

Bogotá, D.C., 20 de enero de 2026

SGAC-GAPRS-010-2026
CECO: S2026

Doctora
CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59a bis # 5 - 53, Ed Link Siete Sesenta P9
Correos electrónicos: modificacionrpu@crcom.gov.co y atencioncliente@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 y se dictan otras disposiciones*”

Respetada doctora Bustamante,

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB) valora el espacio de participación sectorial abierto por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para discutir propuestos los ajustes al Régimen de Protección de Usuarios (RPU) – Fase I. No obstante, para ETB, este proyecto no puede leerse como una simple actualización procedimental. Nos encontramos en un punto de inflexión estructural: la reciente autorización de integración entre Tigo y Movistar transforma irreversiblemente el panorama competitivo en el país.

Pasamos de un mercado con un operador dominante a un escenario con un riesgo inminente de duopolio táctico o coordinado en los mercados minoristas y un duopsonio en los mayoristas. Estos dos actores concentrarían en conjunto cerca del 90% del mercado móvil, dejando a los demás actores en una posición estructuralmente asimétrica. En paralelo, la convergencia fijo-móvil y la concentración de FTTH refuerzan barreras de escala y replicabilidad.

La integración Tigo–Movistar no solo afecta los mercados minoristas móviles y fijos, sino también los mercados de acceso mayorista a redes e infraestructura, como lo reconoce expresamente la autoridad de competencia. En el mercado fijo, además, debe considerarse el rol de las fiberco o redes neutrales FTTH como On Net, creada como red mayorista neutral con participación de KKR (60%) y Telefónica/Movistar (40%), destinada a ofrecer acceso a múltiples operadores. Dado que On Net se ha convertido en un activo relevante por escala (millones de hogares pasados), su interacción con el grupo integrado introduce un elemento vertical e indirecto en la estructura competitiva del fijo y de la convergencia fijo-móvil. En esa línea, la propia SIC impuso restricciones específicas relacionadas con la participación de Movistar en On Net para mitigar riesgos de uso indebido de información o bloqueo competitivo, lo cual confirma que este componente mayorista es material para la evaluación de competencia.

A partir de lo anterior, es indispensable que las nuevas cargas del RPU–Fase I se diseñen bajo un test de proporcionalidad económica y de eficiencia regulatoria por escala (costo-efectividad): (i) mayor intensidad regulatoria donde se concentra la mayoría de usuarios (mayor beneficio agregado por usuario protegido), y (ii) obligaciones equivalentes/simplificadas para operadores sub-escala, evitando que el cumplimiento se convierta en una barrera indirecta de competencia.

Esta realidad obliga a que la CRC adopte un enfoque regulatorio explícitamente procompetitivo, basado en proporcionalidad y cargas diferenciales, para evitar efectos negativos sobre operadores

de menor escala, los regionales y OMV, que garantice la replicabilidad y la sostenibilidad de los actores que no hacen parte de ese gran bloque integrado.

Bajo este marco, es preciso resaltar que una parte importante del costo de cumplir una obligación regulatoria es fijo o cuasi-fijo, es decir, no crece proporcionalmente con el número de usuarios. Por ejemplo, implementar un nuevo canal, rediseñar flujos de atención, ajustar sistemas, desarrollar reportes, asegurar trazabilidad, auditar y mantener controles suele requerir un “equipo mínimo” y desarrollos tecnológicos que cuestan lo mismo o menos para un operador grande que para uno pequeño. En consecuencia, cuando la norma es uniforme, el costo por usuario del cumplimiento es inevitablemente bastante más alto en operadores de menor escala, lo que se traduce en una desventaja competitiva artificial.

Dicho en términos simples: si el costo anual fijo de cumplir una obligación es F y el operador tiene N usuarios, el costo fijo por usuario es F/N. Esto genera diferencias de orden de magnitud: un operador con 10 veces menos usuarios soporta, por definición, un costo fijo por usuario 10 veces mayor; con 50 veces menos usuarios, el costo por usuario es 50 veces mayor. Por eso, en un mercado altamente asimétrico (y más aún en un contexto de recomposición/concentración), la regulación que impone nuevas obligaciones debe diseñarse con medidas diferenciales y asimétricas: (i) exigir más a quienes concentran la mayoría de usuarios y tienen escala para absorber costos fijos; y (ii) simplificar obligaciones, trámites y reportes a operadores sub-escala para no expulsar competencia.

Bajo esta premisa, la posición de ETB en esta consulta se fundamenta en tres pilares, ordenados jerárquicamente: el primero es el criterio transversal que debe guiar todo el proyecto; el segundo y el tercero son posiciones frente a medidas específicas que, en todo caso, deben aplicarse de forma diferencial por escala:

1. **Necesidad de medidas diferenciales y asimétricas (pilar fundamental):** La regulación debe propender por soportar las cargas sustancialmente más gravosas en los operadores concentrados, mientras simplifica trámites, reportes y obligaciones técnicas para OMV y operadores regionales con menos de un millón de usuarios, evitando que costos fijos regulatorios se traduzcan en barreras por usuario.

Este pilar no es una solicitud “sectorial” sino un requisito de diseño regulatorio eficiente: en un escenario de concentración, la simetría formal puede producir asimetría real (por usuario) y acelerar la expulsión de competidores sub-escala; por ello, la CRC debe calibrar obligaciones, plazos y reportes con enfoque pro-competitivo y basado en proporcionalidad.

2. **Inconveniencia de la obligación de un nuevo canal digital exclusivo (posición principal) y, subsidiariamente, su aplicación diferencial:** Consideramos que la imposición de un flujo operativo rígido y un canal exclusivo para la recepción de solicitudes de terminación de contratos vulnera la libertad de empresa y la neutralidad tecnológica, y reduce la autonomía del usuario para recibir ofertas de retención. En todo caso, si la CRC mantiene la medida, solicitamos que su exigibilidad sea segmentada por escala, de modo que no imponga a operadores sub-escala desarrollos dedicados con costos fijos desproporcionados por usuario.
3. **Ampliación de plazos de implementación (posición principal) y, subsidiariamente, cronograma diferencial:** La realidad financiera del sector telecomunicaciones es crítica. Los desarrollos técnicos y operativos exigidos no fueron presupuestados para 2026 y requieren tiempos de maduración técnica superiores a los previstos. En todo caso, la entrada en vigor debe ser escalonada por tamaño, para que las obligaciones de mayor carga fija no recaigan con igual intensidad y plazo sobre operadores de menor escala.

A continuación, presentamos nuestras observaciones específicas al articulado propuesto:

1. Comentarios al articulado

1.1 Artículo 2 (modifica el artículo 2.1.6.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016): Restricción de ofertas dirigidas

ETB respalda esta medida. En el escenario post-integración, es vital prohibir que los operadores con permisos de espectro IMT y ofertas convergentes realicen prácticas de *targeting* agresivo dirigidas a los usuarios de los OMV o de operadores que no tienen su misma escala estructural. Esta es una medida asimétrica necesaria para evitar que el poder de mercado en un segmento se utilice para canibalizar a los competidores regionales y especializados.

Adicionalmente, para que la restricción sea efectiva en el escenario post-integración, es clave que la CRC precise el alcance material de “ofertas dirigidas” y cierre las vías de elusión típicas en entornos de alta concentración: (i) micro-segmentación digital (“look-alike audiences”, remarketing, audiencias por ubicación), (ii) campañas apalancadas en datos de comportamiento de portabilidad/retención, y (iii) ofertas convergentes que utilicen el poder en un mercado (móvil) para capturar al usuario en otro (fijo) mediante empaquetamiento y subsidios cruzados. En un contexto donde dos actores concentran cerca del 90% del mercado móvil y donde la convergencia fijo-móvil refuerza barreras de replicabilidad, la medida debe mirar explícitamente la dinámica multiproducto y no solo el contacto comercial aislado.

En el mercado fijo, este riesgo se amplifica por la existencia de una capa mayorista FTTH relevante (v.gr., On Net), cuya escala y rol de red neutral puede volverse un insumo competitivo sensible si se combina con presencia minorista del grupo integrado. Por eso, y en línea con que la autoridad de competencia ya trató a On Net como un elemento material de la dinámica competitiva, la CRC debería dejar claro que la restricción de ofertas dirigidas comprende también el uso (directo o indirecto) de información o ventajas derivadas de relaciones mayoristas de acceso FTTH para ejecutar estrategias de captura minorista (“fijo + móvil”) contra operadores sub-escala.

Finalmente, recomendamos que la CRC “atterrice” la medida con un estándar verificable: (a) obligación reforzada de cumplimiento y auditoría para PRST por encima del umbral (>1 millón de usuarios fijo o móvil según corresponda), (b) deber de trazabilidad del origen de datos usados para segmentación (sin exigir micro-reportes regresivos para pequeños), y (c) un enfoque de fiscalización basado en riesgo concentrado.

1.2 Artículos 4 y 8 (modifican los artículos 2.1.7.2 y 2.1.13.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016): Discriminación de precios de servicios empaquetados en la factura

ETB manifiesta su desacuerdo general con la obligación de discriminar los precios de servicios empaquetados en la factura, basándose en los siguientes argumentos técnicos y jurídicos:

- **Ruptura de la estabilidad jurídica e inversiones realizadas:** Históricamente, el marco regulatorio ha exigido que la oferta de paquetes de uno o varios servicios se realice un precio único integral para el conjunto de los servicios contratados. Bajo este mandato, los operadores realizamos inversiones sustanciales en sistemas de facturación, tarificación y plataformas comerciales diseñadas para cumplir con esta regla específica. Imponer ahora una desagregación obligatoria altera de forma retroactiva las condiciones de cumplimiento sobre las cuales se planificaron dichas inversiones, sin que el documento soporte demuestre que la transparencia perseguida no pueda ser alcanzada mediante otros mecanismos.

- **Contradicción normativa:** Advertimos una falta de armonía entre el artículo 4 y el artículo 8 del proyecto. Mientras el artículo 4 limita la obligación de discriminación de precios exclusivamente a los paquetes conformados por servicios fijos y móviles, el artículo 8 (que modifica el contenido de la factura) extiende esta exigencia a la factura de todos los servicios empaquetados. Esta disparidad genera inseguridad jurídica para el operador al momento de implementar los desarrollos técnicos.
- **Riesgo de confusión para el usuario:** La desagregación de precios en la factura de un paquete contratado bajo una tarifa única integral puede generar confusión en el consumidor. La asignación de valor a cada componente dentro de la oferta convergente no necesariamente coincide con los precios de los servicios ofrecidos de manera individual. Por tanto, el usuario podría interpretar erróneamente un valor proporcional como el costo real de una contratación independiente, derivando en reclamaciones infundadas.
- **Inconveniencia de la vigencia (1 de julio de 2026):** Los cambios en reportes regulatorios, comparadores de tarifas y sistemas de facturación electrónica suponen costos operativos no presupuestados para la vigencia actual. Solicitamos que esta obligación se postergue al menos seis (6) meses adicionales para permitir una transición técnica adecuada.

1.3 Artículo 5 (modifica el artículo 2.1.8.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016): Cancelación de servicios y terminación de contratos

Actualmente la regulación reconoce que existe una diferencia entre la terminación del contrato y la cancelación de servicios. Sin embargo, en la práctica, cuando un usuario solicita cancelar uno o algunos servicios de su contrato pero mantiene otros, se configura una solicitud de modificación de plan, trámite que ya se encuentra regulado en el artículo 2.1.10.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Por lo anterior, solicitamos que los artículos 2.1.8.3 y 2.1.8.4 se refieran exclusivamente a la **terminación de contratos** (cese total de la relación prestador-usuario). Mantener el concepto de "cancelación de servicios" en estos artículos genera una duplicidad normativa innecesaria y confusa, por lo que su gestión debe remitirse de forma unificada a las reglas de modificación de condiciones del plan.

1.4 Artículo 6 (modifica el artículo 2.1.8.4 de la Resolución CRC 5050 de 2016): Nuevo canal digital exclusivo tipo Chatbot

Frente a la implementación de un canal digital exclusivo tipo chatbot para terminaciones y cancelaciones, ETB presenta las siguientes consideraciones:

- **Propuesta de segmentación por escala de mercado:** Como primera opción, ETB solicita que esta medida sea aplicada exclusivamente a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que cuenten con más de 1 millón de usuarios. Esta diferenciación es necesaria para proteger la viabilidad operativa y financiera de los operadores regionales y de menor tamaño, quienes no cuentan con las economías de escala suficientes para soportar los costos de desarrollo y mantenimiento de un canal con estas especificidades técnicas sin comprometer su competitividad.

La exigencia de un "canal digital exclusivo" debe analizarse no solo por conveniencia operativa, sino por proporcionalidad económica y por su potencial impacto competitivo en un mercado que ya enfrenta una recomposición estructural. La creación y operación de un canal exclusivo no es un ajuste marginal: típicamente implica costos de cumplimiento mayoritariamente fijos por operador (diseño, desarrollo e integración con CRM/PQR,

pruebas, ciberseguridad, trazabilidad y auditoría; además de mantenimiento y monitoreo continuo). La evidencia comparada sobre cargas administrativas muestra un efecto regresivo: los costos de cumplimiento y formalidades tienden a impactar de manera desproporcionada a empresas pequeñas frente a grandes, precisamente por su alto componente fijo.

En telecomunicaciones esta asimetría se amplifica porque las diferencias de escala entre operadores pueden ser de una o dos órdenes de magnitud. La lógica es directa: si el costo fijo anual de implementar/operar el canal dedicado es F , el costo fijo por usuario es F/N . Con una obligación idéntica:

- Operador con 10 millones de usuarios: costo fijo por usuario = $F/10.000.000$
- Operador con 1 millón: 10 veces más ($F/1.000.000$)

Esto significa que una obligación uniforme puede convertirse, en la práctica, en una carga por usuario 10x (o mayor) para operadores de menor escala, reduciendo su margen de inversión y su capacidad de competir, con efectos contrarios al objetivo pro-usuario.

Este riesgo competitivo es más relevante en el mercado fijo por la creciente importancia de redes mayoristas FTTH: On Net, concebida como red neutral mayorista (KKR 60% y Telefónica/Movistar 40%), habilita que diferentes operadores ofrezcan servicios sobre una misma huella, y ha alcanzado una escala significativa en hogares pasados. En un contexto así, los operadores de menor escala —incluidos regionales y OMV convergentes— suelen competir apoyándose en (i) redes mayoristas y (ii) diferenciación comercial y de atención; imponerles costos fijos elevados por “canales exclusivos” puede producir un efecto expulsivo, debilitando precisamente la competencia que disciplina a los actores de gran escala.

Por ello, la segmentación por umbral (>1 millón de usuarios en fijo o >1 millón de usuarios móvil) no es un privilegio: es una forma mínima de regulación proporcional para evitar que el cumplimiento se vuelva estructuralmente discriminatorio por escala. En operadores por debajo del umbral, debe permitirse el cumplimiento mediante canales digitales existentes (web/app/PQR digital) o soluciones equivalentes, siempre verificables y auditables, que alcancen el propósito regulatorio sin exigir un desarrollo dedicado de alto costo fijo.

- **Opción subsidiaria de no adopción de la medida:** En caso de que la Comisión decida no aplicar la segmentación propuesta, ETB solicita que la medida no sea acogida en el ordenamiento, fundamentando su posición en los siguientes vicios:
 - **Afectación a la autonomía del usuario:** La prohibición absoluta de realizar ofertas de retención en este canal parte de la premisa errónea de que cualquier interacción de fidelización es abusiva o dilatante. Por el contrario, el usuario tiene el derecho legítimo a conocer propuestas comerciales más favorables (mejores tarifas, mayor capacidad o beneficios tecnológicos) antes de tomar una decisión definitiva. Eliminar de tajo la posibilidad de retención priva al usuario de obtener beneficios económicos reales y lo fuerza a una “salida a ciegas”, despojándolo de su capacidad de comparar ofertas en tiempo real que podrían incentivar la competencia de precios.
 - **Vulneración a la libertad de empresa y neutralidad tecnológica:** Al definir minuciosamente el flujo técnico (“paso a paso”) de un sistema de autogestión, el regulador incurre en una suerte de “microrregulación del diseño” que frena la innovación en la experiencia de usuario (UX). Esta injerencia impide que los operadores apliquen avances en inteligencia artificial o interfaces conversacionales propias, obligándolos a ceñirse a un modelo estandarizado que desconoce la

arquitectura omnicanal única de cada prestador y su estrategia de relacionamiento digital.

- **Inconsistencia regulatoria en aplicación móvil:** Existe una contradicción en el párrafo 1 del artículo 2.1.8.4. Mientras el inciso 1 del párrafo 1 impone la obligación de habilitar el trámite en aplicaciones móviles para todos los servicios pospago —sin discriminar entre OMR y OMV—, el inciso 2 otorga una flexibilidad a los OMV al permitirles contar con solo un canal digital (sin especificar cuál). Esta redacción ambigua genera un riesgo de cumplimiento costoso; por ello, solicitamos aclarar expresamente que la carga de desarrollar y mantener una aplicación móvil funcional para estos trámites debe recaer exclusivamente sobre los operadores de red (OMR).
- **Carga desproporcionada de reportes y costos operativos asociados:** El proyecto exige la captura y remisión de una cantidad excesiva de microdatos y métricas de desempeño para un canal cuya naturaleza automatizada ya debería presuponer eficiencia. Es vital recordar que los PRST ya enfrentan una saturación de obligaciones informativas y reportes periódicos ante la CRC y la SIC. Añadir nuevas capas de reporte implica procesos de auditoría, almacenamiento y analítica que elevan los costos operativos, restando recursos financieros que el sector hoy demanda con urgencia para el despliegue de infraestructura crítica.

1.5 Artículo 7 (modifica el artículo 2.1.10.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016): Modificación de planes

ETB advierte que el párrafo de este artículo incurre en la misma inconsistencia regulatoria identificada en el párrafo 1 del artículo 2.1.8.4. Al establecer que los trámites de modificación de condiciones del plan deben estar disponibles en todos los canales digitales y, de manera obligatoria, a través de la aplicación móvil del operador para servicios móviles pospago, se ignora la realidad operativa de los OMV.

Nuevamente, se presenta una contradicción con las flexibilidades que la regulación contempla a favor de operadores virtuales en otros apartados, generando inseguridad jurídica sobre si estos están obligados o no a desarrollar y mantener una app móvil para este trámite específico. Solicitamos armonizar esta disposición para evitar cargas técnicas y financieras desproporcionadas a los actores que no ostentan posición dominante en el mercado móvil.

1.6 Artículo 11 (modifica el artículo 2.6.4.2): Plazo de permanencia en portabilidad

ETB celebra la inclusión del plazo mínimo de 30 días, aunque proponemos que según la evidencia y comparativo internacional este sea de 90 días, entre portaciones para regresar al operador donante. Esta medida es fundamental para prevenir fraudes y mitigar la inestabilidad operativa causada por las estrategias de *win-back* inmediato. No obstante, recordamos que la implementación coordinada con el ABD de Portabilidad generará costos y tiempos de desarrollo que deben ser considerados en el cronograma de entrada en vigencia.

Adicionalmente, en el nuevo contexto competitivo, esta medida no debe leerse solo como una regla “anti-fraude”, sino como un instrumento pro-competencia y pro-usuario: (i) reduce el “ping-pong” comercial que distorsiona la decisión informada del usuario (altísima presión comercial en ventanas cortas), (ii) disminuye costos de transacción sistémicos (contactos masivos, reversas rápidas, reclamaciones, reprocesos), y (iii) evita que actores con gran escala y capacidad de subsidio usen campañas de recaptura inmediata para “castigar” la salida del usuario y elevar los costos de adquisición/retención de competidores sub-escala.

2. Petición adicional: Desregulación estratégica

En línea con la modernización que la CRC pretende, ETB solicita formalmente que se incluya en esta fase la eliminación definitiva de la obligación de envío de facturas en soporte físico. En un ecosistema digital, mantener esta carga resulta anacrónico, costoso y ambientalmente insostenible. O al menos que esta medida sea para los operadores de menos de un millón de usuarios en el segmento fijo o móvil respectivo.

3. Conclusión

ETB reitera su compromiso con la protección del usuario, pero advierte que una regulación que ignore la salud financiera de los operadores y la nueva estructura de duopolio coordinado terminará perjudicando al consumidor por vía de una menor inversión en redes y calidad. Solicitamos respetuosamente a la comisión acoger estas observaciones, especialmente en lo relativo a la flexibilización del canal de cancelaciones y la extensión de los plazos de implementación.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO

Gerente de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad
Secretaría General y Asuntos Corporativos

Elaboró: Ana Isabel Ortiz Bermúdez - Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad