



COMISIÓN
DE REGULACIÓN
DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones.

Documento de Formulación

Prospectiva Estratégica e Innovación

Agosto 2026



@CRCCol



/CRCCol



/CRCCol



CRCCOL



@CRCCol

CONTENIDO

1. Introducción	3
2. Contexto y descripción de la temática	4
2.1 Cambio estructural de los mercados de telecomunicaciones en Colombia	4
2.2 Motivación y delimitación del estudio	6
2.3 Competencias de la CRC y regulación minorista en el sector de comunicaciones en Colombia	8
2.4 Marco inicial de las metodologías de regulación de tarifas	9
2.5 Benchmark	10
3. Objetivo del estudio	13
3.1 Objetivo general	13
3.2 Objetivos específicos	13
4. Alcance del estudio	14
5. Preguntas orientadoras del estudio	15
5.1 Relación con la agenda regulatoria y el plan estratégico	16
6. Metodología	16
7. Identificación de agentes y grupos de valor	17
8. Interacción con terceros y espacios de participación	19
9. Riesgos del estudio	19
10. Necesidades contractuales	24
11. Cronograma	24

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 2 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

DOCUMENTO DE FORMULACIÓN

ESTUDIO PERSPECTIVAS PARA ESTABLECER CONDICIONES Y METODOLOGÍAS EN LA INTERVENCIÓN DE PRECIOS MINORISTAS EN SERVICIOS DE COMUNICACIONES

1. Introducción

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) se enfrenta a una coyuntura especialmente relevante para la gobernanza de los mercados de comunicaciones en Colombia. Tras la reciente consolidación de actores mediante procesos de integración empresarial, la estructura del sector ha experimentado cambios profundos que justifican estudiar y eventualmente replantear los mecanismos de intervención regulatoria. La consolidación horizontal, sumada a las asimetrías verticales derivadas de la gestión de infraestructuras críticas, hace necesario evaluar sus efectos sobre los incentivos competitivos, los riesgos de coordinación tácita y la capacidad de los operadores entrantes o retardadores para actuar como agentes disruptores eficaces.

Bajo este nuevo escenario, la CRC ha adaptado su agenda regulatoria fortaleciendo los proyectos que involucran la revisión de mercados sujetos a regulación ex ante con el fin de robustecer la competencia desde el mercado mayorista. No obstante, existe el riesgo estructural de que dichas medidas, aunque necesarias, resulten insuficientes para mantener una presión competitiva efectiva, particularmente en el eslabón final de la cadena de valor donde el impacto directo sobre el bienestar del usuario se hace evidente. Ante la posibilidad de incrementos tarifarios que no respondan a condiciones objetivas del mercado o una degradación sostenida en los niveles de calidad del servicio, la ausencia de una respuesta regulatoria oportuna podría generar afectaciones relevantes al bienestar del consumidor. En este escenario, y cuando la evidencia demuestre que las medidas mayoristas u otros instrumentos resultan insuficientes, la Comisión podrá considerar, de manera excepcional y proporcional, la activación de mecanismos de regulación minorista.

El presente estudio económico se formula bajo una postura prospectiva, cuyo objetivo principal es desarrollar un marco conceptual, analítico y metodológico que permita evaluar la procedencia y, de ser el caso, diseñar una eventual intervención sobre los precios minoristas en los servicios de comunicaciones. Lejos de proponer una alteración de la libertad tarifaria que caracteriza al sector, este documento se erige como una hoja de ruta que dota a la Comisión de una «caja de herramientas» metodológica. Dicho instrumento permitirá que, si se comprueban fallas de mercado que superen la capacidad correctiva de la regulación mayorista, la CRC pueda actuar con rigor, proporcionalidad y plena observancia del mandato legal.

El sustento jurídico de esta iniciativa radica en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019, norma que establece la libertad de precios como regla general pero que habilita expresamente a la CRC para intervenir cuando se constate que no existe suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios no se ajuste a los niveles exigidos. Cabe anotar que, en los dos primeros supuestos, esto es, fallas de mercado o problemas de

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 3 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

competencia, la CRC ha desarrollado diferentes análisis dentro de los proyectos regulatorios a lo largo de los años, pero la causal relativa a la calidad de los servicios no ha sido utilizada en Colombia como fundamento para la regulación de precios minoristas.

La complejidad de este ejercicio económico reside, fundamentalmente, en superar la asimetría de información que caracteriza a las relaciones entre el regulador y los agentes regulados. Por ello, este estudio adopta un enfoque metodológico gradual: se evaluarán las herramientas de intervención bajo supuestos de información perfecta —como referente de eficiencia teórica— y, posteriormente, se diseñarán mecanismos de mitigación aplicables a escenarios de información incompleta o limitada, garantizando que la capacidad de respuesta de la Comisión se sustente en información suficiente, verificable y proporcional al alcance de la medida considerada.

Lo anterior será complementado con una aproximación a posibles escenarios en los cuales sea aplicable la causal de calidad prevista en el artículo 23 y definir, de ser procedente, con la definición de los elementos metodológicos que permitan evaluar su configuración. Este análisis deberá considerar la distribución de competencias entre la CRC y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo en cuenta que corresponde a la CRC establecer parámetros y condiciones regulatorias de calidad, mientras que MinTIC ejerce funciones de inspección, vigilancia y control respecto del cumplimiento de las obligaciones a cargo de los proveedores.

Al desarrollar este marco, la Comisión no solo cumple con su función misional de garante del bienestar social y la eficiencia, sino que brinda previsibilidad a los agentes del mercado, dejando claro que cualquier eventual intervención estará fundamentada en evidencia técnica y un tratamiento riguroso de la información sectorial.

El presente documento sintetiza los objetivos, alcance y metodología de trabajo necesarios para brindar a la Comisión las herramientas que le permitan evaluar la eventual procedencia de una regulación minorista. A través de un proceso participativo que involucrará a reguladores de otros países e incluirá espacios de socialización con la industria y la academia, la CRC reafirma su compromiso con un sector TIC equilibrado. Con este estudio, la Comisión no solo se prepara para los desafíos del mercado convergente, sino que consolida una cultura de regulación basada en datos y evidencia, asegurando que la innovación y el desarrollo tecnológico del país se traduzcan, de forma efectiva y sostenible, en mejores condiciones para todos los ciudadanos colombianos.

2. Contexto y descripción de la temática

2.1 Cambio estructural de los mercados de telecomunicaciones en Colombia

Los mercados de telecomunicaciones en Colombia iniciaron un proceso de recomposición profunda entre diciembre de 2024 y enero de 2025, a partir de la radicación ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) de la solicitud de preevaluación para la integración empresarial entre TIGO-UNE y

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 4 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

MOVISTAR. Esta operación, orientada a unificar la dirección administrativa y operativa de los dos operadores bajo el control de Millicom, implicaba una alteración significativa de las condiciones estructurales de la oferta sectorial. En cumplimiento de las facultades consultivas previstas en el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, la CRC intervino de manera activa en dicho trámite para lo cual, el 14 de mayo de 2025, remitió un concepto técnico donde se alertó tempranamente sobre los impactos sistémicos y los riesgos transversales de la transacción.

El análisis de esta Comisión evidenció que los riesgos de la integración no se limitaban a los mercados minoristas, sino que se amplificaban por la estrecha interdependencia vertical con las actividades mayoristas. De forma específica, en el mercado de «Servicios Móviles», la CRC advirtió que la unificación operativa daría paso a una incremento importante de la simetría entre el ente integrado y el operador líder (COMCEL), elevando de forma crítica la probabilidad de ocurrencia de efectos coordinados.

Asimismo, en el ámbito de los servicios fijos, se identificaron altos niveles de concentración en los mercados de internet fijo residencial y corporativo en las principales ciudades del país y sus municipios circundantes; allí, la Comisión llamó la atención de la autoridad de competencia sobre la relación vertical del ente integrado con ONNET FIBRA COLOMBIA S.A.S., lo que exigía un medidas estrictas para prevenir que se configurara un cierre vertical del acceso neutral a la fibra óptica.

A pesar de estas alertas estructurales, la SIC consideró viables los condicionamientos planteados y, mediante la Resolución 94169 del 13 de noviembre de 2025, otorgó la aprobación a la operación, materializando el nuevo entorno de mercado a partir de febrero de 2026.

Ante la materialización del nuevo orden de mercado y con el fin de mitigar de forma preventiva los riesgos de coordinación entre COMCEL y el ente integrado, la CRC desplegó en 2026 su agenda regulatoria priorizando proyectos relacionados con mercados bajo regulación ex ante y derechos de los usuarios. Bajo la premisa económica de que la estabilidad de un resultado coordinado o cooperativo entre líderes se erosiona cuando existen terceros agentes con la capacidad de actuar como disruptores, la Comisión enfocó sus esfuerzos en robustecer la viabilidad financiera y operativa de los competidores de menor escala, compuesta por los Operadores Móviles Virtuales (OMV) y el restante operador de red PARTNERS TELECOM COLOMBIA (PTC), quienes ostentan el 6,93% del mercado según accesos de Internet Móvil a marzo de 2026.

Una de las principales intervenciones del regulador se materializó en la Resolución CRC 8183 de 2026, la cual ejecutó una reducción importante en los cargos de remuneración mayorista, recortando las tarifas de interconexión en un 73% para voz móvil y en un 97,5% para mensajes de texto (SMS). En materia de datos, esta norma introdujo un esquema de topes tarifarios regulados para el Roaming Automático Nacional (RAN) a cinco años, con reducciones promedio del 73% para internet móvil, y amplió el ámbito de aplicación tarifas reguladas a todos los municipios del país.

De forma complementaria, la Resolución CRC 8171 de 2026 actualizó el Régimen de Protección de Usuarios (RPU) imponiendo estrictas medidas de transparencia y movilidad, tales como la obligación de

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 5 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

desagregar las facturas en planes convergentes, con el fin de dotar de mayor transparencia las ofertas empaquetadas; la creación de un canal digital automático de cancelación de servicios para eliminar barreras de salida, y la prohibición expresa de realizar ofertas comerciales de retención dirigidas de manera exclusiva a los usuarios que migraran hacia OMV o hacia PTC, buscando con ello eliminar fricciones desde el lado de la demanda que coartaran el crecimiento de los retadores del mercado.

En ese contexto de decisiones regulatorias, en el proyecto denominado «Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante "Servicios móviles"», la CRC encontró un diagnóstico con altos niveles de criticidad: el mercado sigue siendo susceptible de regulación ex ante, toda vez que las medidas sobre los insumos mayoristas podrían ser insuficientes por sí solas para disipar el riesgo colusivo. Específicamente, las simulaciones estructurales evidenciaron que un escenario de coordinación entre **COMCEL** y el ente integrado provocaría una contracción en el bienestar de los consumidores. El hallazgo más alarmante de esta evaluación es que la estabilidad del equilibrio coordinado estaría garantizada desde el contexto del mercado debido a la asimetría de escala que enfrentan los principales retadores del mercado, **PTC** y los **OMV**.

En particular, si **COMCEL** y **TIGO** decidieran coordinar un incremento generalizado de sus tarifas minoristas, bajos las condiciones estructurales actuales, **PTC** no tendría la capacidad suficiente para disciplinar el comportamiento coordinado de los incumbentes y, de acuerdo con los ejercicios de prospectivos de simulación que ha realizado esta Comisión, este competidor podría no comportarse como disruptor, puesto que la estrategia de seguir los incrementos tarifarios dominaría a la de competir. Bajo ese escenario, puede que las reducciones de la Resolución 8183 en los valores de remuneración por el acceso las al RAN podrían no contribuir a disciplinar los precios minoristas por parte del potencial retador¹. Esto implica que la CRC debe mantener un seguimiento continuo de las condiciones de competencia y, en el caso de evidenciar la materialización de lesiones a las dinámicas competitivas, contar con las herramientas suficientes para poder proteger el bienestar de los consumidores.

2.2 Motivación y delimitación del estudio

Ante el escenario presentado en la sección anterior, la Comisión reconoce la existencia de una falla de mercado latente y de naturaleza multidimensional. Si bien esta autoridad ha desplegado un esquema riguroso de intervenciones en los mercados mayoristas y en el frente de transparencia y protección al usuario, existe el riesgo estructural de que dichas medidas resulten insuficientes para disciplinar la conducta de los operadores líderes. En el evento en que se materialicen los efectos adversos de una coordinación, evidenciados mediante incrementos tarifarios que no respondan a condiciones objetivas del mercado o una degradación sostenida en los niveles de calidad del servicio, la ausencia de una respuesta regulatoria oportuna podría generar afectaciones relevantes al bienestar del consumidor.

¹ En el análisis de competencia potencial del proyecto de «Análisis de las condiciones de competencia en el mercado relevante "Servicios móviles"» se concluyó esto con base en los ejercicios realizados. El documento soporte está disponible para consulta en línea en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-41-7-16/Propuestas/documento-soporte-analisis-condiciones-competencia-mercado-relevante-servicios-moviles-ok.pdf> (pág. 99, consultado el 21 de julio de 2026).

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 6 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

En este escenario, y cuando la evidencia demuestre que las medidas mayoristas u otros instrumentos resultan insuficientes, la Comisión podrá considerar, de manera excepcional y proporcional, la activación de mecanismos de regulación minorista.

En ese contexto, la CRC asume una postura prospectiva y anticipa dicho escenario de riesgo por medio de la formulación del presente estudio. El propósito fundamental no es la imposición inmediata o inminente de un control de tarifas, sino la preparación técnica e institucional frente a la eventual necesidad y procedencia de aplicar una medida regulatoria. Para ello, el estudio ejecutará una revisión exhaustiva de las metodologías económicas de regulación de precios minoristas aplicables al sector de telecomunicaciones.

El resultado de esta indagación será la consolidación de una «caja de herramientas regulatoria». Este conjunto metodológico tiene como fin dotar a la Comisión, y brindar previsibilidad a los agentes del mercado, de una hoja de ruta clara sobre si resulta necesario intervenir y, de ser así, cómo se estructuraría y ejecutaría una regulación minorista de manera rigurosa. Específicamente, el estudio delimitará un mapa técnico que relacione de manera precisa cuál metodología es la idónea para abordar o mitigar tipologías específicas de problemas competitivos.

Para la construcción de este marco analítico, la Comisión adelantará un estudio centrado en tres frentes:

- **Revisión de literatura académica:** exploración del estado del arte desde la teoría económica y la organización industrial para fundamentar el rigor técnico de las metodologías de intervención en precios, sus supuestos y sus implicaciones sobre el bienestar.
- **Análisis de la regulación nacional:** evaluación de los antecedentes institucionales, abarcando tanto las intervenciones de carácter minorista que la propia CRC ha expedido históricamente en el sector de las comunicaciones, como los esquemas de regulación de tarifas implementados por otras comisiones en diferentes sectores regulados y de servicios públicos en Colombia.
- **Revisión comparada internacional:** análisis comparado de las decisiones adoptadas por autoridades regulatorias y de competencia en otras jurisdicciones frente a fallas estructurales similares, identificando y analizando tanto las experiencias de éxito como aquellas de fracaso al momento de diseñar y aplicar controles tarifarios al usuario final.

Finalmente, la delimitación metodológica del proyecto incluye el diagnóstico de los insumos empíricos requeridos. El estudio definirá la información comercial, transaccional y de costos que la CRC necesitaría recolectar para adelantar la ejecución de cada metodología. Al cruzar la idoneidad de la herramienta económica con la disponibilidad real de información en el sector, la Comisión configura un marco analítico que cuente con la solidez empírica y técnica necesaria para proteger el bienestar social en escenarios de severa rigidez estructural.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 7 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

De acuerdo con lo anterior, se prevé que los resultados del estudio se publiquen en el cuarto trimestre de 2026.

2.3 Competencias de la CRC y regulación minorista en el sector de comunicaciones en Colombia

La facultad de la CRC para intervención de precios al usuario se encuentra expresamente consagrada en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, el cual establece el régimen de libertad de precios como la regla general que rige la actividad de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en virtud del cual, éstos tienen la posibilidad de definir libremente los precios al usuario. No obstante, dicho artículo también consagra una facultad legal para que el regulador, excepcionalmente, intervenga dichos precios, bajo supuestos expresamente tasados por el legislador:

«ARTÍCULO 23. REGULACIÓN DE PRECIOS DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones podrán fijar libremente los precios al usuario. La Comisión de Regulación de Comunicaciones sólo podrá regular estos precios cuando no haya suficiente competencia, se presente una falla de mercado o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos, lo anterior mediante el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la presente ley.

PARÁGRAFO. La CRC hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas.»

Como se desprende del anterior precepto legal, la CRC se encuentra habilitada para limitar excepcionalmente la libertad tarifaria de los PRST para definir los precios al usuario final por la prestación de los servicios a su cargo, previa la constatación de alguna de las tres causales previstas en la ley, dentro de las cuales, además problemas en la calidad del servicios o insuficiente competencia, se encuentra la falla de mercado. En relación con lo cual, como se indicó en el contexto en el que surge este estudio, la CRC ha detectado la existencia de una falla de mercado persistente por riesgos de coordinación y asimetrías de escala, que se encuadra en los supuestos del Artículo 23 para la regulación de precios.

Al preparar la «caja de herramientas» metodológicas, la CRC reúne los criterios y herramientas analíticas necesarios para asegurar que, en caso de que se materialice alguna de las causales presentadas, la Comisión esté en capacidad de intervenir con rigor, proporcionalidad y plena observancia del mandato legal.

Es preciso reconocer que la intervención de la CRC en el mercado minorista no constituye una novedad en el quehacer como regulador, sino una facultad que ha sido ejercida con rigor y proporcionalidad cuando las condiciones del mercado lo han exigido. La Comisión ha actuado históricamente como un regulador que ajusta su nivel de intervención de acuerdo con la evolución de la competencia y los mandatos legales, garantizando siempre que cualquier medida sobre los precios finales responda a fallas de mercado claramente identificadas o a necesidades de protección al usuario.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 8 de 26
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Fecha de revisión: 27/08/2026
Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026	

Norma	Resolución CRC 4900 de 2016	Resolución CRC 8255 de 2026	Resolución CRT 2066 de 2009
Actividad	Llamadas fijo-móvil	Reconexión de servicios	Remuneración on net – off net
Tipo de intervención	Mantenimiento de tope tarifario	Fijación de tope máximo	Regla de comportamiento aplicable al operador dominante

2.4 Marco inicial de las metodologías de regulación de tarifas

En condiciones ideales, los precios de mercado operan como señales eficientes que permiten la maximización el bienestar social. No obstante, ante fallas estructurales —como la existencia de monopolios naturales, duopolios con incentivos a la coordinación, asimetrías de información, externalidades, entre otras—, los precios pueden presentar niveles supra-competitivos, reduciendo el bienestar, especialmente, del consumidor.

En estos casos, la regulación puede resultar justificada, cuando se acredita su necesidad, idoneidad y proporcionalidad, como un mecanismo necesario para inducir condiciones de eficiencia o alcanzar objetivos de maximización del bienestar. Dado que el impacto de la falla de mercado no es uniforme, esta Comisión reconoce la validez de la regulación diferencial, mediante la cual las reglas de intervención se focalizarían exclusivamente en aquellos agentes que, por su Poder Significativo de Mercado (PSM) o capacidad de coordinación, ostentan el poder significativo de mercado que distorsionaría la competencia.

A continuación, se presentan algunas de las metodologías de regulación de precios minoristas identificadas preliminarmente:

- **Regulación por tasa de retorno (*Rate of Return*):** Este tipo de regulación plantea la idea de retribuir de manera «justa» las inversiones que hacen las firmas de cierto mercado a partir de información de los ingresos y costos de las firmas, empleando información como proyecciones de demanda, se determina el precio que retribuya los gastos operativos, la depreciación, los impuestos y los activos. Esta forma de fijar precios tiene como desventaja que plantea un desincentivo a los esfuerzos por reducir costos, dado que en cualquier caso dichos esfuerzos no representarían mayores beneficios, salvo por el tiempo que tome a la regulación

adaptarse a las nuevas condiciones tecnológicas. En particular, se indagará por el efecto Averch-Johnson en el marco de regulación de tasa de retorno.

- **Fijación de precios tope (*Price Caps*):** esta metodología, que como indica su nombre se basa en la definición de un tope tarifario, traslada el riesgo operativo a la firma, permitiéndole retener beneficios si logra reducir sus costos por debajo de la trayectoria establecida. Es superior en términos de incentivos a la eficiencia, aunque exige una alta capacidad de seguimiento por parte del regulador.
- **Precios de Ramsey (*Ramsey-pricing*):** diseñada para firmas con oferta de múltiples productos y altos costos fijos. Bajo esta metodología, se fijan precios en función de las elasticidades de la demanda de cada producto, de modo que se garantiza la sostenibilidad financiera de la firma mientras se minimiza la distorsión del consumo, logrando una distribución óptima del excedente social bajo una restricción de viabilidad. Bajo este esquema de fijación de precios los bienes más inelásticos presentan márgenes mayores².

Por su parte, toda metodología de fijación de precios enfrenta dos retos transversales: (i) asimetría de información y (ii) costos comunes. En la primera, existe una brecha de información entre el regulador y el regulado, lo cual dificulta la fijación de tarifas precisas. Específicamente, las firmas poseen información técnica y de costos que no siempre están dispuestas a compartir o revelar, lo que obliga al regulador a diseñar mecanismos de revelación de información o a utilizar modelos de costos de referencia. En la segunda, las empresas pueden ofrecer servicios múltiples, por lo que la asignación de costos comunes (infraestructura fija, *backhaul*, sistemas de gestión) es altamente compleja.

2.5 Benchmark

Para el desarrollo del estudio será pertinente considerar la experiencia internacional en materia de regulación de tarifas minoristas, con el propósito de identificar los fundamentos que han motivado este tipo de intervenciones, los servicios y agentes sobre los cuales recaen, así como los instrumentos y metodologías empleados para su implementación. A manera de referencia, se realizó una revisión preliminar de la información disponible en Cullen International para los sectores de telecomunicaciones en diferentes regiones, complementada, en algunos casos, con la consulta de información publicada en los sitios web de las respectivas autoridades regulatorias. Cabe anotar que, en desarrollo del estudio, se profundizará en la revisión de experiencias internacionales relevantes en materia de fijación de precios minoristas de servicios públicos para robustecer el análisis.

A continuación, se resumen los principales resultados de este ejercicio preliminar. Sin perjuicio de ello, en el desarrollo del estudio deberá profundizarse en la revisión de experiencias internacionales que permitan analizar de manera diferenciada tanto los aspectos técnicos, particularmente aquellos

² Una revisión introductoria de los precios Ramsey y de otras metodologías de fijación de precios se encuentra en Netz, J. S. (2000). Price regulation: A (non-technical) overview. *Encyclopedia of law and economics*, 3, 396-466.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 10 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

relacionados con la calidad y las condiciones de prestación de los servicios, como los aspectos económicos y de mercado, asociados, entre otros, con las condiciones de competencia, la existencia de fallas de mercado, el poder significativo de mercado, la asequibilidad y los criterios económicos utilizados para determinar o controlar las tarifas minoristas.

En países de América³, en términos generales, las tarifas minoristas móviles se fijan comercialmente y no están sometidas a aprobación previa en la mayoría de los países analizados, mientras que en los servicios fijos subsisten más experiencias de regulación tarifaria. Entre las excepciones relevantes se encuentra México, donde existe un régimen asimétrico aplicable al «agente económico preponderante». Asimismo, la revisión evidencia que algunos países de la región han aplicado históricamente medidas de intervención minorista asociadas a condiciones de competencia, entre ellas reglas orientadas a limitar diferencias tarifarias entre comunicaciones on-net y off-net. No obstante, estas medidas han sido objeto de modificación o eliminación conforme han evolucionado las condiciones competitivas de los respectivos mercados.

Las experiencias son heterogéneas. Brasil ha aplicado un esquema de *price cap* y aprobación anual para determinados servicios de telefonía fija prestados bajo el régimen público de concesión, régimen que ha venido experimentando un proceso de transición asociado a la adaptación de las concesiones al régimen privado. Chile mantiene mecanismos de regulación tarifaria para determinados servicios complementarios de telefonía fija y el componente de acceso de las llamadas fijo-móvil. Ecuador aplica topes tarifarios a diferentes fijos y móviles⁴ y contempla, adicionalmente, la posibilidad de fijación directa de tarifas para proveedores con PSM. México mantiene un régimen asimétrico de aprobación de tarifas del agente preponderante, mientras que Paraguay utiliza topes tarifarios para determinados servicios fijos, cuya determinación puede considerar referencias de costos o benchmarking.

También existen experiencias de desregulación. En Argentina, en 2024 se derogó el régimen de intervención de precios introducido mediante el Decreto 690 de 2020, restableciéndose como regla la fijación de precios por parte de los licenciarios de servicios TIC⁵. Por su parte, en Perú, en 2025 se suprimió la regulación tarifaria aplicable a Integratel Perú para determinados servicios de telefonía fija, específicamente los servicios de Categoría I —instalación, renta mensual, llamadas locales y de larga distancia—, las llamadas Fijo-Móvil y las llamadas TUP-Móvil, ante cambios en las condiciones de mercado y mayores niveles de competencia⁶.

Por otro lado, en países de Medio Oriente y Norte de África⁷ existe una intervención minorista significativamente más extendida. La obligación de notificar tarifas al regulador antes de su comercialización es común en 13 países, aunque cambia considerablemente la intensidad de la

³ Elaborado con base en el benchmark para países de América denominado «Retail tariff regulation» del 2 de mayo de 2026. Disponible en <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTTELN20260007>

⁴ Voz e Internet móvil, llamadas de fijo a móvil y llamadas fijas internacionales.

⁵ Decreto 302 de 2024. Información extraída de https://www.enacom.gob.ar/institucional/se-derogo-el-decreto-69020_n4665

⁶ Información disponible en <https://www.osiptel.gob.pe/n-091-2025-cd-osiptel/>

⁷ Elaborado con base en el benchmark para países de Oriente Medio y el Norte de África (MENA) denominado «Retail tariff regulation» del 30 de junio de 2026. Disponible en <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTTEEN20260024>

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 11 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

intervención: en Bahréin y Jordania las obligaciones se concentran en operadores con PSM; en Omán, Qatar y Emiratos Árabes Unidos existe un tratamiento diferenciado entre operadores con y sin PSM; y en otros países la aprobación alcanza a todos los operadores. Debe tenerse presente que la existencia jurídica de una obligación aplicable a operadores con PSM no significa necesariamente que exista actualmente un operador designado en cada país.

En Bahréin, el operador con PSM debe superar evaluaciones relacionadas con *price squeeze*, discriminación indebida, precios excesivos, precios predatorios y empaquetamiento abusivo. En Jordania, la intervención se concentra en paquetes de telefonía fija y banda ancha ofrecidos por el operador fijo con PSM y utiliza una prueba de estrechamiento de márgenes.

Otros esquemas combinan controles generales y asimétricos. Catar exige principalmente notificación a los operadores sin PSM, mientras que los operadores dominantes están sometidos a aprobación y a controles sobre precios excesivos, precios por debajo de costos, subsidios cruzados y replicabilidad de paquetes. Arabia Saudita somete a aprobación a todos los operadores, pero aplica controles reforzados al operador dominante y realiza pruebas periódicas de *price squeeze*. En Emiratos Árabes Unidos, las reglas generales buscan evitar precios anticompetitivos, mientras que para operadores con PSM se agregan controles sobre precios excesivos, estrechamiento de márgenes, empaquetamiento, descuentos anticompetitivos y estrategias de *lock-in* en donde el diseño de tarifas, descuentos, paquetes o condiciones contractuales pueda retener artificialmente al cliente y reducir su capacidad de cambiar de proveedor.

Aunque, como se anotó, en desarrollo del estudio incorporará una revisión a profundidad de experiencias relevantes a nivel internacional, se anexa al presente documento una selección de casos representativos en telecomunicaciones, en línea con lo expuesto en la presente sección. Se incluyen países en los que se identificaron medidas de regulación de tarifas minoristas, buscando recoger diferentes fundamentos de intervención, esquemas generales de control tarifario, si las medidas son aplicables o no exclusivamente a operadores con poder significativo de mercado y regulaciones asociadas a objetivos de asequibilidad y servicio universal.

Finalmente, en relación con la calidad como posible fundamento de la regulación de precios minoristas, en la revisión internacional preliminar realizada no se identificaron experiencias en las que el incumplimiento de niveles de calidad exigidos determine directamente la fijación, aprobación o imposición de límites a las tarifas minoristas. Las medidas identificadas responden predominantemente a consideraciones económicas y de mercado, tales como la existencia de poder significativo de mercado, problemas de competencia, riesgos de estrechamiento de márgenes, precios excesivos o predatorios, así como a objetivos de asequibilidad, servicio universal u orientación a costos. Sobre este aspecto es importante poner de presente que, si bien es frecuente que se definan mecanismos mediante los cuales las interrupciones o deficiencias en la prestación del servicio generan compensaciones, descuentos o devoluciones a los usuarios -en Colombia existen reglas de compensación automática-, estos instrumentos tienen una naturaleza distinta a la regulación tarifaria minorista objeto del presente estudio.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 12 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

3. Objetivo del estudio

3.1 Objetivo general

Diseñar un marco analítico y metodológico integral (caja de herramientas regulatoria) para la regulación ex ante de precios minoristas en el sector de las telecomunicaciones, el cual incorpore de manera explícita el tratamiento de la asimetría de información, dotando a la Comisión de un portafolio de instrumentos técnicos, proporcionales y basados en evidencia para intervenir el mercado final en caso de que las fallas estructurales y los riesgos de coordinación no logren ser mitigados de forma efectiva mediante la regulación mayorista.

3.2 Objetivos específicos

Para alcanzar el propósito central del estudio, se establecen los siguientes objetivos específicos:

1. Explorar el estado del arte y la literatura académica en teoría económica y organización industrial sobre las metodologías de intervención de precios minoristas, evaluando sus supuestos teóricos y sus implicaciones sobre la eficiencia dinámica y el bienestar social.
2. Analizar los antecedentes institucionales de regulación nacional, documentando las experiencias de intervención tarifaria minorista implementadas históricamente por la CRC en el sector TIC, así como los esquemas de control de precios adoptados por otras autoridades de regulación sectorial en Colombia.
3. Realizar un análisis comparado de experiencias internacionales, examinando las decisiones, instrumentos y resultados obtenidos por autoridades de regulación y agencias de competencia frente al diseño y aplicación de controles tarifarios al usuario final en mercados concentrados. Incluyendo los casos en los que la intervención fue descartada, modificada o retirada.
4. Estructurar un marco de idoneidad regulatoria, necesidad y proporcionalidad que relacione cada metodología de intervención minorista con el problema que podría abordar, las condiciones requeridas para su aplicación, las alternativas menos intrusivas disponibles y los riesgos asociados a su utilización.
5. Determinar las necesidades de información y la viabilidad empírica de cada metodología, identificando las variables, fuentes, periodicidad, granularidad y estándares mínimos de calidad y verificación necesarios para su calibración y eventual aplicación, así como los mecanismos para mitigar las asimetrías de información..

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 13 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

6. Analizar el alcance de la causal relacionada con la calidad de los servicios prevista en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 y definir los criterios y elementos metodológicos que permitan determinar las condiciones bajo las cuales podría resultar procedente una intervención regulatoria de las tarifas minoristas cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos.
7. Evaluar teóricamente los efectos de las distintas alternativas, incluida la no intervención, sobre la inversión, la innovación, la cobertura, la calidad, la entrada y expansión de competidores, la diferenciación de productos y la sostenibilidad del sector, de manera que cualquier decisión proteja el bienestar de los usuarios sin debilitar los incentivos para competir e invertir en el largo plazo.
8. Integrar los resultados del estudio en una guía para para evaluar la procedencia de una eventual intervención de precios minoristas y, cuando resulte justificada, seleccionar, calibrar y aplicar la metodología más adecuada, incorporando criterios de seguimiento, revisión y salida acordes con las condiciones del mercado colombiano.

4. Alcance del estudio

El presente estudio económico tiene como propósito central diseñar un marco analítico para preparar a la CRC para evaluar la necesidad y, de resultar procedente, diseñar una eventual intervención las condiciones de remuneración en el mercado minorista de comunicaciones. Ante la materialización de riesgos estructurales de coordinación derivados de la consolidación horizontal del mercado y las posibles asimetrías verticales generadas por el control de infraestructura crítica, lo que puede limitar la suficiencia potencial de las medidas mayoristas vigentes. Por tanto, el alcance se orienta dotar a la Comisión de herramientas analíticas ante la eventual necesidad de activar mecanismos de regulación tarifaria en el marco de lo dispuesto en el Artículo 23 de la Ley 1341 de 2009.

La metodología del proyecto se estructurará a través de una revisión exhaustiva de literatura académica, análisis de antecedentes de intervención en el sector TIC y otros servicios públicos en Colombia, y una comparación internacional de experiencias exitosas y fallidas. Con esta base, la CRC consolidará una «caja de herramientas regulatoria» que relacione de manera precisa las metodologías de precios más idóneas con la tipología específica de falla de mercado que buscan neutralizar, asegurando que cualquier intervención futura sea proporcional y eficiente.

Un pilar fundamental del estudio es el tratamiento de la asimetría de información entre el regulador y los agentes del mercado. Para garantizar la robustez de las herramientas, el análisis se ejecutará en dos etapas: (i) bajo supuestos de información perfecta que sirva como referente de eficiencia teórica y (ii) en escenarios de información incompleta o limitada.

Adicionalmente, se incorporará en los análisis la identificación de los parámetros de calidad que podrían resultar relevantes para la aplicación de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, las

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 14 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

condiciones de temporalidad, persistencia, representatividad y ámbito geográfico o de usuarios que deberían considerarse, así como la relación que debe existir entre la afectación de la calidad y la eventual medida tarifaria.

5. Preguntas orientadoras del estudio

Para estructurar la indagación técnica y guiar el diseño metodológico de la «caja de herramientas» regulatoria, el presente estudio económico plantea resolver los siguientes interrogantes centrales:

- ¿Cuáles son las metodologías teóricas y aplicadas reconocidas a nivel nacional e internacional para la regulación ex ante de precios minoristas en mercados de telecomunicaciones y otros servicios regulados?
- ¿Bajo qué escenarios de falla de mercado (ej. ineficacia de la presión mayorista, coordinación tácita, barreras de escala irreversibles, descenso en la calidad de los servicios, y una vez evaluada la suficiencia de las medidas mayoristas y de otras alternativas menos intrusivas, resultaría económicamente eficiente y proporcional considerar una intervención en las tarifas al usuario final?
- ¿Qué lecciones empíricas —tanto de éxito como de fracaso— se pueden extraer de la aplicación práctica, modificación, descarte o retiro de metodologías de control tarifario minorista en otras jurisdicciones y en otros sectores de servicios públicos en Colombia?
- ¿Qué tipo de metodología o herramienta de intervención minorista resulta idónea y proporcional abordar tipologías específicas de problemas competitivos y cuál debería ser su alcance por mercado, operador, servicio, segmento de usuarios o ámbito geográfico?
- ¿Cuáles son los insumos empíricos y las necesidades de información (comercial, transaccional y de estructura de costos) indispensables para que el regulador pueda calibrar y, de resultar procedente, aplicar cada una de las metodologías identificadas?
- ¿Qué actividades de seguimiento, actualización y evaluación requiere la aplicación de cada metodología de regulación de precios minoristas y bajo qué condiciones debería una medida mantenerse, ajustarse, suspenderse o retirarse?
- ¿Cómo debe adaptarse el diseño de las metodologías de regulación minorista para mitigar las asimetrías de información y verificar la calidad y consistencia de los datos, considerando los incentivos de reporte de los agentes regulados frente a sus costos, demanda y demás variables relevantes?

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 15 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

- ¿Cuáles son los criterios y elementos metodológicos que permiten determinar las condiciones bajo las cuales resultaría procedente una intervención regulatoria de las tarifas minoristas cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos?
- ¿Qué efectos cuantitativos y demostrables podría generar cada alternativa metodológica, incluido el escenario de no intervención, sobre la inversión, la innovación, la cobertura, la calidad, la entrada y expansión de competidores, la diferenciación de productos y la sostenibilidad del sector en el largo plazo?
- ¿Cómo deben tratarse los paquetes convergentes, las promociones, los descuentos, los planes diferenciados y los beneficios no monetarios para asegurar una comparación adecuada de precios y evitar distorsiones?
- ¿Qué riesgos de falsos positivos o falsos negativos presenta cada metodología y qué ejercicios de validación, sensibilidad y contraste deben realizarse antes de sustentar una intervención?

5.1 Relación con la agenda regulatoria y el plan estratégico

Este estudio se articula de manera directa con la Agenda Regulatoria de la CRC, al materializar el compromiso de la Comisión de realizar un seguimiento proactivo y continuo a la dinámica competitiva del sector. Al anticipar escenarios donde la presión competitiva mayorista resulte insuficiente para disciplinar el mercado minorista, el estudio da cumplimiento a las líneas estratégicas de monitoreo y seguimiento técnico contempladas en la agenda, asegurando que el regulador cuente con la flexibilidad necesaria para intervenir ante cambios estructurales. Así, el proyecto no es un ejercicio aislado, sino una medida de previsión que fortalece la capacidad de la CRC para gestionar riesgos competitivos emergentes antes de que sus efectos se trasladen negativamente al usuario final.

Al construir una «caja de herramientas regulatoria» que integra metodologías con un análisis riguroso de la asimetría de información, la CRC cumple su misión de garantizar que el desarrollo sectorial y las eficiencias tecnológicas se traduzcan en condiciones justas de precio y calidad. De esta forma, el proyecto consolida el enfoque de regulación basada en evidencia y proporcionalidad que ha venido aplicando la CRC en los últimos años, fortaleciendo el papel de la Comisión como garante de un ecosistema digital equilibrado que fomenta la inversión sostenible mientras protege los derechos de los consumidores colombianos frente a posibles fallas de mercado.

6. Metodología

Para garantizar la rigurosidad técnica y la viabilidad del estudio, se adoptará una metodología de investigación estructurada en tres fases secuenciales que permitirán integrar la teoría económica en el contexto colombiano. En una primera fase, se llevará a cabo una revisión documental exhaustiva de literatura académica y de experiencias comparadas de regulación minorista, tanto en sectores de servicios públicos como en comunicaciones a nivel global. Esta etapa permitirá identificar los supuestos

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 16 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

bajo los cuales cada metodología ha tenido éxito o fracaso, consolidando el marco de referencia técnico que servirá de insumo para la posterior toma de decisiones de la CRC.

La segunda fase consistirá en el análisis de idoneidad regulatoria, donde se procederá a realizar un mapeo técnico que relacione las metodologías identificadas con las fallas de mercado detectadas en Colombia. Durante esta etapa, se evaluará la aplicabilidad de instrumentos como los topes tarifarios (*price caps*), las pruebas de replicabilidad (*margin squeeze tests*) y las metodologías de costos para empresas multiproducto. El objetivo es determinar cuál herramienta es la más eficaz para neutralizar problemas específicos, como la coordinación tácita de precios, el apalancamiento vertical o la extracción de rentas supra-competitivas. La anterior evaluación se realizará considerando tanto escenarios de información perfecta, como en escenarios de asimetrías de información

La tercera fase se centrará en la viabilidad empírica y los requerimientos de información. En esta etapa se definirá el conjunto de datos comerciales, transaccionales y contables necesarios para la calibración de cada metodología. Se realizará un ejercicio de evaluación sobre la calidad de la información actual con la que dispone la Comisión y se proyectarán los procesos de recolección de datos indispensables, garantizando que el diseño de la «caja de herramientas» sea factible y no dependa de supuestos teóricos inalcanzables en el entorno regulatorio actual.

7. Identificación de agentes y grupos de valor

Este estudio articula intereses relacionados con la libertad tarifaria y la sostenibilidad de los mercados, la promoción de condiciones adecuadas de competencia y la protección del bienestar de los usuarios, considerando además la calidad de los servicios como un posible fundamento de intervención. En este contexto, participan diversos grupos de valor con distintos niveles de interés e impacto frente a la definición de criterios y metodologías que permitan determinar cuándo resulta procedente la regulación de tarifas minoristas y bajo qué condiciones debería implementarse.

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el estudio	Impacto del estudio
1	Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST)	Operadores que ofrecen servicios de telecomunicaciones a usuarios finales, incluidos servicios fijos y móviles.	Alto. El estudio puede definir los criterios y metodologías bajo los cuales la CRC determine la procedencia de regular tarifas minoristas y los mecanismos de intervención aplicables.	Alto. Una eventual aplicación del marco metodológico podría incidir directamente en su libertad tarifaria, estrategias comerciales, diseño de ofertas, ingresos y condiciones de competencia.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 17 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el estudio	Impacto del estudio
2	Agremiaciones y asociaciones de PRST	Organizaciones que representan colectivamente los intereses de los proveedores y otros agentes de la industria de telecomunicaciones.	Alto. Tienen interés en los criterios para determinar cuándo resulta procedente intervenir tarifas minoristas, particularmente frente a competencia insuficiente, fallas de mercado y calidad, así como en la proporcionalidad de las medidas.	Medio-Alto. Aunque no son destinatarias directas de una eventual medida, el marco metodológico puede afectar a sus asociados y las condiciones generales de competencia y operación del sector.
3	Usuarios de servicios de telecomunicaciones	Personas naturales y jurídicas que contratan o utilizan servicios de telecomunicaciones.	Alto. Las decisiones sobre tarifas minoristas pueden afectar directamente los precios pagados, la asequibilidad y, eventualmente, la relación entre precio y calidad del servicio.	Alto. El marco puede contribuir a proteger a los usuarios frente a situaciones que justifiquen una intervención tarifaria, preservando al mismo tiempo los beneficios de la competencia y la libertad tarifaria.
4	Asociaciones y organizaciones de usuarios y consumidores	Organizaciones que representan y promueven los intereses y derechos de los usuarios y consumidores de servicios de telecomunicaciones.	Alto. Tienen interés en que los criterios de intervención consideren los efectos de los precios sobre los usuarios, la asequibilidad y la eventual aplicación de la causal relacionada con la calidad.	Medio-Alto. Aunque no son destinatarias directas de las medidas, representan a quienes pueden verse beneficiados o afectados por decisiones sobre precios minoristas.
5	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC)	Entidad responsable de la política pública del sector TIC y con competencias de inspección, vigilancia y control respecto de los PRST.	Alto, particularmente respecto de la causal de calidad prevista en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 y de la articulación entre las funciones regulatorias y las competencias de IVC.	Medio-Alto. El estudio deberá analizar si, para evaluar la causal asociada a calidad, se requiere un pronunciamiento previo de la autoridad de IVC o si la CRC puede realizar una evaluación para fines exclusivamente regulatorios.
6	Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)	Autoridad nacional de protección de la competencia y de protección al consumidor, de acuerdo con sus competencias legales.	Alto. El estudio aborda asuntos relacionados con competencia, fallas de mercado y condiciones que pueden incidir en la formación de precios minoristas.	Medio. Las metodologías y medidas que eventualmente adopte la CRC deben guardar coherencia con el régimen general de competencia y la distribución de competencias entre autoridades.

No.	Grupo de valor identificado	Descripción	Interés en el estudio	Impacto del estudio
7	Academia, centros de investigación y expertos	Universidades, investigadores y especialistas en regulación económica, competencia, telecomunicaciones, calidad y metodologías tarifarias.	Medio-Alto. Pueden aportar elementos conceptuales y metodológicos para el análisis de competencia, fallas de mercado, calidad y regulación de precios.	Medio. Sus aportes pueden incidir en la robustez metodológica del estudio, aunque no serían destinatarios directos de una eventual intervención.
8	Organismos internacionales y reguladores de otros países	Organismos multilaterales, redes de reguladores y autoridades extranjeras con experiencia en regulación económica y tarifaria.	Medio. Constituyen fuentes de experiencias comparadas, buenas prácticas y metodologías aplicadas internacionalmente.	Bajo. No son destinatarios de las decisiones de la CRC, pero sus experiencias pueden servir de referencia para el diseño del marco metodológico.

8. Interacción con terceros y espacios de participación

Para asegurar el carácter participativo de este estudio, la Comisión establecerá una estrategia de interacción diseñada para recoger insumos especializados y socializar la construcción de la «caja de herramientas» regulatoria. Con el fin de robustecer el sustento teórico y metodológico de la propuesta, la CRC podría generar unos espacios académicos, vinculando a universidades, centros de investigación o expertos en regulación económica para discutir los hallazgos preliminares. Estos espacios servirán para contrastar las metodologías seleccionadas con el estado del arte de la organización industrial y las mejores prácticas internacionales. La participación de la academia permitirá, además, enriquecer el análisis sobre los efectos de bienestar y las implicaciones dinámicas de una eventual intervención tarifaria en mercados convergentes.

Finalmente, la Comisión realizará consultas técnicas con pares reguladores de otras jurisdicciones. Este intercambio de experiencias comparadas será esencial para identificar lecciones aprendidas y estrategias de éxito en la superación de barreras regulatorias y fallas de mercado. Por medio de este conjunto de espacios de participación, la CRC asegura un proceso de construcción transparente y basado en evidencia, donde la articulación con los diversos grupos de valor permita dotar al estudio de la legitimidad, la previsibilidad y la robustez necesarias para su futura aplicación bajo las disposiciones del Artículo 23 de la Ley 1341 de 2009.

9. Consulta sectorial

Con el fin de realizar una invitación tanto a comentar el contenido y alcance de este documento como a ampliar las perspectivas sobre las metodologías e insumos requeridos para adelantar una regulación minorista en servicios de telecomunicaciones, los invitamos a remitir las respuestas a las siguientes preguntas orientadoras al correo atencioncliente@crcom.gov.co antes de 18 de septiembre de 2026:

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 19 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

SECCIÓN 1: PROBLEMAS COMPETITIVOS QUE PODRÍAN JUSTIFICAR LA EVALUACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN

- ¿Bajo qué tipos específicos de problemas competitivos resulta económicamente eficiente y proporcional activar mecanismos de intervención en las tarifas al usuario final?
- ¿Qué estándares de evidencia deberían cumplirse para demostrar que las condiciones del mercado no permiten corregir el problema mediante la competencia o mediante instrumentos regulatorios menos restrictivos?
- ¿Qué otras medidas regulatorias deberían evaluarse antes de adoptar un mecanismo de control de precios minoristas? Indique bajo cuáles condiciones económicas y técnicas se habilitaría la implementación de estas medidas.

SECCIÓN 2: PROBLEMAS DE CALIDAD QUE PODRÍAN JUSTIFICAR LA EVALUACIÓN DE UNA INTERVENCIÓN

- ¿Cuáles criterios y elementos metodológicos considera que permiten determinar las condiciones bajo las cuales resultaría procedente una intervención regulatoria de las tarifas minoristas cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos?
- ¿En qué casos sería preferible utilizar mecanismos de compensación, descuentos, devolución de pagos, indicadores de desempeño o incentivos asociados a la calidad, en lugar de intervenir directamente las tarifas?

SECCIÓN 3: METODOLOGÍAS DE REGULACIÓN DE TARIFAS

- ¿Qué metodologías adicionales conoce para la regulación ex ante de precios minoristas en mercados de telecomunicaciones y otros servicios regulados? Considere enfoques teóricos y aplicados reconocidos a nivel nacional e internacional.
- ¿Qué tipo de metodologías o herramientas de intervención minorista resulta idónea y proporcional para neutralizar tipologías específicas de problemas competitivos?
- ¿Qué condiciones deberían definir la duración de una intervención sobre precios minoristas?
- ¿Qué cláusulas de revisión o mecanismos de ajuste deberían establecerse para modificar o desmontar la medida cuando desaparezcan las condiciones que justificaron su adopción?
- ¿Cuáles son los insumos empíricos y los requerimientos de información indispensables para que el regulador pueda calibrar y ejecutar cada una de las metodologías identificadas anteriormente?
- ¿Cómo debe adaptarse el diseño de las metodologías de regulación minorista para asegurar su eficacia frente a los problemas de asimetría de información de los agentes respecto de sus costos y la demanda?
- ¿Qué actividades de seguimiento y actualización requiere la aplicación de cada metodología de regulación de precios minoristas?

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones	Código: 11000-21-3-5	Página 20 de 26
		Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación Fecha de vigencia: 11/05/2026

- ¿Qué lecciones empíricas —tanto de éxito como de fracaso— se pueden extraer de la aplicación práctica de metodologías de control tarifario minorista en otras jurisdicciones y en otros sectores de servicios públicos en Colombia?
- ¿Cómo deberían tratarse los paquetes convergentes, las promociones, los descuentos, los planes diferenciados y los beneficios no monetarios para asegurar una comparación adecuada de precios y evitar distorsiones o incentivos de elusión?

SECCIÓN 4. EFECTOS DE LAS ALTERNATIVAS SOBRE EL BIENESTAR Y LA DINÁMICA DEL MERCADO

- ¿Qué efectos podría generar cada alternativa metodológica, incluido el escenario de no intervención, sobre los precios, la asequibilidad, la inversión, la innovación, la cobertura, la calidad, la entrada y expansión de competidores, la diferenciación de productos y la sostenibilidad del sector en el largo plazo?
- ¿Qué salvaguardas deberían acompañar una eventual intervención para reducir sus posibles efectos adversos sobre la inversión, la competencia, la cobertura, la innovación y la calidad, sin debilitar la protección de los usuarios?

10. Riesgos del estudio

En primer lugar, cabe anotar que, de los riesgos definidos en la Entidad para el proceso «Gestión Prospectiva», resulta aplicable a este caso el definido como «Posibilidad de afectación reputacional por expedición de estudios que no agregan valor a causa de inexactitud y/o inoportunidad en la formulación y el desarrollo de los estudios». Los controles definidos implican la revisión detallada en las diferentes etapas por parte del Coordinador y el Comité de Comisionados. En todo caso, se identifican de manera específica los riesgos que se describen a continuación, asociando en cada caso las posibles causas y los respectivos controles:

No.	Riesgo	Causado por	Control propuesto
1	Falta de información suficiente sobre experiencias internacionales en materia de regulación de tarifas minoristas.	1. Limitada disponibilidad de información pública sobre las metodologías utilizadas para determinar la procedencia y el diseño de medidas de regulación tarifaria minorista. 2. Diferencias entre los marcos jurídicos, institucionales y las condiciones de mercado de los países analizados que dificulten su comparación con Colombia. 3. Escasez de experiencias internacionales relacionadas con algunas de las causales previstas en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, particularmente aquellas asociadas con la calidad de los servicios.	1. Revisar fuentes especializadas, como Cullen International, así como publicaciones y documentos oficiales de reguladores y organismos internacionales. 2. Profundizar en las experiencias internacionales más relevantes e identificar las condiciones específicas que justificaron cada intervención. 3. Diferenciar las experiencias que resulten aplicables al contexto colombiano de aquellas que únicamente puedan utilizarse como referencia conceptual o metodológica.

Estudio Perspectivas para establecer condiciones y metodologías en la intervención de precios minoristas en servicios de comunicaciones		Código: 11000-21-3-5	Página 21 de 26
			Fecha de revisión: 27/08/2026
Código: GP-F-02 Documento de Formulación del Estudio	Versión No. 1	Aprobado por: Coordinación de Prospectiva Estratégica e Innovación	Fecha de vigencia: 11/05/2026

2	No contar con información suficiente o adecuada para aplicar las metodologías y criterios desarrollados en el estudio.	1. Ausencia o insuficiente desagregación de información sobre precios, ofertas comerciales, costos, ingresos, condiciones competitivas o calidad de los servicios. 2. Dificultades para obtener información comparable entre operadores, servicios, mercados o ámbitos geográficos. 3. Limitaciones en la disponibilidad histórica de la información necesaria para evaluar tendencias o situaciones persistentes.	1. Identificar durante el desarrollo del estudio las variables e información necesarias para la aplicación de cada metodología propuesta. 2. Verificar la disponibilidad, calidad y periodicidad de la información existente en la CRC y otras entidades. 3. Evaluar la necesidad de realizar requerimientos de información a los agentes del sector o de utilizar fuentes adicionales de información.
3	Definir metodologías que no permitan identificar adecuadamente las situaciones que justifican una intervención sobre tarifas minoristas	1. Dificultad para establecer criterios objetivos que permitan determinar la existencia de competencia insuficiente, fallas de mercado o situaciones en las que la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos. 2. Utilización de indicadores o umbrales que generen falsos positivos o falsos negativos respecto de la necesidad de intervención. 3. Insuficiente consideración de las particularidades de los distintos servicios y mercados.	1. Diseñar metodologías diferenciadas para cada uno de los supuestos previstos en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009. 2. Sustentar técnicamente los indicadores, criterios y umbrales que se propongan. 3. Realizar ejercicios de aplicación o validación de las metodologías con información disponible, cuando resulte posible. 4. Incorporar mecanismos de revisión periódica de los criterios definidos.
4	Inadecuada delimitación de las competencias de la CRC y de otras autoridades, particularmente frente a la causal asociada con la calidad	1. Falta de claridad sobre si la aplicación de la causal de calidad prevista en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009 requiere un pronunciamiento previo de la autoridad de inspección, vigilancia y control. 2. Riesgo de confundir la evaluación regulatoria de las condiciones de calidad con la determinación de un incumplimiento administrativo o de responsabilidad sancionatoria. 3. Posibles interacciones con las competencias de MinTIC y de otras autoridades.	1. Realizar un análisis jurídico específico sobre el alcance de la facultad prevista en el artículo 23 y su articulación con las competencias de inspección, vigilancia y control. 2. Identificar claramente la finalidad y los efectos de las evaluaciones que pueda realizar la CRC para efectos regulatorios. 3. Adelantar, cuando resulte pertinente, espacios de articulación institucional con MinTIC y otras autoridades competentes.
5	Baja participación de los grupos de valor	1. No generar mecanismos de participación suficientes para que los grupos de valor aporten a la construcción de las metodologías y recomendaciones. 2. No contar con realimentación suficiente de agentes clave del sector. 3. Baja participación de operadores de menor tamaño, usuarios y organizaciones que los representan.	1. Divulgar las consultas y espacios de participación a través de los medios disponibles. 2. Interactuar con los grupos de valor en las diferentes etapas del estudio. 3. Diseñar mecanismos que permitan recoger las perspectivas de diferentes tipos de operadores, usuarios, asociaciones y demás agentes relevantes.

6	Enfoque del estudio no alineado con su objeto o con las necesidades regulatorias identificadas	1. Concentrar el análisis exclusivamente en el diseño de mecanismos de control tarifario sin desarrollar criterios para determinar previamente cuándo resulta necesaria la intervención. 2. Otorgar un peso excesivo a experiencias internacionales que respondan a contextos jurídicos o de mercado diferentes al colombiano. 3. No considerar adecuadamente la relación entre regulación mayorista y una eventual intervención minorista.	1. Validar periódicamente el objeto, alcance y preguntas orientadoras del estudio en las instancias internas correspondientes. 2. Mantener como eje del estudio la construcción de un marco conceptual y metodológico para determinar la procedencia de la intervención. 3. Evaluar la aplicabilidad de las experiencias internacionales al contexto colombiano y considerar la suficiencia de otras herramientas regulatorias antes de una intervención minorista.
7	Proponer un listado de criterios que, eventualmente, conduzca a intervenciones desproporcionadas o innecesarias sobre la libertad tarifaria	1. No evaluar adecuadamente si las situaciones propuestas para desarrollar el estudio pueden ser corregidos mediante medidas menos restrictivas. 2. No considerar los posibles efectos de la regulación minorista sobre competencia, inversión, innovación y estrategias comerciales. 3. No definir criterios claros para la revisión o retiro de las medidas que eventualmente sean adoptadas.	1. Incorporar los principios de necesidad y proporcionalidad en las metodologías propuestas. 2. Revisar si las medidas regulatorias mayoristas actualmente vigentes son efectivas, antes de considerar la intervención de tarifas minoristas. 3. Definir criterios de temporalidad, seguimiento, revisión y salida de los criterios que sean propuestos en desarrollo del estudio.
8	Definir una metodología inadecuada para determinar cuándo la calidad de los servicios ofrecidos no se ajusta a los niveles exigidos y cuándo dicha situación justifica una intervención tarifaria.	1. Falta de antecedentes nacionales o referentes internacionales directamente aplicables que vinculen el incumplimiento de niveles de calidad con la regulación de tarifas minoristas. 2. Dificultad para definir los indicadores, umbrales, temporalidad, persistencia, representatividad y ámbito geográfico relevantes para configurar la causal prevista en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009. 3. Falta de una relación suficientemente sustentada entre la afectación de la calidad y el tipo o magnitud de la medida tarifaria que eventualmente se adopte. 4. Confusión entre la constatación de una situación de calidad para fines regulatorios y la declaración de un incumplimiento o responsabilidad administrativa.	1. Realizar una revisión técnica y jurídica específica de la causal de calidad prevista en el artículo 23. 2. Identificar los indicadores de calidad y fuentes de información disponibles y evaluar su idoneidad para fines regulatorios. 3. Definir criterios objetivos de temporalidad, persistencia, representatividad y ámbito de aplicación. 4. Incorporar un análisis de necesidad y proporcionalidad que permita determinar si la afectación de la calidad justifica una intervención tarifaria y cuál sería la medida adecuada. 5. Realizar ejercicios de aplicación de la metodología con información disponible, cuando resulte posible. 6. Determinar expresamente si la aplicación de la metodología requiere un pronunciamiento previo de MinTIC o si la CRC puede efectuar una evaluación autónoma para fines exclusivamente regulatorios. 7. Adelantar espacios de articulación con MinTIC durante el desarrollo del estudio, cuando resulte pertinente.

9	Presentar conclusiones o recomendaciones sesgadas, con errores o contrarias al marco legal y regulatorio aplicable.	1. Revisión insuficiente de los antecedentes legales, jurisprudenciales, regulatorios y económicos relacionados con la intervención de tarifas minoristas. 2. Interpretación inadecuada del alcance del artículo 23 de la Ley 1341 de 2009. 3. Presiones o intereses particulares de agentes que puedan verse afectados o beneficiados por las conclusiones del estudio.	1. Realizar revisión jurídica, económica y técnica de las metodologías y conclusiones propuestas. 2. Sustentar las conclusiones en información objetiva, verificable y trazable. 3. Documentar los criterios utilizados para valorar los aportes recibidos de los grupos de valor. 4. Seguir el procedimiento institucional de revisión y aprobación del estudio en las instancias correspondientes.
---	---	--	---

11. Necesidades contractuales

Para la vigencia del estudio, no se prevé realizar procesos contractuales adicionales, ya que las actividades de diseño metodológico, revisión documental y requerimientos de información ad-hoc serán lideradas por el equipo técnico y analítico de planta de la Comisión.

12. Cronograma

Actividad	2026	
	III	IV
Formulación del estudio		
Elaboración del documento		
Presentación en Comité de Comisionados		
Publicación y difusión		

ANEXO
**REVISIÓN PRELIMINAR DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES SOBRE MEDIDAS
TARIFARIAS APLICABLES AL SEGMENTO MINORISTA**
Tabla 1. Experiencias internacionales en regulación minorista de tarifas para servicios de telecomunicaciones en países de América y Oriente Medio

País	Sector/servicio	¿Exclusiva para dominante/PSM?	Motivación/problema u objetivo	Instrumento/diseño de la regulación
México	Servicios fijos y móviles sujetos al régimen aplicable al agente económico preponderante.	Sí.	Controlar riesgos asociados a la preponderancia y evitar condiciones tarifarias discriminatorias o con efectos anticompetitivos.	Aprobación ex ante de tarifas minoristas del preponderante. Las propuestas deben cumplir las obligaciones legales y regulatorias aplicables.
Ecuador	Telefonía fija; llamadas fijo-móvil e internacionales; servicios móviles de voz/SMS; topes específicos para planes sociales de banda ancha.	No. Existe regulación general y facultades reforzadas frente a PSM.	Control general del nivel tarifario y posibilidad de intervención reforzada ante poder significativo de mercado. La motivación específica de origen no se detalla en el benchmark.	Price caps aprobados por el regulador para determinados servicios. El regulador puede fijar directamente tarifas de proveedores con PSM; Claro (Conecel) aparece identificado como PSM en el mercado móvil minorista.
Chile	Determinados servicios de telefonía fija y componente de acceso de llamadas fijo-móvil.	No, aunque las medidas responden a objetivos de competencia y pueden coexistir con análisis por operador o grupo.	Evitar efectos de red o 'club effect' y diferencias tarifarias que puedan distorsionar la competencia; en fijo, mantener tarificación regulada en ámbitos específicos.	En móvil, reglas que limitan la diferencia entre precios y monitoreo ex post. En fijo, procedimiento tarifario regulado de largo plazo; la reforma de 2024 agrupó a los operadores en tres clústeres para el proceso tarifario.
Paraguay	Servicios fijos: acceso/llamadas domésticas, fijo-móvil e internacionales.	No.	Control del nivel tarifario de servicios fijos. Cullen no identifica en el resumen una falla de mercado específica que haya originado el régimen.	CONATEL fija topes tarifarios cada tres años y puede actualizarlos por inflación cada seis meses. Los topes pueden basarse en costos de los operadores o benchmarking.
Brasil	Telefonía fija bajo régimen público: canasta de llamadas fijo-fijo y fijo-móvil del paquete básico.	No. Se vinculaba al régimen concesional, no a una designación de PSM.	Controlar tarifas de servicios prestados bajo régimen público. La motivación competitiva específica no se identifica en el benchmark.	Price cap con revisión anual y aprobación expresa. La fórmula fija precios netos máximos para una canasta de llamadas fijo-fijo y fijo-móvil cobradas por los concesionarios.

Bahréin	Determinados accesos fijos premium, banda ancha fija empresarial, líneas arrendadas, llamadas/SMS móviles e internet móvil.	Sí.	Prevenir estrechamiento de márgenes, discriminación indebida, precios excesivos o predatorios y empaquetamiento abusivo.	Notificación/aprobación aplicable al operador con PSM, con plazo de 20 días laborables y aprobación tácita si supera las pruebas regulatorias previstas.
Marruecos	Acceso y llamadas fijas, llamadas internacionales, banda ancha fija, líneas arrendadas, llamadas/SMS móviles e internet móvil.	No exclusivamente; existe un componente reforzado para PSM.	Evitar precios por debajo de pisos regulatorios y aplicar restricciones adicionales al operador con PSM para limitar conductas potencialmente anticompetitivas.	Aprobación expresa. Para todos los operadores existen pisos tarifarios regulatorios para voz y datos; al operador con PSM se le aplican restricciones adicionales en el segmento prepago.
Qatar	Servicios fijos y móviles, incluidas llamadas, banda ancha, internet móvil y líneas arrendadas.	No exclusivamente; la intensidad regulatoria aumenta para PSM.	Evitar precios excesivos, precios bajo costo, subsidios cruzados y falta de replicabilidad de paquetes.	No PSM: notificación y publicación de tarifas y condiciones. PSM: aprobación expresa y demostración de ausencia de conductas anticompetitivas; los paquetes están sujetos a prueba de replicabilidad.
Arabia Saudita	Acceso y llamadas fijas, banda ancha fija, líneas arrendadas, llamadas/SMS móviles e internet móvil.	No exclusivamente; existe regulación reforzada para dominante/servicio universal.	Controlar tarifas y prevenir precios anticompetitivos del operador dominante; verificar proporcionalidad a costos en determinados casos.	Aprobación expresa con 10 días laborables de antelación. Las tarifas de dominantes y servicio universal deben ser proporcionales a costos a discreción del regulador; se realizan pruebas periódicas de price squeeze sobre ofertas del dominante.
Emiratos Árabes Unidos	Servicios fijos y móviles, incluidas llamadas, banda ancha, líneas arrendadas e internet móvil.	No exclusivamente; existe un régimen más estricto para PSM.	Evitar precios anticompetitivos, precios excesivos, margin squeeze, empaquetamiento o descuentos anticompetitivos y lock-in.	Régimen general de control competitivo para todos. Para PSM: aprobación previa o auto-certificación/demostración de que la tarifa no es injusta o excesiva ni produce margin squeeze, tying, rebates anticompetitivos o lock-in.

Fuente: Cullen International, páginas Web de reguladores