

Bogotá D.C., 20 de enero de 2026

Señores

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Ref. Comentarios al Proyecto de Resolución “Por la cual se adoptan medidas para fortalecer el Régimen de Protección de los Derechos los de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”.

En el marco de este proceso participativo, y acogiendo la invitación de la CRC para presentar comentarios y observaciones a esta propuesta regulatoria, desde el Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la Universidad Externado de Colombia nos permitimos poner a su consideración los comentarios elaborados por los miembros del Departamento frente al proyecto de resolución, para finalmente exponer unas conclusiones generales, atendiendo que lo que se pretende con la propuesta de resolución es actualizar el régimen de protección de los derechos de los usuarios frente a las nuevas dinámicas tecnológicas y comerciales de los mercados de telecomunicaciones, fortaleciendo su eficacia, cobertura y proporcionalidad, y promoviendo una aplicación efectiva de los derechos de los usuarios, así como un entorno competitivo y transparente en la relación entre usuarios y proveedores¹.

Se destaca la pertinencia de los ajustes regulatorios propuestos por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en la medida en que responden al monitoreo permanente de la evolución de los mercados bajo su competencia y consideran de manera expresa la nueva configuración del sector derivada de la integración entre TIGO y MOVISTAR, operación autorizada por la autoridad de competencia bajo determinados condicionamientos. Este nuevo escenario plantea retos relevantes para las dinámicas comerciales y competitivas del mercado, así como para el ejercicio

¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC. CRC publica para consulta propuesta regulatoria que refuerza la protección y la transparencia para los usuarios de telecomunicaciones. [consultado el 16 de enero de 2026].

Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/noticias/comunicado-prensa/crc-publica-para-consulta-propuesta-regulatoria-refuerza-proteccion-y>

efectivo de los derechos de los usuarios consagrados en el Régimen de Protección de los Usuarios (RPU), lo que justifica la adopción de un marco regulatorio actualizado, claro y coherente que fortalezca la protección de los usuarios en su relación con los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST)².

COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

En este apartado se presentan los comentarios a cada artículo propuesto.

Artículo 1: Contenido prohibido (Modificación al art. 2.1.3.1)

Este artículo refuerza el carácter tuitivo del régimen al armonizarlo con la Ley 1480 de 2011 (Estatuto del Consumidor). La inclusión de la ineficacia de pleno derecho para cláusulas prohibidas es un acierto en técnica jurídica. No solo sanciona la cláusula, sino que la elimina jurídicamente sin necesidad de declaración judicial previa. De este modo, la disposición fortalece la posición del usuario y elimina barreras prácticas que podrían dificultar el acceso efectivo a la protección de sus derechos.

Artículo 2: Promociones y ofertas (Modificación al art. 2.1.6.1)

El artículo impone deberes de transparencia y conservación de información (6 meses) sobre las ofertas. El Parágrafo 2 prohíbe realizar ofertas y publicidad dirigida específicamente a usuarios de competidores determinados, en este caso, aquellos que no realicen ofertas conjuntas de servicios fijos y móviles. Esta es una medida directa contra el *winback* agresivo que de acuerdo con los estudios de la CRC se ha venido presentando en el mercado³.

No obstante lo anterior, si bien la medida persigue una finalidad legítima, la forma en que se encuentra redactada la disposición resulta excesivamente

² Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC. Revisión de temáticas específicas el RPU – Fase I (proyecto regulatorio 2000-41-7-10). [consultado el 16 de enero de 2026].

Disponible en: <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-41-7-10>

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones, Proyecto de resolución «Por la cual se adoptan medidas para fortalecer el Régimen de Protección de los Derechos los de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones». p.4.

amplia y restrictiva. En efecto, al establecer que “los PRST que cuenten con (...) no podrán realizar ofertas comerciales y publicidad dirigidas a usuarios de operadores móviles virtuales o de operadores que no realicen ofertas conjuntas de servicios fijos y móviles”, la norma admite una interpretación general y ambigua, en la medida en que podría entenderse como una prohibición total para dichos PRST de ofrecer sus servicios a esos usuarios específicos, por cualquier canal y en cualquier contexto.

Una lectura de esta naturaleza podría generar tensiones con los principios de libre competencia y libertad de empresa, al restringir de forma desproporcionada estrategias legítimas de mercadeo. En ese sentido, se echa de menos una mayor precisión normativa sobre los supuestos en los que efectivamente se produciría una afectación al mercado y a la competencia, por ejemplo, si la prohibición se circunscribe al uso de bases de datos asociadas a procesos de portabilidad para el contacto directo de usuarios, o si, por el contrario, se extiende también a escenarios de publicidad masiva o comparativa.

Artículo 3: Definición de paquete de servicios (Modificación al art. 2.1.7.1)

La disposición redefine el concepto de paquete de servicios al eliminar la exigencia de que exista un beneficio económico para que la oferta sea considerada como tal cuando se presenta mediante precios separados, incorporando estos supuestos sin excepción alguna dentro de la definición. Esta ampliación del concepto de “paquete” extiende el ámbito de aplicación de la protección prevista en el RPU a cualquier modalidad de oferta conjunta, evitando que los operadores eludan las obligaciones de transparencia, como la adecuada discriminación de precios, mediante esquemas de ventas atadas que, aunque funcionalmente equivalentes, no se presentan formalmente como paquetes de servicios.

Artículo 4: Condiciones del paquete de servicios (Modificación al art. 2.1.7.2)

La disposición establece la obligación de discriminar en la factura el valor individual de cada servicio cuando se trate de paquetes convergentes de servicios fijos y móviles. Esta medida enfrenta de manera directa la opacidad propia de las ofertas a precio único, fortaleciendo la transparencia en la

formación de precios. Ello resulta esencial para que el usuario pueda identificar el costo real de cada componente del paquete y evaluar de manera informada el costo de oportunidad entre contratar los servicios de forma conjunta o por separado, favoreciendo decisiones de consumo más racionales y comparables.

Por otra parte, el parágrafo introduce algunos ajustes en materia de protección al usuario al garantizar que las solicitudes de terminación de contratos o de cancelación de uno o varios servicios que conforman un paquete puedan tramitarse a través de los canales digitales habilitados por el operador. Esta medida reduce fricciones innecesarias, elimina barreras operativas tradicionales y fortalece el derecho del usuario a gestionar su relación contractual de manera ágil y autónoma.

De particular relevancia resulta la previsión que ordena aplicar el mismo procedimiento previsto para la modificación de planes que conlleva un aumento de beneficios, capacidades o tarifas. Esta equiparación normativa contribuye a corregir asimetrías históricas entre los procesos de vinculación o mejora del servicio y los de desvinculación, asegurando un trato procedimental equilibrado y coherente. En conjunto, la medida promueve mayor transparencia, eficiencia y equidad en la gestión contractual, alineándose con los principios de protección al usuario y simplificación de trámites que inspiran el régimen de protección del consumidor.

Artículo 5: Cancelación y terminación (Modificación al art. 2.1.8.3)

Este artículo simplifica las reglas de terminación del contrato, permitiendo que el usuario lo haga en cualquier momento y por cualquier canal. Adicionalmente, amplía el ámbito de aplicación de la norma al incluir expresamente la posibilidad de cancelar uno o varios de los servicios que integran el contrato o el paquete, en el entendido de que, en tales casos, se aplicarán las mismas reglas previstas para la terminación contractual.

Se describen las reglas de la cancelación, donde se resalta por ejemplo que el numeral 2.1.8.3.5 prohíbe exigir documentos adicionales, lo cual es coherente con el principio de buena fe y la supresión de trámites innecesarios.

Resulta igualmente positiva la incorporación de la exigencia de que el PRST explique de manera detallada y demuestre la imposibilidad técnica de prestar el servicio, lo cual previene terminaciones unilaterales injustificadas

amparadas de forma genérica en esta causal y fortalece la protección del usuario frente a decisiones discrecionales del operador.

Artículo 6: Solicitud de terminación del contrato o cancelación de servicios (Modificación al art. 2.1.8.4)

Este artículo es central en la modificación normativa e introduce un avance sustantivo en la protección de los usuarios al establecer un procedimiento claro, detallado y garantista para la terminación del contrato o la cancelación de servicios, orientado a eliminar las fricciones y prácticas que históricamente han dificultado el ejercicio efectivo de este derecho. La exigencia de contar con un canal digital exclusivo para la recepción de estas solicitudes constituye una medida especialmente relevante, en tanto impide que los usuarios sean redireccionados a otros canales, sometidos a recorridos innecesarios o expuestos a dilaciones que, en la práctica, desincentivan o bloquean la cancelación oportuna del servicio.

De manera particularmente positiva, el artículo establece que dicho canal debe estar estrictamente limitado a la recepción y procesamiento de la solicitud, prohibiendo expresamente cualquier oferta, promoción o gestión orientada a la retención del usuario. Esta previsión corrige una asimetría frecuente en el mercado, en la que los procesos de vinculación o mejora del servicio son ágiles y automatizados, mientras que los de desvinculación se tornan complejos y persuasivos. Al separar de forma tajante la gestión de cancelación de las estrategias comerciales, la norma protege la libertad de decisión del usuario y garantiza que la terminación pueda realizarse de manera tranquila, informada y sin presiones indebidas.

Asimismo, la definición de un flujo de interacción predeterminado, simple y secuencial, basado en mecanismos de autogestión automatizada, refuerza la transparencia y la previsibilidad del trámite. La visualización inmediata de los contratos activos, la selección mediante numerales y la confirmación expresa de la voluntad de terminar reducen riesgos de error, ambigüedad o desconocimiento por parte del usuario, al tiempo que facilitan la trazabilidad del proceso. En la misma línea, la fijación de un tiempo mínimo de inactividad de cinco minutos evita cierres abruptos de sesión que suelen generar frustración o la necesidad de reiniciar el trámite, garantizando una experiencia de usuario razonable y acorde con estándares de buena atención.

La obligación de emitir una confirmación inmediata y verificable de la recepción de la solicitud, acompañada de la asignación de un CUN y su envío al correo electrónico del usuario, fortalece la seguridad jurídica y la confianza en el proceso, al dejar constancia clara del inicio del trámite y permitir su seguimiento posterior. Complementariamente, los plazos definidos para la respuesta del PRST y la exigencia de expedir una certificación formal de la terminación consolidan un cierre contractual ordenado y verificable.

Finalmente, la previsión de indicadores de desempeño del canal (efectividad, disponibilidad y tiempo de interacción) y la obligación de conservar la información asociada constituyen herramientas valiosas de supervisión *ex post*, que permiten a la autoridad evaluar no solo la existencia formal del canal, sino su funcionamiento real y su impacto en el ejercicio efectivo del derecho de terminación. En conjunto, el artículo configura un modelo procedimental que corrige prácticas restrictivas observadas en el mercado, fortalece la autonomía del usuario y materializa, de manera concreta, el principio de facilidad para la terminación contractual.

Artículo 7: Modificación de planes (Modificación al art. 2.1.10.5)

El ajuste introducido en el artículo no altera sustancialmente el efecto práctico de la obligación, pero sí modifica de manera relevante su enfoque normativo. Mientras el texto anterior establecía la regla a partir del tipo de operador (operadores móviles virtuales) y su modalidad de prestación, la nueva redacción traslada el énfasis hacia la modalidad del servicio y la naturaleza del trámite. Con ello, la disposición pasa de un criterio subjetivo, basado en la clasificación del proveedor, a uno objetivo y funcional, lo que fortalece la coherencia regulatoria, reduce riesgos de interpretaciones discriminatorias.

Artículo 8: Factura de servicios (Modificación al art. 2.1.13.1)

El ajuste de esta disposición se centra en la obligación de discriminar el valor de cada servicio empaquetado dentro de la factura lo que brinda un complemento necesario del artículo 4 del proyecto de resolución, a fin de asegurar que el usuario pueda verificar mes a mes cuánto paga por cada componente del paquete.

Artículo 9: Recursos (Modificación al art. 2.1.24.5)

El ajuste introducido por la disposición amplía el alcance del deber de información en la respuesta del operador, al eliminar la condición según la cual dicho deber solo se activaba cuando la petición o queja no fuera resuelta en favor del usuario. Con la nueva redacción, la obligación de informar sobre los recursos procedentes se configura como un deber general, aplicable a toda respuesta del operador, lo que fortalece la garantía del debido proceso del usuario y asegura que este pueda ejercer efectivamente su derecho a interponer recursos incluso en aquellos casos en los que, pese a una decisión formalmente favorable, persista inconformidad con el contenido o alcance de la respuesta.

Artículo 10: Contenido y envío de las decisiones (Modificación al art. 2.1.24.6)

El ajuste de esta disposición se da en materia de envío de la decisión introduce una regla más clara y garantista, al establecer como canal principal el correo electrónico proporcionado por el usuario en el contrato, eliminando la referencia a un “canal digital previamente informado” que podía generar ambigüedad o dispersión en la notificación. Esta precisión refuerza la seguridad jurídica, asegura la efectiva comunicación de la decisión y facilita el ejercicio oportuno de los recursos por parte del usuario, al reducir el riesgo de notificaciones defectuosas o poco accesibles.

Artículo 11: Nip de confirmación (Modificación al art. 2.6.4.2)

El artículo fortalece el proceso de portabilidad al consolidar el NIP de confirmación como requisito indispensable para autenticar el consentimiento del usuario, reduciendo el riesgo de portaciones no autorizadas y prácticas comerciales indebidas. La verificación previa del plazo mínimo de treinta (30) días desde la última portación exitosa introduce un control objetivo que desincentiva la re-portación acelerada y aporta estabilidad al sistema, sin desconocer el derecho del usuario a cambiar de proveedor, el término de 30 días parece proporcional para equilibrar los intereses del sistema y los derechos de los usuarios.

Resulta igualmente positiva la fijación de estándares estrictos de oportunidad para el envío del NIP, al exigir su remisión en un máximo de cinco minutos en la mayoría de los casos y nunca superior a diez minutos,

evitando dilaciones que puedan convertirse en barreras al ejercicio efectivo de la portabilidad. El contenido obligatorio del mensaje SMS, que identifica al operador receptor y advierte al usuario en caso de solicitudes no reconocidas, refuerza el consentimiento informado y la transparencia del trámite.

Finalmente, la limitación del uso del NIP al proveedor receptor específico, la obligación de conservar registros por seis meses y la posibilidad de reutilizar el NIP en ciertos eventos de rechazo configuran un esquema equilibrado entre seguridad, trazabilidad y eficiencia, en beneficio del usuario y de la integridad del proceso de portación.

Artículo 12: Oferta conjunta de servicios fijos y móviles (Modificación al formato T.1.9)

Actualiza los deberes de reporte de los operadores a la CRC sobre ofertas conjuntas. Se incluyen los valores facturados por servicios móviles y fijos de manera discriminada.

Es una disposición instrumental necesaria para que el regulador pueda monitorear la efectividad de las medidas de transparencia y el comportamiento de los precios en el mercado.

CONCLUSIONES

Las medidas propuestas por la CRC en el proyecto de resolución constituyen un avance relevante y oportuno en el fortalecimiento del régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones respondiendo de manera directa a las transformaciones recientes del mercado y a prácticas identificadas que han limitado, en la práctica, el ejercicio efectivo de dichos derechos.

El proyecto evidencia un enfoque consistente hacia la transparencia y la reducción de asimetrías de información, particularmente en materia de ofertas, paquetes de servicios y facturación. La ampliación del concepto de paquete, la obligación de discriminación de precios y los deberes reforzados de información permiten que los usuarios comprendan mejor las condiciones económicas de los servicios contratados y tomen decisiones de

consumo más informadas y comparables, al tiempo que cierran espacios para esquemas contractuales opacos o elusivos.

En materia de promociones y ofertas, se considera pertinente revisar la redacción del artículo 2, con el fin de delimitar con mayor precisión el alcance de la prohibición impuesta a los PRST respecto de la realización de ofertas y publicidad dirigidas a determinados usuarios. Una formulación más acotada permitiría focalizar la medida en la prevención de prácticas de *winback* agresivo identificadas en el mercado, sin restringir innecesariamente estrategias legítimas de publicidad general o mercadeo comparativo. Este ajuste fortalecería la proporcionalidad de la intervención regulatoria y facilitaría una adecuada armonización entre la protección de la competencia, los derechos de los usuarios y la libertad de empresa.

De otro lado, se destaca de manera especial el robustecimiento de las reglas de terminación y cancelación de servicios, que corrige una de las principales debilidades históricas del régimen en la práctica. La introducción de procedimientos claros, automatizados, exclusivos y libres de prácticas de retención indebida posibilitan mayor facilidad para la terminación contractual y equilibra la relación entre usuarios y PRST, alineando los procesos de desvinculación con estándares de buena fe, eficiencia y respeto por la autonomía del usuario.

Asimismo, las modificaciones relativas a la gestión de PQR, recursos y notificación de decisiones fortalecen el debido proceso del usuario, al exigir respuestas debidamente motivadas, canales de notificación claros y deberes generales de información sobre los recursos procedentes, incluso en escenarios de decisiones formalmente favorables. Estas medidas incrementan la trazabilidad, la seguridad jurídica y la posibilidad real de control por parte de los usuarios y de las autoridades de inspección y vigilancia.

En materia de portabilidad numérica, la consolidación del NIP de confirmación como mecanismo central de autenticación, junto con estándares estrictos de oportunidad, uso y trazabilidad, configura un esquema equilibrado que protege el consentimiento informado del usuario, previene prácticas abusivas y preserva la estabilidad del sistema, sin vaciar de contenido el derecho a cambiar de proveedor.

En conjunto, el proyecto de resolución presenta un diseño normativo coherente, técnicamente sólido y alineado con los principios de protección al usuario, libre competencia y eficiencia regulatoria. Sin perjuicio de las

precisiones puntuales sugeridas en algunos artículos, se considera que la propuesta fortalece de manera significativa la posición del usuario en el mercado de telecomunicaciones y contribuye a un entorno más transparente, equilibrado y confiable en la relación entre usuarios y PRST.

Cordialmente,

**Departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la
Información
Facultad de Derecho - Universidad Externado de Colombia**