



Bogotá, 20 de enero de 2026

Doctora
CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
modificacionrpu@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al proyecto de Resolución por la cual se adoptan medidas para fortalecer el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016

Respetada Doctora Bustamante,

En atención a la publicación del proyecto de resolución ***“Por la cual se adoptan medidas para fortalecer el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones”***, así como de su respectivo documento soporte, **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. – COMCEL** presenta los siguientes comentarios con el objetivo de contribuir a un proceso regulatorio proporcional y alineado con los principios que rigen la intervención del Estado en los mercados de telecomunicaciones:

1. COMENTARIOS GENERALES

Es importante señalar que, si bien se valora el objetivo de la Comisión de fortalecer la protección de los derechos de los usuarios y de responder de manera oportuna a los cambios recientes en la dinámica del sector —incluida la reconfiguración del mercado derivada del proceso de integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR—, el diseño y desarrollo del presente proyecto regulatorio plantea **preocupaciones relevantes de carácter procedimental y metodológico** que inciden directamente en la calidad del análisis y en la proporcionalidad de las medidas propuestas.

En particular, el plazo otorgado para la consulta pública del proyecto resulta **especialmente reducido**, teniendo en cuenta la amplitud, complejidad y alcance transversal de las modificaciones planteadas al Régimen de Protección de Usuarios (RPU), las cuales impactan de manera significativa los procesos operativos, comerciales, tecnológicos y de atención de los PRST. Este corto periodo de participación limita la posibilidad de que los regulados y demás interesados realicen un análisis detallado, técnico y sustentado de los impactos regulatorios, lo cual es contrario al espíritu de la participación efectiva que inspira la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN).



Adicionalmente, se observa que el proyecto **concentra y comprime en un único ejercicio** varias etapas que, conforme a las mejores prácticas regulatorias y a la propia metodología AIN, deberían desarrollarse de manera diferenciada y progresiva. En efecto, el diagnóstico del problema regulatorio, la definición del árbol del problema, la identificación de las situaciones problemáticas, la evaluación de alternativas y la formulación de la propuesta regulatoria se presentan de forma integrada y simultánea en un solo documento soporte, sin que exista una separación clara entre las distintas fases del proceso regulatorio ni espacios intermedios de validación y retroalimentación sectorial.

Esta aproximación metodológica dificulta distinguir con precisión cuáles problemáticas responden a **fallas estructurales y generales del RPU** y cuáles, por el contrario, se derivan de **riesgos específicos, coyunturales y excepcionales asociados al proceso de integración TIGO-MOVISTAR**. Como resultado, se corre el riesgo de que medidas concebidas originalmente como respuestas focalizadas a una situación particular de mercado se transformen, en la práctica, en obligaciones de carácter general aplicables a todos los operadores, sin que medie una justificación suficiente desde los principios de necesidad, proporcionalidad y neutralidad competitiva.

Desde una perspectiva operativa y competitiva, la aplicación simétrica de las medidas propuestas desconoce las diferencias sustanciales entre operadores que se encuentran en procesos de integración y los demás, sin migraciones masivas de usuarios, sin unificación de plataformas, ni cambios estructurales en sus modelos comerciales o de atención.

COMCEL no es parte de la integración realizada entre TIGO y MOVISTAR, por lo que no enfrenta los riesgos asociados a procesos de consolidación empresarial que motivan una parte significativa de la intervención regulatoria propuesta. No obstante, la aplicación general de las medidas implica para COMCEL la asunción de **nuevas cargas regulatorias relevantes**, en términos de ajustes operativos, desarrollos tecnológicos, rediseño de procesos comerciales y cumplimiento de nuevos plazos y restricciones, sin que exista un beneficio proporcional en términos de mitigación de riesgos o mejora de la protección al usuario.

Esta situación puede derivar en un **trato regulatorio desbalanceado**, en el que operadores que no hacen parte de la integración TIGO - MOVISTAR asumen costos regulatorios significativos, mientras que los operadores integrados, aun siendo los generadores de los riesgos identificados, internalizan simultáneamente los beneficios estructurales derivados de la integración (economías de escala, sinergias operativas, fortalecimiento competitivo).



La SIC en este sentido se ha pronunciado en concepto de abogacía de la competencia, a la ANTV en el proyecto de resolución que modificó las contraprestaciones para el servicio de televisión por suscripción de la siguiente manera:

*“En consecuencia, al margen del grado de potencial afectación específica respecto de uno u otro competidor, puesto que el Proyecto puede ser menos provechoso para algunos de ellos, no es posible concluir que el Proyecto sea por esta razón anticompetitivo per se. En este sentido, es preciso recordar que, según la Ley 1340 de 2009, dentro de los propósitos de las actuaciones administrativas de competencia se resaltan: (i) la libre participación de las empresas en el mercado; (ii) el bienestar de los consumidores; y la (iii) eficiencia económica. **Dicho en otras palabras, la Autoridad de Competencia, con el fin de salvaguardar la competencia, prioriza usualmente la protección del mercado como un todo, en lugar de la que merezca un competidos en particular.***

*Así pues, es importante resaltar que la Superintendencia de Industria y Comercio por regla general se abstiene de condenar regulaciones que puedan repercutir más en uno que en otros competidores, siempre **que la protección del mercado como un todo se garantice y que la regulación no esté perjudicando injustificadamente o con carácter discriminatorio a un competidor específico.** (...)”¹ (NFT)*

En este sentido, consideramos indispensable que la CRC evalúe con mayor detenimiento la **proporcionalidad, necesidad y alcance subjetivo** de las medidas propuestas, de manera que la regulación resultante no imponga cargas adicionales injustificadas ni genere efectos distorsivos sobre la competencia, especialmente en perjuicio de operadores que no participan en la integración y que no han sido identificados como causantes de las problemáticas específicas que motivan la intervención regulatoria.

2. COMENTARIOS PARTICULARES

El proyecto de resolución introduce un conjunto amplio de nuevas obligaciones y modificaciones sustanciales al Régimen de Protección de los Usuarios (RPU) que generan impactos operativos, tecnológicos, administrativos y comerciales significativos para los PRST. En consecuencia, presentamos a continuación nuestros comentarios al articulado:

¹ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de Abogacía de la Competencia. Radicado No. 17-138970-8-0. <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/17-138970.pdf>



2.1. Artículo 2. Modifica el artículo 2.1.6.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 – Promociones y Ofertas

- **AJUSTE A OFERTAS Y PUBLICIDAD DIRIGIDA:**

- i) **Medida planteada por la CRC:**

El proyecto regulatorio de la CRC plantea ajustar el artículo 2.1.6.1. “*Promociones y ofertas*” de la Resolución CRC 5050 de 2016, para agregar un segundo párrafo según el cual aquellos PRST que tengan permisos de usos de espectro (esto es, que sean Operadores Móviles de Red-OMR) y ofrezcan en el mercado de forma conjunta servicios fijos y móviles, **no puedan hacer ofertas comerciales y publicidad dirigidas a usuarios de OMV o de cualquier otro operador que no haga ofertas convergentes fijo-móvil.**

En este sentido consideramos que el empaquetamiento genera múltiples beneficios para los usuarios y no debe restringirse:

La CRC debería tener en cuenta que el empaquetamiento de productos y servicios es una práctica generalizada que le genera diversos beneficios a los usuarios, por lo que no debe intervenir regulatoriamente en ese aspecto y mucho menos actuar directamente para reducir esos beneficios a través de una prohibición.

En efecto, el empaquetamiento es desde hace muchos años común a todo tipo de sectores de la economía y está muy difundido como práctica comercial. Además, como ha sido resaltado por COMCEL en ocasiones anteriores, como el caso en los comentarios frente al proyecto de resolución “*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles*”² (el cual culminó con la expedición de la Resolución CRC 7285 de 2024), específicamente para el sector de telecomunicaciones la CRC ha reconocido de manera contundente que las prácticas de empaquetamiento incrementan el bienestar de los consumidores por varias vías:

- i) **Gozar de menores costos derivados de descuentos:** La contratación conjunta de dos o más servicios es más económico para el usuario en comparación con la contratación de cada uno de forma individual. Esta es tal vez la principal característica del empaquetamiento y la

² <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



razón por la cual los usuarios lo eligen. Las sinergias y eficiencias que se logran hacen que los descuentos en ofertas empaquetadas oscilen entre el 20% y el 40%;

- ii) **Tener un solo interlocutor para la transacción:** El consumidor solo tiene que comunicarse con un único proveedor para acordar la contratación y para recibir y pagar las facturas; además, solo debe dirigirse a un único operador para efectos de peticiones, quejas, reclamos y consultas;
- iii) **Enfrentar menores costos de transacción:** Al tener un único interlocutor el usuario obtiene ahorros en tiempo al momento de buscar qué servicios quiere contratar y obtener información respecto de sus características y de la forma de utilizarlas, lo que se conoce en la teoría económica como una reducción de costos de transacción;
- iv) **Disfrutar de mayor calidad y seguridad en contratar con un solo operador:** Comprar productos o servicios empaquetados permite que existan mejoras en la calidad que reciben los usuarios, las cuales no serían viables si se contratara cada servicio con distintos proveedores³.

Como se puede observar, los usuarios contratan servicios empaquetados porque los consideran benéficos, como en efecto la CRC ya lo ha notado: en la Actuación Particular de dominancia en el mercado relevante Servicios Móviles (Resolución CRC 6146 de 2021), **la CRC encontró que existía una alta preferencia de los usuarios por contratar servicios de manera empaquetada**, y que el empaquetamiento generaba un traslado de eficiencias productivas hacia el consumidor, por lo cual para el usuario había un claro incentivo económico en contratar los servicios de forma conjunta⁴.

Por lo anterior, es claro que el empaquetamiento es positivo y, en consecuencia, no debe restringirse por parte del regulador de ninguna manera o desincentivar su uso en los usuarios por favorecer específicamente ciertos operadores.

Asimismo, es necesario resaltar que la CRC no puede extender obligaciones derivadas de una integración a operadores que no son intervinientes de dicha integración:

Como es de público conocimiento, en noviembre de 2025 la Superintendencia de Industria y Comercio

³ Análisis de Ofertas Empaquetadas en Colombia. Documento soporte propuesta. Coordinación de Regulación de Mercados. Diciembre de 2015. Disponible en https://crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-3/3/Propuestas/documento_soporte_ofertas_empaquetadas.pdf

⁴ Resolución CRC 6146 de 2021, pág. 384-385.



(SIC) autorizó la integración empresarial de los operadores TIGO y MOVISTAR, y acepto el ofrecimiento de los solicitantes de abstenerse de formular ofertas comerciales o de promover campañas publicitarias dirigidas a los OMV, a WOM o al cualquier operador entrante que tenga una participación de mercado menor a las intervinientes⁵. Por ende, **la propuesta normativa de la CRC es una réplica del condicionamiento mencionado, que ahora sería aplicable a otros operadores (los demás que ofrezcan servicios convergentes fijo-móvil).**

“(...) B. Propuestas de condicionamientos

Las INTERVINIENTES propusieron condicionamientos que están encaminados a ofrecer información suficiente a los usuarios sobre la realización de la operación y, adicionalmente, un compromiso de no formular ofertas dirigidas específicamente a usuarios de los PRST que tengan menor participación de mercado –categoría que incluye a WOM y los OMV–. Sin embargo, las INTERVINIENTES advirtieron que proponen conservar la posibilidad de presentar ofertas a usuarios de PRST con menor participación si esos PRST formularon primero ofertas dirigidas a usuarios de las INTERVINIENTES. (...)”⁶

Sin embargo, el regulador no tiene en cuenta que el condicionamiento mencionado fue aceptado por la SIC **por solicitud de los operadores objeto de la integración**. Asimismo, el análisis duro más de un año, dado que las intervinientes radicarón formalmente ante la SIC la solicitud de pre evaluación el 19 de diciembre de 2024⁷ (y se tramitó en el expediente con número de radicado 24-54942⁸). Esto significa que ese condicionamiento surgió tras un prolongado análisis de la Autoridad de Competencia que consideró que esa restricción propuesta por TIGO y MOVISTAR resultaba adecuada para mitigar potenciales efectos negativos sobre la competencia que se podrían derivar de la integración y es producto única y exclusivamente del análisis de esa integración empresarial entre las mencionadas intervinientes.

Por lo tanto, no es admisible que la CRC le establezca una obligación derivada de una integración empresarial a otros operadores que no hicieron parte de dicha integración, dado que estaría castigando a unos operadores por una operación empresarial realizada por otros, sin haber realizado un análisis con la profundidad que sí lo hizo la SIC.

⁵ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 94169 del 13 de noviembre de 2025. págs. 133-134.

⁶ Ibidem. Pág 123.

⁷ https://www.linkedin.com/posts/superintendencia-de-industria-y-comercio_comunicado-sic-activity-7283110257428508675-oHix?utm_source=share&utm_medium=member_desktop

⁸ <https://serviciospub.sic.gov.co/Sic2/Tramites/Radicacion/Radicacion/Consultas/ConsultaRadicacion.php>



ii) La CRC no demuestra que exista una falla de mercado:

El regulador dice que las ofertas dirigidas a usuarios específicos generan una falta de transparencia y una opacidad de la información para los usuarios⁹.

Consideramos que no es cierto que las ofertas fijo-móvil generen asimetrías de información, ya que los usuarios están en plena condición de conocer las características de los productos que adquieren y, además, cada vez más los consumidores pueden conocer la cobertura de cada operador y la calidad de los servicios ofrecidos por cada uno, para lo cual puede acudir a publicaciones periódicas que de manera acertada publicita la CRC. No existe, por lo tanto, la presunta falla de mercado de selección adversa que menciona el regulador¹⁰, pues la regulación debe comprender que los consumidores son racionales y tienen la plena conciencia para elegir entre diversas opciones. La regulación, por lo tanto, no puede intentar suplir el racionamiento de los usuarios y pretender decidir por ellos cuáles ofertas son atractivas y cuáles no, y determinar cuáles ofertas debería poder recibir.

Además, la CRC menciona que esa supuesta (e inexistente) falla de mercado se agrava por las economías de escala¹¹. Esa afirmación del regulador no corresponde a la realidad, pues las economías de escala que algunos operadores han logrado en virtud de sus inversiones no deberían ser vistas como algo negativo. Desafortunadamente, la CRC continúa enfocada en castigar la inversión, en contra de los fines de la Ley 1341 de 2009.

Por otra parte, el regulador no demuestra que haya problemas de replicabilidad asociadas a las ofertas convergentes fijo-móvil, porque existen múltiples operadores de nicho que conocen a profundidad los distintos territorios y les proveen a los consumidores ofertas atractivas. Si no fuera así, no existirían más de dieciséis (16) operadores móviles (entre OMR y OMV) y más de 1.200 proveedores de Internet.

La CRC debe tener muy presente que la intervención del Estado en la economía no puede ser la regla general, sino que debe restringirse única y exclusivamente a situaciones en las cuales los mercados no presentan condiciones adecuadas de competitividad debido a que la interacción de las fuerzas del mercado (oferta y demanda) no generan resultados satisfactorios, como lo manifestado la Corte Constitucional¹².

⁹ Documento Soporte. págs. 59-64.

¹⁰ Documento Soporte. pág. 60.

¹¹ Documento Soporte. pág. 60.

¹² Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-150-03.htm#_ftnref170



iii) No se conocen los efectos que tendría la norma planteada:

Si bien la CRC evalúa unas alternativas planteadas, en realidad la CRC no ha realizado un Análisis de Impacto Normativo (AIN), por cuanto no conoce el efecto que la norma propuesta tendrá sobre distintas variables relevantes del mercado.

Específicamente, la CRC no conoce cuál sería el efecto que tendría la norma sobre la inversión, tanto como por operador, sobre la cobertura de servicios fijos y móviles, sobre las tarifas minoristas, sobre la innovación y diferenciación de ofertas, y más grave aún, sobre el bienestar de los consumidores.

Por lo tanto, le regulador no ha analizado a profundidad las consecuencias que se derivarían de la medida planteada, lo cual genera el riesgo de afectar el funcionamiento del mercado y las dinámicas competitivas y mina la confianza en las actuaciones regulatorias de la CRC.

iv) El regulador no puede intervenir un mercado que no es sujeto a regulación *ex ante*:

La restricción propuesta a las ofertas y publicidad dirigida para PRST que prestan servicios fijos y móviles genera limitaciones injustificadas a la competencia, al impedir la realización de ofertas incluso a la propia base de clientes de servicios fijos, dado que en la práctica no es posible identificar el operador móvil del usuario. Adicionalmente, la medida introduce un trato regulatorio asimétrico, al permitir que operadores móviles virtuales o proveedores que no prestan servicios fijos accedan a clientes a los que los PRST integrados no podrían dirigirse en igualdad de condiciones. En este sentido, la disposición limita la capacidad de competir de los operadores convergentes sin una justificación suficiente.

En este contexto, resulta relevante analizar la medida propuesta no solo desde sus efectos operativos inmediatos, sino también a la luz del enfoque metodológico que orienta la intervención regulatoria de la CRC en materia de competencia. En particular, cualquier restricción que incida directamente en la capacidad de los operadores para formular ofertas y competir en el mercado debe evaluarse de manera consistente con el esquema de regulación por mercados relevantes, el cual constituye el marco analítico mediante el cual la Comisión identifica fallas de mercado, estructura sus intervenciones y define medidas diferenciadas según las condiciones competitivas existentes.

La regulación por mercados relevantes es la metodología a través de la cual la CRC analiza y estructura los proyectos regulatorios, la cual se deriva del Decreto 2870 de 2007, el cual determinó que la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) debía establecer los criterios y las condiciones para definir los mercados relevantes y determinar la existencia de posición



dominante¹³.

Posteriormente, se expidió la Resolución CRT 2058 de 2009, en la que se determinaron los parámetros y criterios para la regulación por mercados relevantes de telecomunicaciones. En primer lugar, la CRC debe definir un mercado relevante, para lo cual debe realizar el análisis de sustituibilidad de la demanda, cuyos resultados, junto con el test del monopolista hipotético, serán usados para identificar los mercados minoristas y mayoristas de telecomunicaciones, teniendo en cuenta los servicios que los componen. Una vez se ha identificado y definido en la regulación un mercado relevante, la CRC puede entrar a evaluar si ese mercado relevante debe ser considerado susceptible de regulación *ex ante*, para lo cual debe evaluar tres (3) criterios (actualmente incluidos en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016) que se deben cumplir de forma simultánea: a) Análisis actual de las condiciones de competencia en el mercado; b) Potencial de competencia en el corto y mediano plazo; y c) Aplicación del derecho de la competencia¹⁴. Sobre esos mercados declarados como sujetos a regulación *ex ante* la CRC puede analizar la pertinencia de establecer medidas regulatorias.

Lo anterior deja total claridad en que únicamente puede regularse un mercado cuando ya ha sido previamente declarado como susceptible de regulación *ex ante*, lo que presupone que se ha declarado como mercado relevante con anterioridad.

En lo que respecta a estos comentarios, a las ofertas convergentes fijo-móvil las CRC no las ha declarado como mercados relevantes (por lo que no está en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016), por lo que mucho menos ha sido declarado como sujetas a regulación *ex ante*. De hecho, en desarrollo del proyecto regulatorio “*Revisión de mercados de servicios fijos*” (que culminó con la expedición de la Resolución CRC 6990 de 2022), la CRC descartó la posibilidad de definir el paquete de servicios “*cuádruple play*” (es decir, la oferta conjunta de servicios fijos y móviles) como un mercado relevante dada su muy baja penetración¹⁵.

Esto implica, necesariamente, que la CRC, conforme su propia regulación, no tiene legalmente permitido regular las ofertas convergentes fijo-móvil, que es lo que está planteando hacer al establecer una restricción para los operadores que las ofertan. Cualquier actuación en contra de este entendimiento, por lo tanto, estaría viciada de nulidad por expedirse infringiendo las normas en que debe fundarse, de conformidad con el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

¹³ <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=26378>

¹⁴ <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00002058.pdf>

¹⁵ <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>



Sobre el particular, es pertinente resaltar que la Superintendencia de Industria y Comercio emitió concepto de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución previo a la Resolución CRC 7285 de 2024, en el cual dicha autoridad de competencia consideró que no resultaba razonable ni proporcional que la CRC adoptara medidas que restringieran el empaquetamiento de servicios fijos y móviles, en la medida en que ello sacrificaría injustificadamente los beneficios que perciben los usuarios:

"(...) En conclusión, esta Superintendencia encuentra razonable y proporcional que la CRC no adopte con el proyecto una medida restrictiva del empaquetamiento de servicios móviles y fijos para no sacrificar injustificadamente los beneficios que perciben los consumidores de esta práctica. (...)"

En este orden de ideas, no resulta clara la razón por la cual la CRC insiste en formular propuestas regulatorias que afectan la práctica del empaquetamiento, pese a que la propia autoridad de competencia ha manifestado en reiteradas oportunidades que tales medidas no favorecen al usuario y pueden sacrificar injustificadamente los beneficios que este percibe de dicha práctica comercial.

v) Solicitud

Lejos de generar beneficios a los consumidores, la medida propuesta reducirá la competencia en el mercado, lo que afectará la innovación y perjudicará el bienestar de los usuarios. No solo los PRST que ofrecen servicios fijos y móviles de manera conjunta verán restringidas sus posibilidades de competir, sino que esto generará que los demás PRST (los beneficiados de la norma) verán reducidos sus incentivos para ofrecer buen servicio a sus usuarios, pues la regulación les estaría eliminando una fuente competitiva sin justificación alguna.

Por lo anterior, le solicitamos a la CRC que elimine esta propuesta regulatoria para evitar que se prive a los consumidores de los múltiples beneficios que tienen el empaquetamiento, y evitar un pésimo precedente de intervención regulatoria.

Como se argumentó de parte de COMCEL frente al borrador de Agenda Regulatoria CRC 2026-2027, lo que debe hacer la CRC es enfocar sus esfuerzos en promover la inversión, con lo cual se aumentará el bienestar de los usuarios, en lugar de buscar intervenir en aspectos puntuales de la dinámica comercial del mercado, frente a las cuales las normas existentes de protección al consumidor y protección de la libre competencia pueden solucionar cualquier problema que pudiera llegar a presentarse¹⁶. Además, la CRC no puede regular para favorecer a unos operadores específicos,

¹⁶ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/11000-32-7-1>



cuando su rol debe ser regular para mejorar el bienestar de los usuarios a través del fomento de la inversión.

2.2. Artículo 6 – Modifica el artículo 2.1.8.4 – Solicitud de Terminación del contrato o cancelación de servicios

- **Canal digital exclusivo para la terminación de contratos: alcance de la “exclusividad” - (Artículo 2.1.8.4 – inciso principal)**

El artículo 2.1.8.4 establece la obligación de contar con un canal digital exclusivo para la recepción de solicitudes de terminación de contratos.

Sobre el particular es necesario mencionar que ya existen múltiples canales digitales habilitados y funcionales (web, aplicaciones móviles y mensajería instantánea), a través de los cuales los usuarios pueden realizar este trámite con trazabilidad y seguimiento.

En este contexto, resulta necesario que la CRC aclare el alcance del concepto de “**canal digital exclusivo**”, específicamente si:

- Implica la eliminación o deshabilitación de los módulos de cancelación actualmente existentes en canales digitales ya operativos, y la consecuente creación de uno nuevo o,
- Se refiere a la existencia de una opción claramente identificada y dedicada dentro de los canales digitales existentes, con un flujo específico para la terminación.

En este contexto, la imposición de **un canal digital adicional y exclusivo no responde** a una falla identificada en los mecanismos existentes, ni se encuentra debidamente justificada desde la óptica de la protección del usuario. Por el contrario, dicha exigencia implicaría desarrollos redundantes, mayores costos operativos y tecnológicos, así como una fragmentación innecesaria de la experiencia del usuario, quien ya cuenta con opciones claras y accesibles para ejercer su derecho de terminación contractual, sin que se evidencie un beneficio incremental concreto.

En consecuencia, se solicita a la CRC eliminar la obligación de crear un canal digital exclusivo para la terminación de contratos, permitiendo que los PRST continúen atendiendo estas solicitudes a través de sus canales digitales existentes, siempre que cuenten con flujos claramente identificados y garanticen la trazabilidad y seguimiento del trámite.



Este enfoque resulta más eficiente, proporcional y coherente con los objetivos del Régimen de Protección de los Usuarios, sin imponer cargas regulatorias innecesarias ni afectar negativamente la experiencia del usuario.

- **Prohibición absoluta de ofertas o gestiones de retención - (Artículo 2.1.8.4.1)**

El numeral 2.1.8.4.1 prohíbe de manera absoluta cualquier tipo de oferta, promoción, beneficio o gestión orientada a la retención del usuario dentro del canal digital exclusivo.

Esta prohibición:

- Limita el derecho del usuario a contar con información completa sobre alternativas disponibles (tarifa, producto, soluciones a inconformidades).
- Impide que el operador atienda de manera integral las causas que motivan la decisión de cancelación.

En consecuencia, se solicita a la CRC evaluar un enfoque más equilibrado, que permita al menos:

- Información a solicitud expresa del usuario.
- Sin que ello se traduzca en prácticas obstructivas o coercitivas.

Adicionalmente, la prohibición absoluta de cualquier interacción orientada a la retención dentro de este canal puede resultar contraria al interés del propio usuario, quien podría verse privado de la posibilidad de conocer información adicional, alternativas comerciales o beneficios que le permitan tomar una decisión más informada antes de terminar su contrato. En este sentido, debería permitirse que sea el usuario quien, de manera voluntaria, solicite conocer dichas alternativas si así lo desea.

- **Validación de identidad y seguridad - (Artículo 2.1.8.4.3)**

Si bien compartimos plenamente los objetivos de seguridad, prevención de fraude y protección de la identidad de los usuarios que persigue la disposición propuesta, consideramos fundamental que la regulación adopte un enfoque basado en principios y resultados, y no en la definición taxativa de mecanismos técnicos específicos. En este sentido, resulta adecuado que la CRC establezca reglas mínimas y criterios generales de seguridad y autenticación, orientados a garantizar la correcta identificación del solicitante y la integridad del trámite.



No obstante, se solicita que el detalle del proceso de validación de identidad pueda ser definido por cada PRST, atendiendo a sus arquitecturas tecnológicas, sistemas de información, modelos de gestión de riesgos y mecanismos de seguridad ya implementados. Una definición excesivamente rígida de los procedimientos podría restringir la adopción de soluciones más robustas, eficientes y, en algunos casos, más protectoras para el usuario, así como limitar la capacidad de los operadores para evolucionar sus esquemas de autenticación frente a nuevas amenazas, riesgos emergentes o avances tecnológicos.

Asimismo, es pertinente resaltar que la propuesta realizada por la CRC presenta los siguientes inconvenientes que deben ser contemplados por el regulador:

Seguridad del OTP: Es necesario contar con especificaciones técnicas adicionales, que contemplen la vigencia del OTP, número de caracteres mínimos y algoritmos de generación para garantizar un nivel de seguridad uniforme entre todos los operadores.

Parámetros de Bloqueo: Consideramos que el bloqueo después de tres (3) intentos fallidos por un máximo de tres (3) horas no es adecuado para prevenir intentos fraudulentos.

Actualización de datos: Se deberá aclarar por la CRC, cómo debe procederse cuando el usuario ha cambiado el número de contacto, o de correo electrónico sin actualizar los datos ante el operador, lo que impediría la recepción del OTP.

En consecuencia, se solicita a la CRC ajustar el numeral 2.1.8.4.3 en su redacción actual, o, de manera alternativa, reformularlo en términos generales y basados en principios, de forma que cada PRST pueda adoptar y aplicar las mejores prácticas de seguridad y autenticación, garantizando los objetivos regulatorios sin sacrificar flexibilidad operativa ni innovación en la protección del usuario.

- **Visualización de contratos y servicios incluidos en paquetes - (Artículo 2.1.8.4.4.1)**

Se solicita que la funcionalidad de visualización permita identificar de manera clara y desagregada cada uno de los servicios incluidos dentro de un mismo contrato o paquete, de forma que el usuario pueda ejercer efectivamente su derecho a cancelar uno, varios o la totalidad de los servicios contratados, y no se vea limitado a la cancelación del contrato como un todo. Esta precisión resulta necesaria para garantizar un ejercicio real y consciente del derecho de terminación, especialmente en esquemas de servicios empaquetados.



- **Comentarios sobre los indicadores de desempeño del canal digital exclusivo (Artículo 2.1.8.4.6)**

La inclusión de indicadores de desempeño asociados al canal digital exclusivo resulta cuestionable, en la medida en que no se evidencia una relación clara y necesaria entre dichas métricas y el ejercicio efectivo del derecho de terminación por parte del usuario. La definición de indicadores en este contexto introduce un esquema de medición que no responde a una falla identificada, ni se encuentra debidamente justificado desde el objetivo regulatorio perseguido, lo que genera el riesgo de incorporar cargas de seguimiento y control que no aportan valor real a la protección del usuario.

En particular, el indicador de disponibilidad del canal, referido al tiempo de funcionamiento del *chatbot*, no constituye un parámetro adecuado para evaluar el cumplimiento de obligaciones sustantivas, dado que la accesibilidad técnica del canal no es equivalente al ejercicio material del derecho de terminación. En consecuencia, la exigencia de este tipo de indicadores, lejos de fortalecer la protección del usuario, introduce mecanismos de control formales y ajenos a la finalidad del régimen, por lo que se considera que su implementación no resulta necesaria ni proporcional en el marco del RPU.

Por su parte, los indicadores de efectividad del canal (cancelaciones efectivas frente a solicitudes recibidas) y de tiempo promedio de interacción no reflejan propiamente el desempeño del canal como herramienta de atención, sino que dependen de factores ajenos a su funcionamiento, tales como la decisión final del usuario, la complejidad del contrato o el número de servicios asociados. En particular, el indicador de efectividad puede inducir a **interpretaciones erradas**, al asociar el desempeño del canal con el resultado de una decisión autónoma del usuario, mientras que el tiempo de interacción no constituye, por sí mismo, un parámetro de eficiencia o calidad, dado que interacciones más prolongadas pueden ser necesarias para garantizar una adecuada comprensión del trámite.

En consecuencia, se solicita a la CRC mantener únicamente el indicador de disponibilidad con un carácter informativo y eliminar los indicadores de efectividad y tiempo de interacción, evitando así interpretaciones erróneas, incentivos regulatorios inadecuados y cargas de reporte que no se encuentran justificadas frente al objetivo de protección efectiva del usuario.

- **Confirmaciones, notificaciones y gestión del correo electrónico - (Artículo 2.1.8.4.6)**

Se solicita que la regulación reconozca expresamente que es responsabilidad del usuario mantener actualizado el correo electrónico o número de contacto registrados, para efectos de notificaciones y comunicaciones relacionadas con la relación contractual.



Por otro lado, en el segundo párrafo de este numeral se exige al PRST dar respuesta dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la solicitud de terminación, lo cual resulta innecesario y carente de objeto regulatorio, en la medida en que el propio procedimiento previsto en el proyecto ya establece que, al momento de la radicación, el usuario recibe una respuesta automatizada inmediata, mediante la cual se confirma la recepción de la solicitud, el inicio del trámite y la asignación del Código Único Numérico (CUN).

En este contexto, la exigencia de una respuesta adicional dentro de un plazo de tres (3) días no aporta un valor adicional al usuario, dado que la información esencial ya le ha sido suministrada de forma oportuna y verificable. Por el contrario, esta obligación introduce una duplicidad innecesaria de comunicaciones, asimila indebidamente el trámite de terminación contractual a un procedimiento propio del régimen de PQR —el cual cuenta con reglas y plazos distintos— y genera cargas operativas adicionales sin un beneficio proporcional en términos de protección del usuario.

Por lo anterior, se considera que la confirmación automatizada de la recepción de la solicitud y la asignación del CUN constituyen en sí mismas una respuesta suficiente y adecuada, por lo que la obligación de emitir una respuesta adicional dentro de los tres (3) días hábiles debería ser eliminada o, en su defecto, limitada exclusivamente a la comunicación de la certificación de terminación cuando esta se haya hecho efectiva, evitando así duplicidades y garantizando coherencia con la naturaleza del trámite.

2.3. Artículos 4 – Modifica el artículo 2.1.7.2 Condiciones del paquete de servicios

- **Comparador de planes y claridad para el usuario**

El comparador debe mantenerse como una herramienta orientativa y pedagógica, evitando sobrecargarlo con información que complique la comprensión de las ofertas.

2.4. Artículo 11 – Modifica Artículo 2.6.4.2 – NIP de confirmación (Regla de 30 días en portabilidad)

En relación con la modificación del artículo 2.6.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, solicitamos que el plazo de entrada en vigor de la regla asociada a la verificación del término de treinta (30) días en los procesos de portabilidad sea de **nueve (9) meses contados a partir de la expedición de la resolución**, en lugar de los seis (6) meses previstos en el proyecto, que no contemplan el término de expedición de la resolución. Lo anterior, toda vez que la experiencia ha demostrado que la



implementación efectiva de cambios en el esquema de portabilidad requiere tiempos adicionales para garantizar su adecuada operación, principalmente por las adecuaciones del ABD.

La puesta en marcha de esta medida depende en un cien por ciento (100 %) de las definiciones técnicas, procedimentales y operativas que se adopten de manera conjunta en el Comité de Desarrollo y Coordinación (CDC), con la participación de todos los operadores del país y del Administrador de la Base de Datos de Portabilidad (ABD), procesos que solo pueden iniciarse una vez la regulación se encuentre en firme y que, por su naturaleza multilateral, demandan un mayor plazo para su implementación ordenada y homogénea.

2.5. Contenido Prohibido – Artículo 2.1.3.1

La propuesta regulatoria de la CRC adiciona un párrafo al final del artículo 2.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (Contenido Prohibido), el cual quedará así:

"En caso de que en los contratos que celebren los usuarios con los operadores se incluyan las cláusulas a que se refiere este artículo, estas serán ineficaces de pleno derecho, de modo que se tendrán por no escritas y no producirán efecto alguno, de conformidad con lo previsto en los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 1480 de 2011. Lo mismo ocurrirá en caso de que se modifiquen o adicionen disposiciones del modelo único de contrato distintas a las expresamente permitidas por la regulación general expedida por esta Comisión."

Consideramos que debe ser suprimida de la modificación propuesta dado que:

- (i) Conforme el artículo segundo de la Ley 1480 de 2011 las normas contenidas en esta ley son aplicables cuando no exista regulación especial, evento en el cual se aplicarán de manera suplementaria.
- (ii) Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la determinación sobre si una cláusula o disposición contractual es nula o inválida es una **materia de reserva legal** y no le corresponde al regulador, vía acto administrativo, establecer los efectos de una determinada cláusula.
- (iii) La determinación de las consecuencias jurídicas de las cláusulas contractuales -tales como su validez, eficacia, nulidad o inexistencia- constituye materia de **reserva de ley**, propia del derecho civil y del régimen de protección al consumidor. No corresponde a la CRC, mediante acto administrativo de carácter general, establecer o replicar los efectos



jurídicos de determinadas estipulaciones contractuales, competencia que el ordenamiento jurídico reserva al legislador.

- (iv) El párrafo propuesto incurre en una **extralimitación de competencias** al extender la consecuencia de ineficacia de pleno derecho a un supuesto no previsto en la Ley 1480 de 2011, a saber: *"las modificaciones o adiciones al modelo único de contrato distintas a las expresamente permitidas por la regulación"*. Esta extensión constituye la creación de una nueva causal de ineficacia por vía reglamentaria, lo cual excede las facultades de la CRC y vulnera el principio de legalidad.

En subsidio, de considerarse procedente mantener alguna referencia a las consecuencias de las cláusulas prohibidas, se solicita que el párrafo se limite a una **mera remisión normativa** a los artículos 42, 43 y 44 de la Ley 1480 de 2011, sin pretender replicar su contenido ni extenderlo a supuestos adicionales. Asimismo, debe suprimirse toda referencia a las modificaciones del modelo único de contrato, cuyas consecuencias por incumplimiento regulatorio deben regirse por el régimen sancionatorio aplicable y no por la figura civil de la ineficacia.

2.6. Artículo 13 – Vigencias

En relación con el plazo de entrada en vigor de las modificaciones propuestas a los artículos 2.1.8.3 (Terminación del contrato), 2.1.8.4 (Cancelación de servicios y canal digital exclusivo), 2.1.10.5 (Modificación de planes) y 2.6.4.2 (Generación del NIP en el proceso de portabilidad), así como a las modificaciones previstas en los artículos 2.1.7.2 (Condiciones de los paquetes de servicios) y 2.1.13.1 (Contenido de la factura) de la Resolución CRC 5050 de 2016 —cuya entrada en vigor se fija en el proyecto para el 1 de septiembre de 2026 y para el 1 de julio de 2026—, solicitamos que todas estas disposiciones entren en vigor en un **plazo mínimo de nueve (9) meses contados a partir de la expedición de la resolución, en lugar de las fechas actualmente previstas, las cuales no tienen en cuenta la fecha efectiva de expedición del acto administrativo ni los tiempos reales requeridos para su implementación.**

Esta solicitud se fundamenta en que cada uno de los artículos mencionados implica ajustes operativos y tecnológicos de distinta naturaleza, que en conjunto demandan un esfuerzo significativo de planeación, desarrollo, pruebas e implementación. Asimismo, reconsiderar un ajuste en los plazos de entrada en vigor considerando el esfuerzo de desarrollo, pruebas e inversiones necesarias, especialmente en un contexto en el que los desarrollos deben implementarse de manera paralela en sistemas fijos y móviles. Incorpore esquemas de implementación gradual o transitoria, que reduzcan riesgos operativos y permitan una adopción ordenada de las nuevas obligaciones.

**En particular:**

(i) los artículos 2.1.8.3 y 2.1.8.4 requieren rediseños integrales de flujos de atención, autenticación, notificación y trazabilidad asociados a la terminación contractual y cancelación de servicios; (ii) el artículo 2.1.10.5 implica ajustes en los sistemas de gestión comercial y contractual para la modificación de planes, con impacto directo en facturación y experiencia del usuario; y (iii) el artículo 2.6.4.2 exige coordinación técnica y operativa con el Administrador de la Base de Datos de Portabilidad (ABD) y con los demás operadores, así como pruebas conjuntas previas a su entrada en operación.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los desarrollos requeridos para dar cumplimiento a las disposiciones propuestas deben implementarse de manera integral y coherente en los distintos sistemas de información, atención, facturación y gestión comercial que soportan la prestación de los servicios fijos y móviles, lo cual implica un esfuerzo significativo de integración tecnológica y coordinación operativa.

Este proceso demanda inversiones relevantes en un contexto presupuestal particularmente exigente para el sector, así como tiempos adecuados para garantizar pruebas, estabilización y puesta en funcionamiento sin afectar la continuidad del servicio ni la experiencia del usuario. En este escenario, solicitamos a la Comisión otorgar un plazo de nueve (9) meses ya que resulta más acorde con la magnitud y complejidad de los cambios regulatorios propuestos, y permite una implementación ordenada, segura y sostenible.

En particular, las medidas propuestas afectan el derecho de los proveedores a competir mediante mejores ofertas, productos y condiciones comerciales; limitan el derecho de los usuarios a tomar decisiones informadas al restringir el acceso a información relevante en momentos críticos de la relación contractual; e imponen desarrollos operativos y tecnológicos redundantes sobre canales que ya se encuentran disponibles, regulados y plenamente funcionales.

En este contexto, solicitamos respetuosamente que la Comisión de Regulación de Comunicaciones revise y ajuste las disposiciones contenidas en el proyecto bajo criterios de proporcionalidad, neutralidad competitiva, claridad normativa y coherencia regulatoria, de manera que se garantice una protección efectiva de los derechos de los usuarios sin introducir restricciones innecesarias a la competencia ni cargas regulatorias que no se justifiquen frente a los beneficios esperados.



3. CONCLUSIONES

3.1 METODOLOGÍA DE LA PROPUESTA REGULATORIA

El diseño y desarrollo del presente proyecto regulatorio presenta preocupaciones relevantes de carácter procedimental y metodológico, el cual limita la posibilidad de realizar un análisis técnico detallado de los impactos regulatorios, contrariando el espíritu de participación efectiva que inspira la metodología de AIN.

Como resultado, se corre el riesgo de que medidas concebidas originalmente como respuestas focalizadas a una situación particular de mercado se transformen, en la práctica, en obligaciones de carácter general aplicables a todos los operadores, sin que medie una justificación suficiente desde los principios de necesidad, proporcionalidad y neutralidad competitiva.

En síntesis la CRC en la propuesta formulada (i) No demuestra una falla de mercado (ii) No conocen los efectos que tendría la norma planteada y (iii) el regulador no puede intervenir en un mercado que no está sujeto a regulación *ex ante*.

3.2. AUSENCIA DE BENEFICIO A LOS USUARIOS.

Las medidas propuestas imponen a operadores que no hacen parte de la integración TIGO - MOVISTAR, como COMCEL, nuevas cargas regulatorias significativas en términos de ajustes operativos, desarrollos tecnológicos y rediseño de procesos comerciales, **sin que exista un beneficio proporcional en términos de mitigación de riesgos o mejora de la protección al usuario**, toda vez que dichas medidas derivan de una operación de integración empresarial en la que no hacemos parte.

En virtud de lo cual, se solicita respetuosamente que la CRC evalúe con mayor detenimiento la proporcionalidad, necesidad y alcance de las medidas propuestas, de manera que la regulación resultante no imponga cargas adicionales injustificadas ni genere efectos distorsivos sobre la competencia, especialmente en perjuicio de operadores que no han sido identificados como causantes de las problemáticas específicas que motivan la intervención regulatoria.

3.3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS DE LAS PROPUESTAS.

En relación con las disposiciones específicas comentadas, reiteramos nuestras solicitudes de:



- (i) Eliminar la prohibición de ofertas dirigidas por carecer de demostración de falla de mercado y afectar la dinámica competitiva;
- (ii) Aclarar el alcance y permitir la integración del canal digital de terminación con los canales existentes;
- (iii) Ampliar el plazo de implementación de la regla de portabilidad, modificación de reportes y desarrollos a nueve (9) meses; y
- (iv) Suprimir el párrafo adicionado al artículo 2.1.3.1 sobre contenido prohibido por tratarse de materia de reserva legal.

Reiteramos nuestra disposición de colaborar constructivamente con la CRC en el desarrollo de un marco regulatorio que efectivamente fortalezca la protección de los derechos de los usuarios, siempre que las medidas adoptadas sean proporcionales, debidamente justificadas y no generen distorsiones injustificadas en las condiciones de competencia del mercado.

Cordialmente,

Firmado por:

C8E4C986876A45F...

Inicial


SANTIAGO PARDO FAJARDO
DIRECTOR CORPORATIVO JURÍDICO Y DE SOSTENIBILIDAD