



REVISIÓN DE TEMÁTICAS ESPECÍFICAS DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE USUARIOS

QUE CONTEMPLA TEMÁTICAS COMO:

Terminación del contrato, ofertas
empaquetadas de servicios de
comunicaciones y solicitudes de
portabilidad numérica móvil.

RESUMEN EJECUTIVO

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), en ejercicio de sus funciones legales establecidas en la Ley 1341 de 2009 y en coherencia con los lineamientos del Plan Estratégico Institucional 2025–2029, inició el proyecto de «Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de los Usuarios (RPU)» con el objetivo de fortalecer la protección efectiva de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

El RPU vigente, adoptado mediante la Resolución CRC 5111 de 2017, constituyó un avance significativo en la consolidación de un marco integral de derechos y deberes para los usuarios. No obstante, desde su expedición, los mercados de telecomunicaciones han experimentado transformaciones sustanciales derivadas del cambio tecnológico, la convergencia de servicios, la digitalización de los canales de atención, la evolución de los modelos de negocio y la intensificación de la competencia. Si bien la CRC ha realizado ajustes puntuales al RPU en años posteriores, estos no han respondido a una revisión sistemática e integral del régimen, lo que, algunos casos, ha generado desalineaciones entre la regulación vigente y la experiencia real de los usuarios.

Adicionalmente, el contexto sectorial reciente se ha visto marcado por la reconfiguración del mercado derivada de la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR, autorizada por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) bajo condicionamientos específicos. Dicha operación introdujo riesgos potenciales en materia de transparencia, prácticas comerciales y equilibrio competitivo, que hacen necesario revisar el RPU para asegurar que continúe cumpliendo su función protectora en un entorno de mercado más concentrado.

Ante este escenario, la CRC identificó la necesidad de una intervención regulatoria oportuna y focalizada que permita corregir brechas críticas del RPU, mejorar su eficacia material y reforzar la confianza de los usuarios en los servicios de telecomunicaciones. Para ello, se optó por estructurar el proyecto mediante un enfoque por fases, priorizando en la Fase I aquellas temáticas cuya atención temprana puede generar mayores beneficios para los usuarios y el funcionamiento del mercado.

1. Definición del problema regulatorio y objetivos

El problema central que da origen al proyecto es el **Régimen de Protección de los Usuarios presenta brechas de eficacia, cobertura y proporcionalidad frente a las nuevas realidades tecnológicas, comerciales y competitivas de los mercados de telecomunicaciones**. Estas brechas se manifiestan en dificultades prácticas para el ejercicio de derechos reconocidos formalmente en la regulación y en desequilibrios en la relación entre usuarios y Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST).

El análisis del problema, estructurado a través de un árbol del problema, permitió identificar como causas principales: (i) la existencia de barreras operativas y contractuales que dificultan la terminación de los contratos por parte de los usuarios; (ii) deficiencias en la transparencia, comparabilidad y claridad de la información suministrada en las ofertas de servicios; (iii) prácticas comerciales que pueden implicar aprovechamiento de asimetrías de información y afectar la autonomía del usuario y (iv) dificultades para que los usuarios conozcan y validen adecuadamente las características de los servicios contratados en escenarios de portabilidad numérica recurrente.

Revisión de Temáticas Específicas el RPU Fase I – Resumen Ejecutivo		Código: 2000-41-7-10	Página 2 de 6
		Revisado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 22/12/2025
Código: GPR-F-04 Documento Soporte	Versión No. 4	Aprobado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de vigencia: 11/02/2025

Estas causas generan consecuencias negativas como la disminución del bienestar de los usuarios, la pérdida de confianza en los servicios de telecomunicaciones, la toma de decisiones poco informadas y el riesgo de distorsiones en la competencia en los mercados minoristas.

A partir de este diagnóstico se formuló un árbol de objetivos orientado a revertir las causas identificadas y mitigar sus efectos. Así, el objetivo general del proyecto es **Fortalecer la eficacia, cobertura y proporcionalidad del RPU frente a las nuevas realidades tecnológicas y comerciales de los mercados de telecomunicaciones, a fin de promover la aplicación efectiva de los derechos de los usuarios y un entorno competitivo y claro en la relación entre estos y los proveedores.**

Entre los objetivos específicos se encuentran: reducir las barreras a la terminación contractual; incrementar la transparencia y comparabilidad de la información; adoptar medidas que mitiguen riesgos derivados de la integración TIGO–MOVISTAR; e identificar disposiciones susceptibles de simplificación normativa para mejorar la eficiencia regulatoria.

2. Priorización de temáticas para la Fase I

La CRC definió la necesidad de priorizar aquellas temáticas del RPU cuya intervención temprana resulta más urgente y genera mayores beneficios en términos de protección de los usuarios y coherencia con la dinámica competitiva del mercado. En este contexto, la Fase I del proyecto se concentra en cuatro ejes problemáticos específicos.

El primer eje se refiere a las dificultades prácticas para el ejercicio efectivo del derecho a la terminación contractual, asociadas a procedimientos complejos, multiplicidad de canales, exigencias desproporcionadas y falta de trazabilidad. El segundo eje aborda las deficiencias en la transparencia y comparabilidad de la información, particularmente en el contexto de ofertas empaquetadas y convergentes, que dificultan la toma de decisiones informadas por parte de los usuarios.

El tercer eje se relaciona con las prácticas de ofertas dirigidas o focalizadas, que pueden implicar trato diferenciado a usuarios de otros operadores y aprovechamiento de información sensible, en línea con las preocupaciones evidenciadas por los condicionamientos impuestos por la SIC en el proceso de integración.

El cuarto eje se centra en las dificultades del usuario para conocer y verificar las características de los servicios del proveedor receptor en escenarios de portabilidad numérica cada vez más frecuente y acelerada.

La priorización de estos ejes responde a su impacto directo y cotidiano en la experiencia del usuario y a su relación con los riesgos derivados de la reconfiguración reciente del mercado. Otros temas relevantes del RPU serán abordados en una Fase II, que permitirá avanzar hacia una revisión más integral del régimen.

3. Metodología de evaluación de alternativas

El proyecto se desarrolló aplicando de manera rigurosa la Metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), con el fin de garantizar decisiones regulatorias basadas en evidencia, proporcionales y transparentes. Para la evaluación de alternativas se utilizaron tres enfoques complementarios.

Revisión de Temáticas Específicas el RPU Fase I – Resumen Ejecutivo		Código: 2000-41-7-10	Página 3 de 6
		Revisado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 22/12/2025
Código: GPR-F-04 Documento Soporte	Versión No. 4	Aprobado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de vigencia: 11/02/2025

En primer lugar, se aplicó un Análisis Multicriterio mediante el Proceso de Análisis Jerárquico (AHP), que permitió evaluar alternativas regulatorias complejas considerando simultáneamente criterios como bienestar del usuario, impacto sobre la competencia, costos de implementación, viabilidad operativa y coherencia normativa. Esta metodología facilitó la ponderación de criterios y la comparación estructurada de alternativas, reduciendo sesgos en la toma de decisiones.

En segundo lugar, en aquellos casos en los que fue posible monetizar los impactos, se utilizó el Análisis Costo-Beneficio, con el objetivo de estimar el efecto neto de cada alternativa sobre el bienestar social, entendido como la suma del excedente del consumidor y del productor. Este análisis permitió identificar las alternativas que generan mayores beneficios netos frente al escenario base.

Finalmente, se incorporó un enfoque de simplificación normativa orientado a identificar disposiciones redundantes, desactualizadas o excesivamente costosas, con el propósito de reducir cargas innecesarias y mejorar la eficiencia del marco regulatorio.

4. Alternativas evaluadas y alternativas seleccionadas

Para cada uno de los ejes problemáticos priorizados se diseñaron y evaluaron diversas alternativas regulatorias, incluyendo la opción de no intervención. La evaluación permitió identificar las alternativas que presentan un mejor balance entre protección efectiva de los derechos de los usuarios, viabilidad operativa para los PRST y proporcionalidad regulatoria.

Las alternativas seleccionadas como ganadoras son aquellas que maximizan los beneficios para los usuarios, reducen asimetrías de información, fortalecen la transparencia y minimizan los costos de implementación, especialmente para los operadores de menor tamaño. Estas alternativas constituyen la base de la propuesta regulatoria de la Fase I. A continuación se hace un breve recuento de las alternativas seleccionadas para cada situación identificada

- **Dificultades para el ejercicio efectivo del derecho a la terminación contractual**

La primera situación problemática priorizada corresponde a las barreras operativas y contractuales que enfrentan los usuarios para dar por terminada su relación con los PRST. Si bien el RPU reconoce formalmente este derecho, en la práctica se han identificado procedimientos complejos, exigencias desproporcionadas, multiplicidad de canales sin trazabilidad clara y remisiones reiteradas entre medios de atención, lo que eleva los costos de transacción para el usuario y desincentiva el ejercicio efectivo del derecho.

La alternativa ganadora fue «Establecer la obligación a cargo de los PRST de crear un canal digital exclusivo para la atención de las solicitudes de terminación de contratos, con indicadores y parámetros específicos de atención y respuesta y en el cual los PRST no podrán realizar ningún tipo de ofertas dirigidas a la retención del usuario que solicita la terminación».

- **Opacidad y falta de comparabilidad de la información en las ofertas de servicios**

La segunda situación identificada se relaciona con deficiencias en la transparencia y comparabilidad de la información suministrada a los usuarios, particularmente en el contexto de ofertas empaquetadas o convergentes de servicios fijos y móviles. La evidencia analizada muestra que los usuarios enfrentan

Revisión de Temáticas Específicas el RPU Fase I – Resumen Ejecutivo		Código: 2000-41-7-10	Página 4 de 6
		Revisado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 22/12/2025
Código: GPR-F-04 Documento Soporte	Versión No. 4	Aprobado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de vigencia: 11/02/2025

dificultades para comprender las condiciones reales de los servicios contratados, comparar ofertas entre proveedores y anticipar las implicaciones económicas de sus decisiones.

La alternativa seleccionada fue «Establecer la prohibición a cargo de los PRST de realizar ofertas conjuntas que incluyan servicios móviles y fijos en la misma factura con un único valor para el paquete».

- **Ofertas dirigidas y aprovechamiento de asimetrías de información**

La tercera situación problemática priorizada corresponde a las prácticas de ofertas comerciales dirigidas o focalizadas a usuarios de determinados operadores, que pueden implicar trato diferenciado, aprovechamiento de información sensible y limitaciones a la replicabilidad de las ofertas por parte de competidores. Este fenómeno adquiere especial relevancia en el contexto de la integración entre TIGO-UNE y MOVISTAR y los condicionamientos impuestos por la SIC, que evidencian riesgos para la competencia y la protección de los usuarios.

La alternativa ganadora fue «Establecer la prohibición a cargo de todos los PRST que cuenten con permisos de uso de espectro radioeléctrico para IMT y que presten servicios fijos y móviles de realizar ofertas y publicidad dirigidas a usuarios de operadores específicos».

- **Dificultad para conocer y verificar las condiciones del servicio en escenarios de portabilidad recurrente**

La cuarta situación problemática identificada se refiere a las dificultades que enfrentan los usuarios para conocer y validar las características de los servicios ofrecidos por el PRST receptor en contextos de portabilidad numérica cada vez más frecuente y acelerada. La alta rotación de usuarios entre operadores puede generar escenarios en los que las decisiones de cambio se adopten sin una adecuada comprensión de las condiciones efectivas del servicio, afectando la calidad de la experiencia del usuario y la eficiencia del mecanismo de portabilidad como herramienta procompetitiva.

La alternativa seleccionada «Una vez un usuario realiza una portación, si vuelve a iniciar otro trámite de portación, el operador potencialmente receptor no podrá recibirlo antes de transcurridos 30 días calendario de haberse producido la portación en la que obró como operador donante».

5. Medidas de la propuesta regulatoria

La propuesta regulatoria resultante de la Fase I se materializa en un conjunto de medidas orientadas a corregir las brechas identificadas en el RPU. En materia de terminación contractual, se proponen reglas más claras y accesibles, que reduzcan barreras operativas y fortalezcan la trazabilidad del proceso. Se introducen medidas diferenciales para PRST con menor número de accesos, eximiéndolos de obligaciones más costosas, pero manteniendo garantías mínimas para los usuarios.

En relación con la transparencia de la información, se refuerzan las obligaciones de claridad, comparabilidad y publicidad de las condiciones de los servicios, especialmente en ofertas convergentes. Frente a las ofertas dirigidas, se proponen reglas orientadas a mitigar asimetrías de información y a garantizar prácticas comerciales alineadas con principios de transparencia y no discriminación.

Revisión de Temáticas Específicas el RPU Fase I – Resumen Ejecutivo		Código: 2000-41-7-10	Página 5 de 6
		Revisado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 22/12/2025
Código: GPR-F-04 Documento Soporte	Versión No. 4	Aprobado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de vigencia: 11/02/2025

En escenarios de portabilidad recurrente, se incorporan medidas que buscan asegurar que los usuarios cuenten con información suficiente y oportuna para conocer las características efectivas de los servicios del proveedor receptor.

6. Consulta pública y participación

De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015, se publica el proyecto de resolución «Por la cual se adoptan medidas para actualizar 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», junto con el presente documento soporte, los cuales son sometidos a consideración de los agentes interesados entre el 22 de diciembre de 2026 y el 20 de enero de 2026. Los comentarios a la propuesta regulatoria serán a través de los siguientes medios:

1. Correo electrónico: modificacionrpu@crcom.gov.co y atencioncliente@crcom.gov.co.
2. Grupo «Comisión de Regulación de Comunicaciones» de Facebook
3. En X, mencionando a la cuenta @CRCCol
4. En las oficinas de la CRC ubicadas en la Calle 59ª Bis No. 5-53 Ed. LINK piso 9, de la ciudad de Bogotá D.C.

Revisión de Temáticas Específicas el RPU Fase I – Resumen Ejecutivo		Código: 2000-41-7-10	Página 6 de 6
		Revisado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de revisión: 22/12/2025
Código: GPR-F-04 Documento Soporte	Versión No. 4	Aprobado por: Coordinación de Diseño Regulatorio	Fecha de vigencia: 11/02/2025