

116751000G-0018

Bogotá D.C, 20 de enero de 2026

doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Asunto: Comentarios al Proyecto de Revisión del Régimen de Protección de los Usuarios (RPU) – Necesidad de una mejora Regulatoria Estructural frente a la Obsolescencia Normativa.

Respetada doctora Bustamante,

En el marco del proyecto de "Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de los Usuarios - Fase I", desde Telefonica Movistar presentamos nuestra postura frente a la propuesta regulatoria. Si bien reconocemos la intención de la Comisión de aplicar criterios de mejora normativa y simplificación, consideramos indispensable manifestar nuestra profunda preocupación por el **alcance limitado y la ausencia de evolución estructural** de la propuesta que refleje la realidad tecnológica y de mercado actual de avanzar hacia una regulación más flexible, adaptativa y orientada a la eliminación de cargas.

COMENTARIOS GENERALES

A continuación, exponemos los argumentos que sustentan la necesidad de transitar de un esquema de revisiones puntuales y esporádicas a una verdadera **desregulación**:

1. Estancamiento Normativo.

Al analizar la trazabilidad normativa, desde la expedición de la Resolución CRT 1732 de 2007, pasando por la Resolución CRC 3066 de 2011, hasta la compilación en la Resolución CRC 5050 de 2016, es evidente que el núcleo dogmático de la protección al usuario no ha sufrido modificaciones de fondo en casi dos décadas.

La regulación actual sigue basándose en un paradigma de intervención *ex-ante* extremadamente detallado, que maneja y dirige exhaustivamente la relación operador-usuario desde la etapa precontractual, pasando por la venta, la ejecución, la facturación, hasta la terminación del servicio.

Se mantienen vigentes obligaciones diseñadas para un mercado de telefonía fija y voz móvil predominante, ignorando que hoy nos encontramos en un ecosistema digital de datos y conectividad. Mantener la estructura rígida de 2007 en el año 2025 no responde a los principios de mejora regulatoria, sino que perpetúa cargas administrativas anacrónicas.

Para poner un ejemplo, el extremo detallado de la regulación del proceso de facturación a los usuarios, desde información de cláusulas de permanencia mínima, modificación tarifaria, contenido de información en la factura, entrega de la factura (5 días hábiles), servicio de Roaming, así como información del histograma.

2. Asimetría Regulatoria Injustificable frente a los OTT

El proyecto de simplificación omite abordar la distorsión más grande del mercado actual: la competencia directa con los proveedores de servicios "Over-The-Top" (OTT).

Mientras que a los Operadores de Telecomunicaciones se nos exige el cumplimiento de un RPU con más de 1.200 páginas de obligaciones, reportes de indicadores de calidad, tiempos de respuesta tasados, oficinas físicas y canales de atención telefónica 24/7; los OTTs (como WhatsApp, Telegram, o plataformas de VoIP) prestan servicios funcionalmente equivalentes sin ninguna carga regulatoria, sin contribuir a los fondos del sector y sin un régimen de protección al usuario específico.

Es necesario entonces, que el marco regulatorio sea tecnológicamente neutral y competitivamente equilibrado, evitando asimetrías entre operadores tradicionales y OTT que distorsionan la competencia.

Como bien lo hemos señalado anteriormente en comentarios a procesos regulatorios de simplificación, respaldados por estudios como el de *Analysys Mason*, servicios como la mensajería SMS están siendo sustituidos aceleradamente por aplicaciones de mensajería instantánea. Sin embargo, la regulación sobre SMS (cargos, reportes, condiciones) sigue siendo pesada y obsoleta, mientras que su sustituto directo opera en un vacío regulatorio total. Esta asimetría no solo es ineficiente, sino que vulnera el principio de neutralidad tecnológica y competencia leal.

3. Hiper-regulación vs. Evolución Tecnológica

La propuesta actual de la CRC se centra en ajustes puntuales (como las reglas de portabilidad o la gestión de ofertas conjuntas), pero falla en reconocer que la tecnología ha empoderado al usuario de una manera que hace innecesario el paternalismo regulatorio de hace 18 años.

El usuario digital de hoy tiene acceso inmediato a la información, comparadores de tarifas y canales digitales de autogestión. No obstante, la regulación insiste en regulares excesivamente trámites

como la facturación, la presentación de PQR y la terminación de contratos, ignorando que la digitalización y la automatización deberían permitir una relación más fluida y menos normada. La insistencia en mantener requisitos formales de la era analógica frena la innovación en la experiencia del cliente y la eficiencia operativa.

4. Solicitud: Hacia una Regulación General y Flexible.

Bajo el esquema de Mejora Normativa, la simplificación no debe entenderse como la eliminación de artículos en desuso, sino como un cambio de filosofía.

Conforme a la política de mejora regulatoria de la CRC, expresada en diversas sentencias de la Corte Constitucional (C-150 de 2003, C-186 de 2011) y desarrollada en la Ley 1341 de 2009, la CRC tiene la facultad y el deber de revisar continuamente su marco normativo para:

- Mantener claridad y accesibilidad de la regulación
- **Reflejar evoluciones tecnológicas y de mercado**
- Proteger derechos de usuarios frente a nuevas prácticas comerciales
- **Reducir costos de cumplimiento innecesarios para operadores**
- Promover competencia efectiva

En virtud de lo anterior, solicitamos muy respetuosamente a la comisión realizar un análisis integral del Régimen de Protección de usuarios que incluya aspectos tales como:

- **Racionalización Normativa y Enfoque en Principios:** es imperativo evolucionar hacia un RPU moderno que evite la duplicidad de cargas respecto a las obligaciones ya existentes en el Estatuto del Consumidor. Solicitamos migrar de un modelo de reglas micro-prescriptivas y detalladas —que dictan rígidamente el "cómo" de cada interacción— hacia una regulación basada en principios generales (información, transparencia, elección). Esto mantendría la especialidad del régimen de protección al usuario, pero eliminando la redundancia normativa allí donde los principios generales de consumo ya son suficientes, otorgando al operador la flexibilidad necesaria para definir los mecanismos más eficientes de atención.
- **Eliminación de cargas obsoletas:** suprimir regulaciones sobre servicios en declive (como la regulación detallada de SMS y Larga Distancia) y eliminar la obligatoriedad de medios de atención presenciales en un mundo digital, así como reduzca la carga operativa y de reporte, la cual hoy drena recursos técnicos y financieros que deberían destinarse al cierre de brechas. La evidencia demuestra que existe una correlación directa entre la eliminación de barreras regulatorias y el aumento de la inversión de capital (CAPEX). Estudios recientes para la región señala que un escenario de desregulación efectiva y simplificación normativa tiene el potencial de detonar inversiones adicionales promedio de 5.199 millones de dólares y generar un impacto inducido en el PIB de 3.850 millones de dólares anuales al liberar a los operadores de costos ineficientes, permitiendo focalizar

esfuerzos en el despliegue de infraestructura y mejora de la productividad (NERA Economic Consulting, 2024).

- **Enfoque en libertad de mercado:** permitir que la competencia dinámica sea la que discipline la calidad y la atención al cliente, interviniendo solo *ex-post* cuando existan fallas de mercado comprobadas, en lugar de regular preventivamente cada paso del ciclo de vida de un usuario.

En conclusión, una verdadera simplificación regulatoria requiere grandes esfuerzos para desmontar un andamiaje normativo construido en 2007 que hoy resulta ineficiente y costoso, y que pone en desventaja a la industria nacional de telecomunicaciones frente a los gigantes globales digitales.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Los ejemplos contenidos en la actual propuesta regulatoria –como la obligación de canal digital exclusivo y sin ofertas para cualquier ‘downgrade’ de plan, la eliminación del ‘precio único’ en paquetes y la creación de nuevos reportes detallados de ofertas conjuntas y portabilidad– muestran que, pese al loable esfuerzo de actualización, el RPU mantiene un enfoque muy prescriptivo sobre la relación operador–usuario. Estas disposiciones, aun bien intencionadas, incrementan la carga regulatoria específica del sector en ámbitos donde la competencia efectiva y la regulación general de protección al consumidor podrían ofrecer salvaguardas suficientes, especialmente en un entorno en el que los servicios OTT prestan funcionalidades sustitutivas sin enfrentar obligaciones comparables. Ello refuerza la necesidad de una revisión integral del RPU que migre hacia un modelo más ligero, neutral y basado en principios, alineado con la evolución tecnológica y del mercado.

I. Modificación de planes (disminución) y terminación de contrato

La propuesta establece que cualquier cambio de plan que implique una disminución en servicios móviles pospago debe tramitarse **obligatoriamente por el canal digital exclusivo del art. 2.1.8.4**, el cual **prohíbe ofertas de retención**. Esto significa que cuando un usuario solicita reducir su plan por motivos económicos, el operador no puede ofrecerle alternativas de plan con mejor relación precio-beneficio.

Consideramos que no debe restringirse la opción de brindar ofertas, dado que dentro de las soluciones viables para los clientes es precisamente un cambio de oferta. Además, teniendo en cuenta que uno de los motivos principales desde la visión del cliente es disminuir el valor de su factura, lo cual se logra precisamente un cambio de plan según necesidad del cliente y seleccionado por él. Adicionalmente esto constituye una vulneración constitucional injustificada a los principios de libertad de empresa.

Limitación al comercial versus protección del usuario:

Desde la perspectiva de sobrerregulación sectorial documentada previamente, esta medida es un ejemplo paradigmático de cómo la propuesta CRC **confunde protección de derechos con eliminación de libertades comerciales legítimas**

El usuario que expresa restricción económica tiene dos intereses confluyentes:

- Acceso a un servicio de menor costo
- Comparación de opciones (cambio de plan vs. alternativas con mejor valor)

La normativa propuesta asume que ofrecer una alternativa tarifaria *equivale* a presionar al usuario para que no cancele. Sin embargo, la evidencia conductual muestra que:

1. **Un usuario que reduce plan por restricción económica** necesita exactamente lo que le ofrece el operador: un plan alternativo con menor costo-beneficio.
2. **La prohibición de "ofertas"** no protege derechos fundamentales (integridad, privacidad, información), sino que limita un proceso comercial legítimo basado en soluciones a medida
3. **La comparación de opciones beneficia al usuario** más que la imposición de un único camino digital sin información de alternativas

II. Canal Digital Exclusivo: Crítica de Diseño Regulatorio

En relación con la regulación específica de una Chat bot como canal digital exclusivo limita el conocimiento de los PRST respecto de las mejores prácticas de atención al usuario y el conocimiento propio de estos respecto del uso de estos canales.

Es así como, es importante tener presente, que un Canal Digital Exclusivo no necesariamente es un ChatBot. Un canal digital exclusivo puede ser un lugar en la Web, en la App, donde determinemos que sea un centralizador del tráfico que se pueda generar para ese mismo lugar desde los diferentes canales digitales. Adicionalmente, esto implica riesgos significativos:

a) Dependencia de Terceros (Meta, WhatsApp, Facebook)

Si el operador implementa el "canal exclusivo" mediante chatbot de Meta/WhatsApp:

- Está sujeto a indisponibilidad de los servicios de Meta
- Incumple regulación si Meta cae (fraude técnico involuntario)
- No controla SLA ni tiempos de respuesta
- Período de implementación de al menos 8 meses desde la resolución definitiva + costos de licencia.

b) Validación de Identidad.

La propuesta establece que con el solo uso de un OTP se genera una verificación de identidad, sin embargo, es necesario señalar que esto no garantiza una verdadera verificación de identidad, pues este mecanismo se puede prestar para fraudes y/o procesos generados por terceros ajenos al usuario, situaciones que ya se han presentado, incluido en procesos de portabilidad numérica.

En virtud de lo anterior, cualquier mecanismo de verificación de identidad para estos efectos debe realizarse a través de mecanismos idóneos tales como mecanismos de biometría.

De igual manera la propuesta establece, la generación de un certificado respecto de solicitudes exitosas con un soporte al correo del usuario que incluya: nombre completo, documento de identificación, fecha de la solicitud, CUN asignado, servicios terminados y la fecha efectiva de terminación. Esto es una muestra de la excesiva regulación de aspectos muy específicos de la relación operador usuario, que implica cargas y desarrollos costosos para los operadores sin que se prevea un beneficio tangible para el usuario.

Esta fricción regulatoria es especialmente grave porque:

1. No agrega beneficios reales para los usuarios (ya existe constancia en los sistemas del operador)
2. Es un requisito redundante con la Ley 1480 de Protección de Consumidor
3. Incrementa carga de desarrollos tecnológicos y sus respectivos costos.

En todo caso, es importante señalar que en caso de que esta medida se mantenga requiere desarrollos tecnológicos de al menos 8 meses para su implementación.

En suma, los comentarios específicos formulados a la propuesta de modificación del RPU muestran un patrón consistente: aunque algunas medidas avanzan en transparencia y digitalización, el enfoque sigue siendo marcadamente prescriptivo y de microgestión sobre la relación operador–usuario, especialmente en materias como el canal digital exclusivo para terminación y downgrade, el desglose tarifario exhaustivo en ofertas y facturas, y las nuevas obligaciones técnicas en portabilidad y reportes de información.

Estas disposiciones incrementan de manera significativa la carga operativa y de cumplimiento para los operadores, sin que siempre exista evidencia clara de fallas de mercado que no puedan ser atendidas mediante instrumentos más simples basados en principios generales de información veraz, libre elección y protección al consumidor. En ese contexto, los comentarios buscan que la CRC ajuste el diseño de las medidas para preservar los objetivos legítimos de protección de usuarios y competencia, pero reduciendo la sobrerregulación sectorial y acercando el RPU a un marco más ligero, tecnológicamente neutro y coherente con la convergencia digital y la competencia de servicios.

Esperamos que estos comentarios sean tenidos en cuenta por la Comisión a efectos de lograr un marco regulatorio acorde con la realidad tecnológica y de mercado que afronta actualmente el sector.

Atentamente,

(Original firmado)

MARIA FERNANDA BERNAL CASTILLO

Directora de Asuntos Públicos y Regulatorios