



Bogotá, 22 de enero de 2025

Doctora
LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59ª BIS No. 5-53
Edificio Link siete sesenta, piso 9
Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución y documento soporte del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” - Fase 2.

Respetada Doctora Duque:

A continuación, encontrará nuestros comentarios al proyecto de resolución y documento soporte del proyecto “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” - Fase 2, publicado por la CRC el pasado 23 de diciembre de 2024¹.

CONTENIDO

1. COMENTARIOS GENERALES	1
2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS	5
2.1. Desactualización de los datos de los usuarios de los servicios de comunicaciones en modalidad prepago que afecta la culminación exitosa del proceso de portación	5
2.2. Prácticas de recuperación de clientes portados que limitan los efectos de la portabilidad	11
2.3. Subutilización de medios digitales para la modificación y cancelación de planes	16
2.4. Optimización del uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a través de la medición de la calidad del servicio de datos móviles	19
2.5. Modificación de la definición de paquete de servicios	28
2.6. Cláusula de permanencia mínima en ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos	29
3. RESPECTO DE MEDIDAS DESCARTADAS	30
4. PRINCIPALES CONCLUSIONES	32

1. COMENTARIOS GENERALES

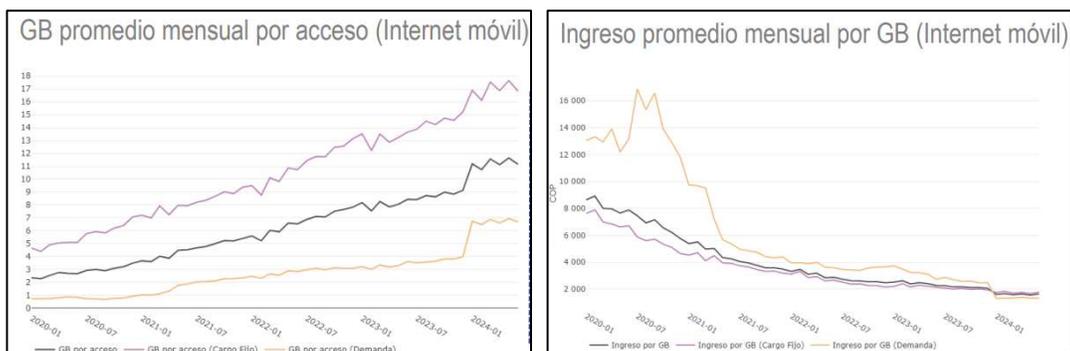
La intervención del Estado en la economía debe realizarse de forma cautelosa y únicamente cuando esté absolutamente justificada en fallas de mercado demostradas que no puedan ser solucionadas por la misma dinámica competitiva o por la aplicación de la regulación vigente. Esto es especialmente cierto en una industria que se transforma constantemente como lo es el sector de telecomunicaciones, que de forma continua presenta

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>



cambios en dinámicas de consumo y nuevos modelos de negocio, lo cual hace que las regulaciones que se introduzcan generen el riesgo de introducir distorsiones a la competencia o de volverse obsoletas en poco tiempo.

Es por esto que consideramos desacertada la intención de la CRC de introducir nueva regulación en relación con servicios móviles considerando que hace pocos meses la CRC realizó una intervención en este mercado que se concretó en la Resolución CRC 7285 del 23 de enero de 2024. Por una parte, el regulador está contradiciendo el enfoque de simplificación normativa y su política de Mejora Regulatoria y, por otra, no se justifica regular más un mercado (él de servicios móviles) en el cual se ha incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores. En efecto, en junio de 2024 los usuarios de servicios móviles pagaron en promedio 43,3% menos por cada GB consumida y consumieron un 70,8% más de datos en comparación con junio de 2022, lo que refleja una mejora innegable en el bienestar de los consumidores, que pagan menos por más producto.



Data Flash 2024-013 – Servicios Móviles. Disponible en <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-013-servicios-moviles>

Este mejoramiento significativo en las condiciones de los usuarios es una consecuencia de la agresiva competencia en el mercado, que obliga a los operadores a esforzarse para atraer y retener a los clientes. Por lo tanto, si la dinámica del mercado incrementa los beneficios para el consumidor, no se justifica que el regulador realice en corto tiempo intervenciones adicionales, que tienen el potencial de distorsionar la competencia, al tiempo que incrementan los costos de operación y cumplimiento y reducen recursos disponibles que deberían destinarse a la inversión en infraestructura.

Por su parte, otra razón más para cuestionar una propuesta regulatoria en el mercado de servicios móviles es que todavía no se conocen los efectos de las medidas adoptadas por la Resolución CRC 7285 de 2024, norma con la cual se culminó la Fase 1. Esto es expresamente reconocido por la CRC en el Documento Soporte de la presente Fase 2, cuando manifiesta que *“las disposiciones establecidas mediante la Resolución 7285 aún se encuentran en fase de implementación y por tanto no es posible evidenciar su impacto total en el mercado”*². Si bien la mencionada Resolución CRC 7285 de 2024 se expidió hace ya un año (23 de enero de 2024), sus disposiciones apenas comenzaron a generar incidencia de forma muy reciente: la asimetría en cargos regulados

² Documento Soporte. pág. 15.



de RAN en contra de COMCEL, que inició con la publicación de la norma en el Diario Oficial³, ha sido objeto de disputa entre los operadores y solo hasta hace unas semanas la CRC desató los conflictos derivados de esa norma; a su vez, la obligación de publicar información de infraestructura pasiva para que pueda ser solicitada por los demás agentes del mercado, medida aplicable únicamente a COMCEL, fue efectivizada el 18 de diciembre de 2024 una vez la CRC realizó la respectiva revisión y autorización. Por ende, si el regulador es plenamente consciente que no ha podido evaluar el impacto de las medidas impuestas mediante de la Resolución CRC 7285 de 2024, no se entiende por qué se apresura en proponer nuevas medidas regulatorias.

Además, la CRC está dejando de lado en sus análisis integración entre los operadores TIGO y MOVISTAR, que constituye un evento relevante que tendrá un enorme efecto en el mercado de comunicaciones en Colombia. En una primera etapa, los mencionados operadores unieron sus redes móviles y crearon una Unión Temporal que administraría el espectro, en operación autorizada con condicionamientos por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) a través de la Resolución 61548 del 6 de octubre de 2023⁴. Tan solo en diciembre de 2024 se conoció que TIGO y MOVISTAR constituyeron la sociedad Unired Colombia SAS para implementar la red única de acceso móvil⁵, y en enero de 2025 las compañías encendieron la mencionada red unificada en dos municipios del país (Ibagué, Tolima y Madrid, Cundinamarca)⁶. Además, ya se produjo la cesión a la Unión Temporal de 20 MHz asignados a TIGO en la banda de 700 MHz, tras autorización del MinTIC⁷.

Necesariamente la integración de redes móviles ya comenzó a tener efectos en el mercado en cuanto a eficiencias y economías de escala y alcance, así como respecto de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional (RAN), lo cual debe ser evaluado a profundidad por parte de la CRC de manera previa a proponer e introducir en la regulación más normas. Eso se suma al hecho de que esos dos operadores, TIGO y MOVISTAR, ya iniciaron una segunda etapa con miras a una integración total, sobre la cual ya se conocía la intención desde mediados del año pasado⁸ y en el presente mes de enero de 2025 fue de público conocimiento que las intervinientes iniciaron el trámite ante la SIC⁹. Por ende, ante la que constituye tal vez la transacción empresarial más relevante del sector en los últimos 15 años, al representar la integración del segundo y tercer operador del mercado, es deber de la CRC analizar las implicaciones de esta operación en la competencia del mercado para determinar si se justifica o no una intervención regulatoria como la propuesta.

Por otra parte, un aspecto adicional que aún falta por analizar es la dinamización generada por la subasta de espectro 5G, tecnología que inició la etapa de despliegue de red, infortunadamente con muy poco compromiso inversor por parte de algunos operadores.

³ Publicación realizada el 23 de enero de 2024.

⁴ <https://consultaintegraciones.sic.gov.co/#/formulario-publico-radicado>

⁵ <https://www.telefonica.co/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/241220-Cierre-Red-Unica.pdf>

⁶ <https://forbes.co/2025/01/14/negocios/movistar-y-tigo-encienden-su-red-unificada-mientras-se-define-si-pueden-fusionarse>

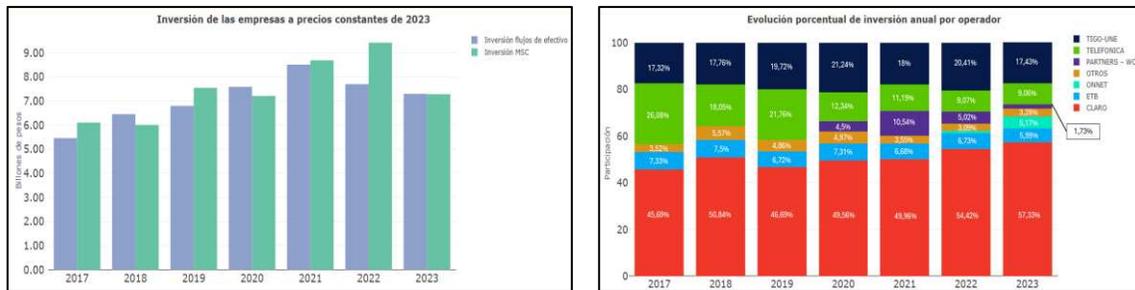
⁷ <https://www.telefonica.co/wp-content/uploads/sites/4/2024/12/241220-Cierre-Red-Unica.pdf>

⁸ <https://www.globenewswire.com/news-release/2024/07/31/2921556/0/en/Millicom-Tigo-announces-potential-acquisitions-in-Colombia.html>

⁹ https://www.linkedin.com/posts/superintendencia-de-industria-y-comercio_comunicado-sic-activity-7283110257428508675-oHix?utm_source=share&utm_medium=member_desktop



En lugar de problemas de competencia, que no se presentan en el mercado móvil en Colombia (tampoco en los servicios fijos), lo que realmente existe en Colombia es un problema de insuficiente inversión que no permite atender el crecimiento del tráfico de datos y las necesidades de despliegue de infraestructura. Si bien la inversión total de las empresas¹⁰ ha crecido en algunos años, se redujo en 2023, en parte porque el compromiso inversor se da de una forma muy desigual entre los distintos operadores.



Data Flash 2024-019. Observatorio de Inversión en Telecomunicaciones. Disponible en

<https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-019-observatorio-de-inversion-en-telecomunicaciones>

Al respecto, la CRC es clara en manifestar que el desempeño en el mercado es consecuencia directa de las decisiones empresariales, y ha identificado específicamente operadores que no han realizado inversiones acordes con su importancia en el mercado:

*“si bien la CRC desempeña un papel central en la regulación del mercado para promover la competencia y proteger los derechos de los usuarios, la dinámica competitiva no depende únicamente de las decisiones regulatorias. **El éxito en la creación de condiciones de mercado más equilibradas también requiere esfuerzos significativos por parte de los operadores, en aspectos como la inversión en infraestructura, la mejora de la calidad del servicio y la innovación en sus modelos de negocio.***

*En este sentido, los datos recientes publicados en el Dataflash 2024-016 Infraestructura de Redes Móviles muestran que los niveles de **cobertura 4G** varían significativamente entre los operadores. Un ejemplo relevante es el caso de **TELEFÓNICA**, cuyo limitado despliegue de nuevos sitios con esta tecnología podría estar incidiendo en su bajo porcentaje de cobertura 4G. Aproximadamente el 55% de su cobertura se encuentra en niveles medio y alto, un porcentaje considerablemente inferior al de los demás operadores, con diferencias que oscilan entre 23 y 39 puntos porcentuales. **Este tipo de situaciones refleja cómo las decisiones empresariales también influyen directamente en la dinámica de competencia y la sostenibilidad del mercado.**”¹¹ (NFT)*

Por mandato legal, la CRC únicamente debe centrar sus esfuerzos en promover la inversión y en mejorar las condiciones de competencia del mercado con el fin de lograr un incremento en el bienestar del consumidor, sin

¹⁰ Medida en precios constantes de 2023.

¹¹ Documento Soporte. págs. 15-16.



que la composición del mercado en cuanto a número de operadores y participación de mercado de cada uno sea un factor determinante. Además, no debe representar ningún interés para la CRC la rentabilidad específica de un operador determinado, como lo sugiere y solicita un competidor¹², y no debería ser motivo de preocupación para el regulador cuánto ha cambiado la estructura del mercado desde la entrada de un operador en 2019¹³.

- Solo se justifica intervenir un mercado si previamente se ha demostrado la existencia de fallas de mercado que no pueden solucionarse por la competencia ni por la regulación vigente.
- Una mayor intervención como la propuesta contraría la política de simplificación normativa y de mejora regulatoria.
- El consumidor colombiano ha visto incrementado su bienestar de forma sustancial producto de la competencia, lo que hace injustificable una mayor intervención estatal.
- La CRC todavía no conoce los efectos de las medidas adoptadas en la Fase 1 mediante Resolución CRC 7285 de 2024, por lo que no hay lugar a proponer nuevas medidas en este momento.
- El regulador no ha evaluado el efecto que tendrá sobre el mercado la integración entre TIGO y MOVISTAR, tanto la integración de redes móviles que ya ha avanzado como la integración total que se avecina.
- El verdadero problema de la industria de telecomunicaciones en Colombia es una inversión insuficiente, que se da de forma muy desigual entre los distintos operadores por decisiones empresariales de las casas matrices.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS SOBRE LAS MEDIDAS PROPUESTAS

A continuación, nos referimos a cada una de las medidas propuestas, agrupadas en las seis (6) problemáticas o temáticas abordadas por la CRC.

2.1. Desactualización de los datos de los usuarios de los servicios de comunicaciones en modalidad prepago que afecta la culminación exitosa del proceso de portación

La CRC pretende adicionar unas obligaciones aplicables a todos los operadores, tanto OMR como OMV. Por un lado, el regulador busca establecer unos parámetros para la activación de SIM Cards (para el caso de usuarios prepago nuevos) con el fin de que el PRST recopile, verifique y registre de forma correcta los datos de identificación¹⁴ de los usuarios prepago como prerrequisito previo para comenzar a utilizar los servicios. Además, se busca prohibir que los operadores registren a los distribuidores o comercializadores como titulares de las líneas móviles prepago. Será obligación del operador realizar la verificación en tiempo real del tipo de identificación, número de documento y fecha de expedición. La alternativa planteada por la CRC fue elegida (frente a mantener la situación vigente o realizar el registro de información sin verificación de datos) principalmente porque resultó ser la alternativa con mejor puntaje frente a los criterios de potencial de portaciones y de prevención del fraude respecto de los datos del titular de la línea, lo que genera que sea la alternativa que maximiza la eficiencia con respecto a cada unidad monetaria invertida¹⁵.

¹² Documento Soporte. pág. 10.

¹³ Documento Soporte. pág. 32.

¹⁴ Nombres y apellidos completos, Tipo de documento, número de Documento, fecha de expedición del documento, correo electrónico.

¹⁵ Documento Soporte. págs. 86-92.



Por otra parte, se busca prohibir a los PRST aplicar la causal de rechazo de portaciones de "titularidad", establecida en el artículo 2.6.4.7.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, en los casos en los que el solicitante de la portación sea un distribuidor o comercializador de sus SIM Cards. Para esto, los operadores donantes deberán crear una base de datos de distribuidores y comercializadores de SIM Cards, que contenga los siguientes datos: nombre o razón social, nombre del representante legal, número y tipo del documento de identificación, ICCID de las SIM entregadas al distribuidor o comercializador y MSISDN de las SIMS entregadas al distribuidor o comercializador; además, deberá realizar la verificación de la coincidencia de los datos del usuario que solicita la portación. Esto se acompaña con unos parámetros que los operadores deben seguir para realizar la actualización de los datos de identificación de los usuarios finales prepago de una manera simplificada y rápida (para el caso de usuarios prepago existentes). Los PRST deben realizar campañas informativas para que los usuarios conozcan el procedimiento de actualización de datos. El proyecto plantea que estas normas entren a regir el 1 de junio de 2025.

La CRC justifica estas medidas propuestas manifestando que la causal de titularidad representó el 49,6% del total de rechazos de portaciones de líneas prepago en el 4T-2023 y el 31,6% en el primer semestre de 2024, encontrando que una alta proporción de esos rechazos obedece a datos desactualizados de los usuarios prepago, en parte porque las líneas son registradas a nombre comercializadores y distribuidores y al entregarse al usuario final no se realiza la actualización de datos¹⁶.

Con respecto a esta propuesta, desde COMCEL tenemos los siguientes comentarios:

Frente a los numerales 2.1.3.3.1. y 2.1.3.3.2. del que sería el nuevo artículo 2.1.3.3. "PROCEDIMIENTO PARA LA ACTIVACIÓN DE SERVICIOS MÓVILES EN MODALIDAD PREPAGO":

"2.1.3.3.1 Adquisición de las SIM físicas, SIM virtuales o cualquier tecnología futura que pudiera sustituir las tecnologías actualmente utilizadas: Los usuarios podrán adquirir las SIM o cualquier tecnología futura mediante los canales de distribución y comercialización autorizados por el operador. El operador deberá informarle al usuario que adquiera la SIM o cualquier otra tecnología que la sustituya, de manera clara, a través del medio que considere idóneo, sobre la obligatoriedad de suministrarle sus datos de identificación con la finalidad de realizar la verificación de su identidad, y registrar esta información en sus bases de datos, de manera previa a la activación de los servicios móviles.

2.1.3.3.2 Proceso de activación de los servicios móviles prepago: El proceso de activación de los servicios móviles comenzará con el primer evento de red de la SIM o cualquier otra tecnología que la sustituya, el cual ocurre cuando esta es insertada o activada en un equipo terminal móvil (ETM) y es reconocida por la red del operador. Hasta que no se complete de manera exitosa el

¹⁶ Documento Soporte. págs. 80-81.



proceso de activación, conforme las etapas que se describen a continuación, el operador no podrá activar los servicios de comunicaciones prepago para que sean utilizados por el usuario.”

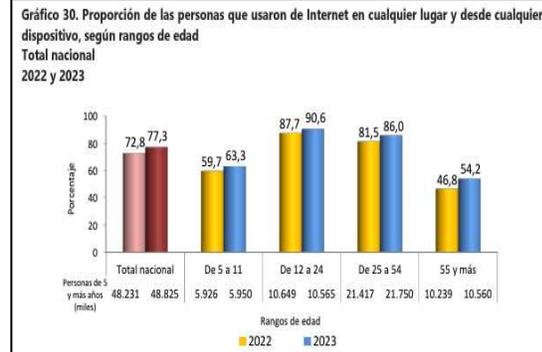
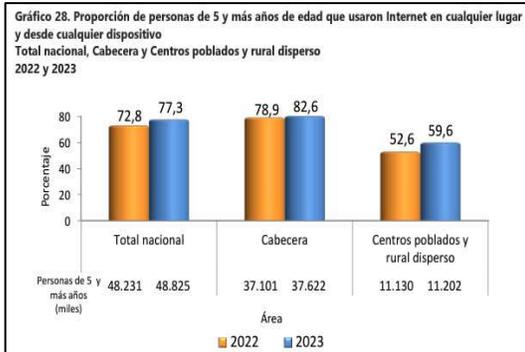
Es importante aclarar que los datos de identificación son diferentes de la validación de identidad. La mera validación de datos no resolvería los problemas expuestos en el documento soporte, ya que no garantiza la autenticidad de la identidad del usuario. Además, no es obligación de los PRST garantizar la autenticidad de los datos proporcionados por los usuarios. La regulación debe enfocarse en la recepción y administración de la información suministrada por el usuario en virtud del principio de buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que “*Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas*”. Además, la propuesta contraviene lo establecido en los numerales 11 y 12 del artículo 95 del Código de Policía (Ley 1801 de 2016), que establece que es el usuario el que está obligado en entregar la información de los datos biográficos.

En este contexto, el operador debe asegurar la correcta recepción de los datos, pero no se le puede trasladar la responsabilidad de validar su veracidad, ya que esto podría generar una carga desproporcionada y onerosa. Implementar un proceso de validación de identidad genera altos costos y presenta dificultades tecnológicas que imposibilitan validar la identidad de todos los usuarios de manera eficiente. Por lo tanto, se sugiere a la CRC considerar enfoques alternativos que no comprometan el acceso al servicio por parte de los usuarios y respeten el principio de buena fe y la naturaleza del servicio prepago.

En este sentido, no puede trasladarse a un operadore de comunicaciones que ofrece un servicio esencial una carga de validación o autenticidad de los datos suministrados por el usuario, pues la misma representaría una carga excesiva para los PRST y generaría una barrera de acceso al servicio para los usuarios cuando sus datos no puedan ser validados, vulnerando el derecho de acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el cual corresponde a la libertad de todas las personas de usar y acceder a las tecnologías de manera eficaz. Por lo tanto, las obligaciones de los PRST deben centrarse en garantizar un proceso de activación que exija al usuario el registro de sus datos, pero no se debe restringir el acceso al servicio cuando no sea posible validarlos.

Con respecto al numeral 2.1.3.3.3., que establece los datos de identificación del usuario prepago que el operador debe solicitar, consideramos que el dato de correo electrónico debe ser un dato opcional, en lugar de obligatorio. Esto por cuanto en Colombia existe una significativa brecha de acceso, la cual se evidencia al comparar entre zonas urbanas y rurales, entre distintos departamentos y entre grupos etarios. Por ejemplo, según cifras del DANE obtenidas en la Encuesta de Calidad de Vida-ECV, en el año 2023 la proporción de personas de 5 o más años que usaron internet en centros poblados y rural disperso fue 23 puntos porcentuales menor a las cabeceras municipales, mientras que para las personas de 55 años y más tuvieron un uso de internet 36,4 puntos porcentuales menor a las del rango de edad entre 12 y 24 años¹⁷.

¹⁷ DANE. Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la información y las Comunicaciones – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>



Fuente: DANE. Indicadores básicos de tenencia y uso de Tecnologías de la información y las Comunicaciones – TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Departamental 2023. Disponible en <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/TICH/bol-TICH-2023.pdf>

Estas cifras implican, necesariamente, que una alta proporción de las personas no tienen correo electrónico o al menos no lo utilizan, con lo cual la exigencia de recopilar de los usuarios prepago el correo electrónico como un requisito obligatorio para acceder al servicio llevaría a la exclusión de una alta cantidad de personas, principalmente miembros de grupos vulnerables que ya enfrentan desafíos significativos en su acceso a información y servicios. Por lo tanto, esta medida podría resultar discriminatoria y limitar el acceso a los servicios móviles en la modalidad prepago, y tendría el riesgo adicional de desmotivar a los usuarios, quienes ya no querrán realizar el registro de datos.

Con respecto a los numerales 2.1.3.3.4., 2.1.3.3.5., 2.1.3.3.6. y 2.1.3.3.8.:

*“2.1.3.3.4 Verificación de los datos de identificación del usuario de los servicios móviles prepago: El operador deberá realizar la verificación de la coincidencia del tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación del usuario, sea persona natural o jurídica (representante legal), en tiempo real, utilizando el mecanismo que considere idóneo. 2.1.3.3.5 Rechazo por inconsistencias en la información suministrada por el usuario: Si el tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación proporcionados por el usuario que adquiere la SIM o cualquier tecnología futura no coinciden, el operador no podrá activar los servicios móviles. En estos casos, el operador deberá demostrarle al usuario, por el medio que el operador escoja, las inconsistencias encontradas; informarle las acciones necesarias para corregirlas; e iniciar nuevamente el proceso de activación. 2.1.3.3.6 Registro y notificación de activación de los servicios: Una vez validados los datos de identificación del usuario, el operador deberá (i) registrar los datos del usuario en sus bases de datos; y (ii) informar al usuario, mediante mensaje de texto (SMS) dirigido al número de la línea telefónica móvil registrado, la finalización exitosa del proceso de activación de los servicios móviles junto con el de validación de los datos registrados. El operador deberá guardar evidencia del mensaje de texto (SMS) enviado al usuario, por un término de tres (3) años.
(...)”*



2.1.3.3.8 Responsabilidades del operador: Para garantizar el cumplimiento de la obligación de verificación y registro de los datos de identificación del usuario, en tiempo real, conforme lo descrito en los numerales anteriores, el operador deberá: a) Establecer y mantener la infraestructura tecnológica necesaria para realizar la verificación y registro de los datos de identificación del usuario en tiempo real. b) Garantizar el cumplimiento de las disposiciones sobre protección de datos personales, en los términos de la Ley 1581 de 2012, o la que la modifique, adicione o sustituya. c) Implementar mecanismos para informar al usuario y gestionar inconsistencias en los datos. d) Capacitar al personal responsable de la ejecución de este procedimiento. e) Sensibilizar a los usuarios acerca de la importancia de suministrarle información precisa y actualizada sobre sus datos de identificación.”

Como se explicó anteriormente, restringir el acceso a las SIMCard prepago afectará el derecho de acceso universal a las comunicaciones a gran parte de la población. Los más afectados serán los usuarios ubicados en zonas apartadas o de difícil acceso, así como adultos mayores o personas con limitaciones en movilidad o baja conocimiento de uso digital, lo cual impide el cierre de la brecha digital. No existe un mecanismo único e idóneo para la validación de identificaciones, dado que en Colombia existen diversos tipos de documentos de identidad, algunos de los cuales no cuentan con bases de datos centralizadas o herramientas fiables para su verificación en tiempo real. Esta diversidad dificulta la implementación de un proceso uniforme y efectivo, lo que incrementa el riesgo de errores y vulnerabilidades. Además, exigir una validación en estas condiciones podría generar un incremento en los casos de suplantación o incluso un mercado paralelo de “datos consistentes” a ser utilizado para efectos de asegurar la activación en esta modalidad.

No todos los documentos tipo cédula están disponibles para ser validados en tiempo real. Existe un retraso considerable en la actualización de la información por parte de la Registraduría, especialmente en municipios pequeños, donde esta puede tardar hasta tres meses en ser registrada en la base ANI. Esto significa que a usuarios recién cedulados se les podría negar el acceso al servicio prepago. Esto se suma a que la consulta de validación está disponible únicamente para documentos tipo cédula de ciudadanía (CC), lo que excluye documentos como pasaportes, cédulas de extranjería y PEP. Esto genera una discriminación hacia usuarios con estos tipos de documentos, quienes no podrían acceder al servicio de telecomunicaciones prepago. Obligar a los PRST a realizar validaciones de tipos de documentos que no se encuentran centralizados resulta una carga regulatoria excesiva, pues los operadores tendrían que suscribir diferentes convenios según el tipo de documentos y se correría el riesgo de no obtener la información correcta o actualizada. Por su parte, las cédulas de extranjería son documentos emitidos con fechas determinadas de vigencia. Esto implica que es común que tanto el número como la fecha de expedición cambien durante el proceso de renovación, situación que podría generar inconvenientes para los usuarios que se identifican con este tipo de documento, dificultando su acceso al servicio prepago por las inconsistencias en los datos registrados.

En cuanto a pasaportes, la validación de datos de estos documentos puede resultar complicada y difícil de realizar en línea, lo que afecta el acceso al servicio prepago para turistas o extranjeros que tienen permanencias cortas en el país. Esto puede generar barreras adicionales para estos usuarios, quienes podrían no cumplir con los requisitos necesarios para obtener el servicio de manera rápida y eficiente. El formato de fecha de



expedición (día/mes/año) exige que el usuario tenga su documento físico al momento de registro, lo cual genera una pérdida de oportunidad si el documento no está disponible o si los datos son ingresados de manera errónea, dado que la información debe coincidir exactamente. Este tipo de errores podría negar el acceso al servicio.

En ocasiones, la fecha de expedición del documento puede diferir entre lo impreso en el documento físico y lo registrado en la base ANI. En estos casos, la Registraduría exige un trámite de corrección que el usuario debe realizar de manera presencial. Durante este proceso, el usuario quedaría impedido para acceder al servicio prepago, generando una barrera al acceso.

En los casos de validación para personas jurídicas, la validación automática y en tiempo real se hace inviable. Actualmente, no existe un mecanismo de validación automática para estos datos y la validación solo se puede realizar a través del certificado de existencia y representación legal. Este procedimiento conlleva costos elevados y requiere procesos manuales que, en ningún caso, pueden llevarse a cabo en línea.

El numeral 2.1.3.3.5 indica que *“el operador deberá demostrarle al usuario, por el medio que el operador escoja, las inconsistencias encontradas; informarle las acciones necesarias para corregirlas; e iniciar nuevamente el proceso de activación”*. Exigirle al PRST demostrar las inconsistencias e informar sobre cómo corregirlas excede el conocimiento y las competencias de los operadores, ya que los trámites necesarios para corregir o ajustar datos erróneos en los documentos de identidad corresponden a diversas entidades públicas, cuyos procesos son ajenos a los PRST. Por lo tanto, se solicita la eliminación de esta redacción.

Con respecto a la modificación al artículo 2.6.4.7. **“ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE”**: Respecto del tercer inciso, no resulta clara la razón por la cual el proveedor donante debe *“realizar la verificación de la coincidencia del tipo, número y fecha de expedición del documento de identificación de quien solicita la portación, sea persona natural o jurídica (representante legal), en tiempo real, utilizando el mecanismo que considere idóneo. Verificada la consistencia de los datos, deberá informar al ABD la aceptación de la solicitud de portación y remitirle los datos para que este a su vez se los envíe al Proveedor Receptor”*. Esto contrasta con el inciso anterior, que establece de manera explícita que *“la solicitud no podrá ser rechazada”* cuando la línea esté a nombre de un comercializador registrado en las bases de datos del proveedor donante. En este sentido, la redacción actual del artículo no justifica la obligación del proveedor donante de realizar una validación de datos, dado que no tendría la facultad de rechazar la solicitud en ningún caso.

Adicionalmente, imponer al proveedor donante la realización de validaciones sobre datos que no ha recopilado genera una carga excesiva por las siguientes razones:

- a) Imposibilidad de garantizar la consistencia de los datos: Al no ser quien recopila la información, el proveedor donante no puede asegurar la consistencia de estos datos ni asumir responsabilidad frente a eventuales reclamaciones por fraude o suplantación;
- b) Costos no justificados: La validación supone costos de consulta y costos operativos que el proveedor donante debe asumir sin una justificación clara ni un retorno asociado;
- c) Falta de consecuencias definidas: La propuesta regulatoria no establece qué ocurre si los datos



- proporcionados por el proveedor receptor no coinciden con los verificados por el proveedor donante;
- d) Riesgo de malas prácticas: En el caso en que el proveedor donante tenga la posibilidad de rechazar solicitudes de portación debido a las inconsistentes de los datos suministrados por el proveedor receptor, podrían generarse escenarios de malas prácticas que incrementen los rechazos de solicitudes de portabilidad, afectando el derecho de los usuarios.

En consecuencia, y en aras de garantizar el derecho de los usuarios a la portabilidad numérica, COMCEL apoya la propuesta de la CRC en lo que respecta a que el proveedor donante no podrá rechazar la solicitud de portabilidad cuando el tipo de documento, la fecha de expedición y el número del documento del solicitante correspondan a un distribuidor o comercializador. Sin embargo, se sugiere eliminar el párrafo tercero que obliga al proveedor donante a realizar una validación de datos que no fueron obtenidos directamente por este, atendiendo a los argumentos previamente expuestos. La CRC debería evaluar una opción que podría equilibrar las cargas entre el operador donante y el operador receptor, consistente en que en los procesos de portabilidad del segmento prepago sea el operador receptor el encargado de recopilar y registrar los datos de identificación del usuario para poder activar el servicio en la red de destino, una vez aceptada la solicitud de portación por parte del operador donante. De esta forma, se daría un tratamiento equitativo para el donante y el receptor y se evitaría entorpecer de forma excesiva e innecesaria el proceso de portación.

- La CRC debe mantener el foco en el propósito que es la reducción de rechazos de portabilidades prepago, lo cual se logra eliminando la causal de rechazo por titularidad y permitiendo que las portaciones en prepago fluyan así no exista coincidencia en la titularidad.
- Es acertado que el operador donante no pueda rechazar una solicitud de portabilidad cuando la línea esté registrada a nombre de un distribuidor o comercializador.
- El regulador debe evaluar la opción de que sea operador receptor quien recopile los datos del usuario que se quiere portar a su red.
- Exigirles a los operadores validar la identidad de los usuarios es una medida excesiva y desproporcionada e imponer una carga desmedida al operador, cuya función es prestar servicios de comunicaciones.
- El usuario es el responsable de suministrar los datos de titularidad y, por su parte, se vulneraría el principio de buena fe.
- La alternativa de validar los datos suministrados por el usuario es excluyente para una cantidad considerable de usuarios, que quedarían privados de acceder al servicio, con lo que se ampliaría la brecha digital.
- La alternativa de validar los datos suministrados por el usuario genera costos adicionales que deben ser asumidos por los usuarios de menor poder adquisitivo, con lo cual constituiría una barrera adicional al acceso al servicio impuesta por el regulador.

2.2. Prácticas de recuperación de clientes portados que limitan los efectos de la portabilidad

El proyecto de resolución plantea establecer una restricción aplicable únicamente a los OMR (y no a los OMV), según la cual no podrán realizar prácticas de recuperación de clientes portados, no solo durante el proceso de portación, sino tampoco durante los siguientes tres meses. Esto significa que los OMR deben abstenerse de contactar a los clientes que se hayan portado hacia cualquier otro operador durante ese periodo de tiempo, mientras que los OMV sí podrán contactar a los usuarios que se porten a otros operadores.



La CRC manifiesta que *“esta medida permitiría que todos los operadores en calidad de receptores puedan contar con un término razonable para posicionarse atractivamente frente a los usuarios portados. Por su parte, los usuarios tendrán mayores posibilidades de experimentar los servicios contratados con los nuevos operadores en términos de calidad, cobertura, servicio al cliente, beneficios, descuentos y productos adicionales. Así las cosas, con base en la información obtenida a partir de su propia experiencia, y en virtud del principio de libre elección, los usuarios podrán comparar y escoger al proveedor que mejor satisfaga sus necesidades y preferencias, generando presiones competitivas y dinamizando el mercado.”*¹⁸. Por su parte, en cuanto a la razón de ser de que la medida sea aplicable solo a los OMR, el regulador indica que *“los OMR cuentan con una capacidad diferencial para recuperar a aquellos usuarios que se han portado de sus redes frente a los OMV. Lo anterior, permitiría generar mayores posibilidades para que los OMV puedan fidelizar a los usuarios portados a sus redes”*¹⁹. La fecha propuesta de entrada en vigor de estas restricciones es el 1 de abril de 2025.

Como se mencionó en los comentarios frente al proyecto de resolución y documento soporte de la Fase 1, establecer una restricción comercial para evitar que los operadores contacten a los clientes que se han portado carece de sustento, pues sería una medida que afectaría principalmente a los usuarios al reducir su capacidad de decisión y elección, y se constituiría en la práctica en una cláusula de permanencia inversa. Además, se basa en la falsa premisa según la cual que un operador donante contacte a un antiguo cliente para intentar que vuelva es una práctica que evita o dificulta que el usuario pueda experimentar los servicios del operador al cual se portó²⁰.

Si bien en esta ocasión la propuesta regulatoria cambia en el sentido de que ya no se busca una restricción específica para el operador dominante, sino que sería en general para todos los OMR, la restricción planteada sigue siendo ilegítima y perjudicial para el mercado y, especialmente, para los usuarios. Por una parte, prohibir que los OMR contacten a los clientes portados durante los 3 meses siguientes a la portación restringe una práctica positiva: las prácticas de recuperación de clientes son benéficas porque dinamizan la competencia y fomentan la portabilidad, además de que incentivan a los operadores a satisfacer a sus clientes en todos los sentidos (precio, calidad, cantidad de GB, atención al cliente, etc). El operador donante va a esforzarse por mantener contento a su usuario y, en caso de perderlo por portación, va a realizar esfuerzos tendientes a darle una mejor oferta. Por su parte, el operador receptor, al ser consciente de que un cliente que obtuvo por portabilidad puede ser contactado inmediatamente por el anterior operador del usuario, va a tener el incentivo de satisfacer las necesidades del usuario desde el primer momento para reducir la probabilidad de perderlo. En este contexto, se fomenta el mejoramiento en la prestación de los servicios y en la atención al cliente y se incentiva a una mayor variedad de ofertas, todo lo cual, sin ningún tipo de duda, beneficia a los consumidores. Esto implica que cualquier tipo de restricción a una práctica benéfica debería estar rigurosamente justificada, cosa que no ocurre en este caso.

¹⁸ Documento Soporte. pág. 115.

¹⁹ Documento Soporte. pág. 116.

²⁰ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17>



Adicionalmente, una restricción a la contactabilidad de clientes portados es completamente ilegal ya que contraría los derechos de los usuarios. En efecto, al momento de pronunciarse en sede de abogacía de la competencia sobre el proyecto de resolución de la Fase 1, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) fue muy clara en manifestar que restringir la contactabilidad de usuarios resultaba inconveniente e ilegal porque afectaría sustancialmente los derechos de los usuarios al limitar de forma desproporcionada los derechos de los usuarios a acceder a la información indispensable para ejercer suficientemente su libertad de elección, ya que se le privaría de información que le serviría al usuario para maximizar su bienestar conforme sus preferencias, al permitirle discernir qué oferta le es más conveniente en cuanto a precio, calidad, cobertura, servicio y atención²¹.

Teniendo en cuenta las brechas de acceso entre regiones del país y entre distintos grupos socioeconómicos, la SIC consideró que la restricción a la contactabilidad de clientes portados podría afectar de forma desproporcionada a la población ubicada en ciertas áreas geográficas y a comunidades con menos recursos, ya que son segmentos de la población que podrían necesitar información más frecuente y personalizada para estar en condiciones de tomar decisiones informadas sobre los servicios. Además, la SIC manifestó que el comparador de tarifas incluye una gran cantidad de información que plantea retos importantes de entendimiento para los consumidores medios, y que podría resultar en un exceso de información que podría implicar que el consumidor pierda la capacidad de decidir razonablemente frente a un altísimo número de ofertas publicadas. También encontró que la medida propuesta comprometía la capacidad de los usuarios para acceder a información completa y oportuna sobre todas las ofertas disponibles en el mercado, limitando así su capacidad para tomar decisiones informadas y restringiendo su capacidad para discernir sobre cuál servicio es más afín a sus preferencias y disponibilidad presupuestal, por lo que se reduciría el bienestar del consumidor y resultaría en una menor eficiencia en la asignación de recursos²².

De esta forma, la SIC consideró que se vulneraría el numeral 1.3. del artículo 3 del Estatuto del Consumidor (Ley 1480 de 2011), el cual establece que el consumidor tiene el derecho de recibir información completa, veraz, transparente, oportuna, verificable, comprensible e idónea, así como el artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (artículo que forma parte del Régimen de Protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones-RPU), que reafirma el derecho del usuario a recibir información clara, cierta, completa, oportuna y gratuita para que pueda tomar decisiones conociendo las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado²³.

Además, la SIC manifestó que se evidenciaba una falta de idoneidad de la medida para lograr los propósitos que buscaba (entre los que estaba que el usuario pueda experimentar los servicios del operador al que se portó). La autoridad de protección de la competencia no encontró sustento alguno que mostrara cuál sería el

²¹ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>

²² Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>

²³ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>



efecto que la restricción tendría sobre la competencia, e indicó que la portabilidad es una herramienta fundamental para fomentar la competencia, por lo que una limitación a la portabilidad debería contar con un soporte robusto, sin que se encuentre cómo la restricción a la contactabilidad podría mejorar las condiciones de competencia. Por su parte, la SIC manifestó que no se lograba identificar cuál era el fundamento que sustentaba la propuesta de una medida diferencial en favor de los OMV (en la Fase 1 se proponía tanto una medida diferencial contra COMCEL como una medida diferencia en favor de los OMV). En consecuencia, la SIC le recomendó a la CRC de forma expresa “*abstenerse de adoptar las medidas de restricción a la contactabilidad*”²⁴.

La CRC decidió descartar esa medida, la cual no fue incluida en la Resolución CRC 7285 de 2024, en parte por la recomendación de la SIC²⁵. Es por esto que causa profunda extrañeza que la CRC vuelva a proponer restricciones a la contactabilidad de clientes portados, máxime cuando absolutamente todas las preocupaciones esgrimidas tanto por COMCEL como por la SIC en la Fase 1 siguen vigentes y son plenamente aplicables a la presente propuesta de la Fase 2. Es incuestionable que la medida propuesta perjudica a los consumidores porque, si bien los usuarios portados mantienen la posibilidad de buscar por su cuenta ofertas de su anterior operador, la realidad es que es mucho menos probable que el usuario, por iniciativa propia, busque ofertas de servicios de su interés y, sobre todo, que sepa cómo buscar entre la multiplicidad de ofertas y decidir cuál es la que más se ajusta a sus intereses.

La CRC indica que “*ha recopilado información de estas prácticas mediante requerimientos a los operadores, así como al ABD para contar con información adicional y de un periodo más amplio de tiempo y de esta manera desarrollar análisis complementarios y contar con elementos de juicio adicionales para tomar decisiones sobre las condiciones para recuperar los clientes portados*”²⁶. Sin embargo, este análisis no parece considerar el comportamiento de los usuarios, especialmente del segmento prepago, quienes valoran y dependen de las promociones especiales ofertadas por los operadores. En este sentido, las denominadas “prácticas de recuperación” no son más que comportamientos inherentes al mercado y una manifestación del derecho de elección de los usuarios, prácticas que no deben ser restringidas vía regulación.

Pero no solo es injustificada una restricción a la contactabilidad de clientes, sino que es todavía más cuestionable que la CRC pretenda establecer esa restricción de forma asimétrica en favor de los OMV, quienes no tendrían esa restricción. El regulador no tiene en cuenta en su análisis que los OMV son agentes que, lejos de encontrarse en desventaja frente a los OMR, en realidad tienen una gran ventaja al no estar en la obligación de realizar las cuantiosas inversiones que sí deben hacer los OMR (o deberían, pues infortunadamente el compromiso inversor ha sido muy desigual entre los distintos OMR), puesto que los OMV, por definición, no deben realizar pagos de permisos de uso de espectro ni cumplir con obligaciones de hacer, así como tampoco deben construir y mantener las redes de telecomunicaciones.

²⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto de abogacía de la competencia número 23-528873 del 26 de diciembre de 2023. Disponible en <https://www.sic.gov.co/sites/default/files/23-528873-CRC.pdf>

²⁵ Documento Soporte. pág. 108.

²⁶ Documento Soporte. pág. 55.



Además, la asimetría en favor de los OMV y en contra de los OMR vulnera el principio de libre competencia consagrado en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, el cual establece que “*el Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y permitan la concurrencia al mercado, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad*”. La medida diferencial (al ser aplicable a los OMR y no a los OMV) lo que pretende es lograr una distribución artificial de usuarios y participaciones de mercado para que los OMV puedan mejorar artificialmente sus resultados de portabilidad, **pero a costa del bienestar del usuario**. En realidad, la medida busca el bienestar de los OMV y no del usuario, al limitar de forma directa a unos proveedores evitándoles competir en igualdad de condiciones con los OMV. De esta forma, la asimetría afecta la libertad de empresa, consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

La CRC manifiesta que había encontrado que los operadores donantes, luego de perder a un usuario vía portabilidad, les ofrecía a esos usuarios portados ofertas comerciales específicas no disponibles de forma general en el mercado, con el fin de intentar que ese cliente regresara²⁷. Esta preocupación de la CRC ya perdió todo el sentido ya que, de conformidad con lo establecido en la Resolución CRC 7285 de 2024, los operadores ya están obligados a publicar sus ofertas de fidelización, retención y recuperación, obligación que entró a regir el 1 de agosto de 2024.

La norma propuesta únicamente limitaría la capacidad de elección de los consumidores y forzaría una migración de usuarios desde los OMR hacia los OMV sin ningún tipo de justificación, con lo cual la CRC estaría buscando, vía intervención regulatoria, recomponer la composición del sector en cuanto a participaciones de mercado de una forma artificial y totalmente arbitraria. De esta forma, se reitera, la CRC afectaría los derechos de los usuarios, al privarlos de ser contactados por los OMR para una mejor oferta, lo cual evitaría que mejoren su bienestar.

Si los OMR no pueden contactar a los clientes que se han portado hacia otros operadores por un periodo de 3 meses, todos los operadores del mercado (OMR y OMV) tendrían menos incentivos para mejorar la calidad del servicio y la atención al cliente. Por una parte, los OMV sabrán que van a enfrentar en esos 3 meses una menor presión competitiva en comparación con la situación actual sin la restricción, por lo cual no va a tener la necesidad imperiosa de satisfacer a esos clientes portados. Por su parte, los OMR no podrán ejercer esa presión competitiva por la misma prohibición que se propone. Estas circunstancias afectan de forma injustificada a los usuarios de todos los operadores y distorsionan el mercado, paradójicamente en un contexto en el que la CRC manifiesta su deseo de simplificar la regulación y promover la competencia para el bienestar del usuario.

De conformidad con los argumentos esgrimidos, la CRC debe eliminar esta medida del proyecto, dado que no está justificada, es discriminatoria en contra de los OMR, reduce la dinámica competitiva y perjudica sustancialmente a los consumidores.

²⁷ Documento Soporte. pág. 107.



En caso de que la CRC desconozca los argumentos expuestos en esta comunicación y en el concepto de la SIC referenciado, y decida establecer una restricción a la contactabilidad de clientes portados, esta restricción debe aplicar de forma equitativa para todos los operadores por igual, tanto OMR como OMV. Solo así se lograría una restricción que fuera coherente con la intención manifestada por la CRC de permitir que todos los usuarios, sin discriminación alguna, experimenten por un tiempo suficiente las cualidades del servicio del operador al cual se portaron. Al respecto, causa extrañeza que la CRC no haya planteado ninguna alternativa que corresponda a una situación en la cual la restricción aplique para todos los operadores, sean OMR u OMV, y desde un inicio haya introducido esta discriminación sin justificación alguna. Por lo tanto, la evaluación de las alternativas está completamente sesgada, al evaluar un grupo incompleto de opciones.

Hay otro aspecto que llama la atención y es que la CRC decidió elegir la Alternativa 3.B., a pesar de que la Alternativa 3.A., correspondiente a una restricción para los OMR de tan solo un (1) mes (en lugar de 3 meses), fue la alternativa que mayor puntaje tuvo en bienestar social²⁸. En aras de la transparencia, la CRC debe explicar a profundidad la razón por la cual desconoce sus propios análisis, de tal forma que se evite que el proceso de elección de la metodología de evaluación de alternativas y su posterior desarrollo no parezcan un simple trámite con el que el regulador busque mostrar diligencia, sino que sea en realidad una metodología en la que se estudie de forma rigurosa cuál es la alternativa que más le conviene al mercado y a los usuarios.

Por último, para implementar esta restricción, los operadores deben realizar distintas adecuaciones en aspectos tan variados como el entrenamiento a su fuerza comercial como ajustes técnicos, de plataformas y de call center. Por lo tanto, la fecha propuesta de entrada en vigor (1 de abril de 2025) constituye un tiempo bastante reducido para realizar las adecuaciones necesarias, razón por la cual se solicita que, en caso de seguir adelante con la restricción, se otorgue un plazo adicional para la entrada en vigor, que sea al menos de tres meses adicionales y entren a regir el 1 de julio de 2025.

- No hay duda sobre los beneficios que genera para el mercado y para los consumidores la portabilidad y las prácticas de recuperación de usuarios, ya que fomenta que los operadores, donante y receptor, se esfuercen para prestar un adecuado servicio a sus clientes, con lo que se dinamiza la competencia.
- Toda restricción que se plantee sobre una práctica positiva es perjudicial para el mercado.
- La restricción planteada por la CRC no está justificada y es totalmente ilegal.
- La medida propuesta vulnera el derecho de información de los usuarios.
- La medida plantea una asimetría en favor de los OMV que lo único que lograría sería una distribución artificial del mercado, sin beneficio alguno en la práctica.

2.3. Subutilización de medios digitales para la modificación y cancelación de planes

El regulador considera que la digitalización de servicios y trámites facilita el ejercicio de los derechos y las obligaciones de los usuarios y permite a las empresas diferenciarse, siendo un elemento dinamizador de la competencia. Sin embargo, la CRC ha identificado que el canal más usado por los usuarios de servicios móviles

²⁸ Documento Soporte. pág. 121.



para realizar trámites sigue siendo la línea telefónica, mientras que los canales digitales son usados principalmente para búsqueda de planes y realizar pagos y muy poco utilizados para modificar, activar o desactivar servicios²⁹. En consecuencia, la CRC indica que los canales de atención digital, páginas web y aplicaciones móviles están siendo subutilizados para la realización de trámites como la modificación y cancelación de servicios, mientras que el uso de canales de atención presencial o telefónico para hacer esos trámites facilita que los operadores realicen prácticas de retención de usuarios, lo que puede crear barreras o restricciones para la movilidad de los consumidores. La CRC encontró que los operadores permiten cambios de plan por medios digitales principalmente para ajustar a planes de mayor precio³⁰.

Por lo anterior, la CRC plantea en el proyecto de resolución que los OMR (nuevamente excluye a los OMV) deban disponer en sus aplicativos móviles (App) la posibilidad para el usuario de cancelar o modificar los planes de servicios móviles pospago. La fecha propuesta de entrada en vigor de estas restricciones es el 1 de junio de 2025.

Respecto de esta propuesta, queremos manifestar que consideramos innecesario realizar estos ajustes. Esto por cuanto se trata de un aspecto en el cual no es necesario introducir más regulación e intervención estatal, sino que la CRC debe permitir que los trámites en las aplicaciones de los operadores se desarrollen como un atributo de la competencia, de tal forma que las distintas funcionalidades de las Apps sigan siendo decididas por los operadores y sirvan como un factor diferenciador. Al establecer la regulación propuesta, lo que la CRC lograría sería limitar el desarrollo y la innovación de las Apps, lo que perjudica el bienestar del usuario.

Por otra parte, no se encuentra en el Documento Soporte justificación alguna para establecer una asimetría en favor de los OMV, a quienes no les aplicaría la norma, siendo obligatorio únicamente para los OMR. La CRC pareciera asumir, sin sustento, que los OMV no tienen usuarios pospago, lo cual es falso al revisar el Boletín TIC³¹. Esto implica que, al igual que como ocurre con la restricción propuesta de contactabilidad de usuarios (numeral 2.2. de este documento), puede interpretarse que lo que se busca es introducir una modificación regulatoria que favorezca a los OMV, los cuales no tienen las cargas de requerimientos de inversión que sí tienen los OMR, y por lo tanto el regulador está generando una medida discriminatoria que afecta la dinámica competitiva en contravía del principio de libre competencia consagrado en el numeral 2 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, en perjuicio de los usuarios.

Por otra parte, el regulador no está considerando la carga operativa asociada a la atención de solicitudes de cancelación de servicios en modalidad pospago, en las cuales es necesario realizar una validación de la identidad de quien solicita la modificación de plan o la baja del servicio. La normativa actual exige que la cancelación se realice de manera casi inmediata a la solicitud, bajo la condición de que el usuario debe solicitarla al menos tres días hábiles antes de la fecha de facturación. Esta exigencia, unida a la variabilidad de

²⁹ Documento Soporte. págs. 125-127.

³⁰ Documento Soporte. págs. 127-128.

³¹ Por ejemplo, en el Boletín TIC del Segundo Trimestre de 2024, se puede observar que hay usuarios en la modalidad por suscripción tanto de voz móvil como de internet móvil para los operadores ETB e Insidenet, los cuales funcionan como OMV. Fuente: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-article-397520.html>



los planes de servicio y la necesidad de atención inmediata, resalta la importancia de realizar la cancelación a través de agentes telefónicos o canales presenciales. Estos canales permiten atender las solicitudes de manera prioritaria, evitando el congestionamiento que podría derivarse de las solicitudes realizadas por medios virtuales. La falta de una atención personalizada puede afectar negativamente la experiencia del usuario y contradecir el objetivo de ofrecer un servicio de calidad. En este sentido, es esencial que la CRC evalúe detenidamente las implicaciones operativas y económicas de las medidas propuestas, garantizando un entorno de competencia equitativo. Infortunadamente, la CRC no realizó un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que dé cuenta del efecto en cuanto a dificultad operativa de la alternativa elegida, así como tampoco se indica qué se espera conseguir en cuanto a cantidad de cancelaciones o satisfacción del cliente. El regulador debe tener en cuenta que toda norma genera unos costos que se traducen en menos dinero disponible para invertir en infraestructura de telecomunicaciones, y por lo tanto retrasan las metas de cierre de brecha digital.

Adicionalmente, la medida propuesta generaría riesgos de seguridad, ya que dificulta la adecuada verificación de identidad, procedimiento necesario para evitar fraudes. Al pretender que los clientes puedan modificar y cancelar planes pospago por las App, se abre la posibilidad de un tercero realice la cancelación o modificación de servicios de un PRST sin la autorización del usuario, e incluso lo pueda hacer de manera masiva.

Para salvaguardar los principios de veracidad y seguridad de la información, en el año 2023 la SIC impartió un orden administrativa dirigida a COMCEL, con la instrucción de fortalecer los mecanismos para establecer la identidad plena de los titulares de la información, con miras a reducir riesgos de suplantación de identidad y de fraudes³². Es necesario que la CRC y la SIC se coordinen para verificar en conjunto este tipo de instrucciones, de tal forma que pueda clarificar su postura y comprender la inconveniencia de obligar a que las Apps de los operadores permitan a los usuarios modificar y cancelar los planes pospago.

En cuanto al tiempo de entrada en vigencia que se plantea (1 de junio de 2025), se requiere de un plazo adicional para realizar desarrollos operativos y tecnológicos necesarios para cumplir con la norma. Debe entenderse que los operadores a quienes les aplicaría la norma no solo deben adecuar la App, sino que internamente deben adecuar diversos procesos y deben ajustarse contratos con terceros para desarrollos adicionales, lo cual toma bastante tiempo de trabajo, además de requerirse un tiempo adicional de pruebas. También deben adoptarse medidas de seguridad adicionales para evitar ataques cibernéticos.

Por los argumentos expuestos, se solicita a la CRC que, en caso de insistir con establecer la obligación de disponer en las Apps la posibilidad para el usuario de modificar y cancelar planes, se establezca de forma equitativa para todos los operadores, tanto OMV y OMR, y se otorgue un plazo de un (1) año para realizar las adecuaciones necesarias y evitar traumatismos en la implementación de la norma. Sin embargo, se reitera el alto riesgo de suplantación de identidad que supone permitir que esos procesos se realicen de forma íntegra

³² Resolución No. 16026 del 30 de marzo de 2023. Disponible en https://www.sic.gov.co/sites/default/files/files/2023/V4%20Rad_%2021-121167%20CONFIRMA%20ORDENES%20COMCEL%20SUPLANTACION%20DE%20IDENTIDAD%20FINAL%20PARA%20FIRMA%20VU.pdf



por las Apps de los operadores, lo que termina derivando en fraudes y la CRC le estaría obligando a los operadores a incumplir principios de veracidad y seguridad en los datos personales.

- Es innecesario introducir regulación relativa a las Apps, cuyo desarrollo debería ser un atributo de la competencia entre PRST.
- No hay justificación alguna para plantear una medida asimétrica en favor de los OMV, algunos de los cuáles sí tienen usuarios pospago.
- Atender solicitudes de cancelación de planes genera una carga operativa que la CRC no está teniendo en cuenta.
- La falta de atención personalizada puede afectar la experiencia del usuario.
- Los canales presenciales o distintos a la App reducen el riesgo de fraudes por suplantación de identidad.
- La medida propuesta llevaría a los operadores a incumplir órdenes administrativas de la SIC, que ha exigido fortalecer los mecanismos para evitar suplantaciones de identidad.

2.4. Optimización del uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional a través de la medición de la calidad del servicio de datos móviles

El proyecto propone establecer la obligación a todos los PRST para que incluyan el acceso a RAN en las mediciones de calidad del servicio de datos a través de Crowdsourcing (en la actualidad, las mediciones de calidad de datos móviles no diferencian entre el tráfico que hace unos de RAN y del que no). Por lo tanto, los PRO deberán medir la calidad sobre el desempeño del servicio recibido por sus usuarios a través de RAN, mientras que los PRV tendrán la obligación de permitir que el proveedor del servicio de crowdsourcing *“incorpore mediciones de calidad sobre el desempeño del servicio de datos móviles prestado en su red a los usuarios del PRO haciendo uso de RAN”*³³. El servidor de pruebas será el mismo que esté empleando la red visitada y las mediciones deben estar disponibles para consulta por parte de la CRC y MinTIC. La CRC manifiesta que busca *“garantizar que los usuarios del PRO reciban servicios de calidad equivalente a los ofrecidos por el PRV a sus propios usuarios”*³⁴ y que la regulación vigente *“si bien propenden por garantizar el trato no discriminatorio en la provisión del acceso a RAN, no profundizan en conocer la experiencia que tienen los usuarios en la red visitada”*³⁵. La fecha propuesta de entrada en vigor de esta medida es el 1 de septiembre de 2025.

Frente a esta propuesta normativa, tenemos los siguientes comentarios:

La medida propuesta no está justificada:

No existe ninguna razón que permita justificar la introducción en la regulación de la norma propuesta. La CRC manifiesta que *“se busca garantizar que la calidad de los servicios a los usuarios en RAN sea equivalente a la ofrecida por el Proveedor de Red Visitada a sus propios usuarios.”*³⁶ No se justifica una nueva medida regulatoria

³³ Documento Soporte. pág. 146.

³⁴ Documento Soporte. pág. 140.

³⁵ Documento Soporte. pág. 142.

³⁶ Documento Soporte. pág. 140.



para el RAN que, conforme lo indica el Documento Soporte, representa menos del 1% del tráfico de datos³⁷. En primer lugar, no existe ningún sustento fáctico que soporte la intervención propuesta. Tenemos conocimiento de los reclamos de un proveedor específico que en un momento determinado manifestó que sus usuarios no recibían el mismo tratamiento de RAN que los usuarios de la red visitada. Frente a este reclamo, se recordó al operador que había solicitado RAN restringido únicamente a la tecnología 3G, pese a que el operador visitado le ofreció acceso a tecnologías 4G y superiores. Sin embargo, el PRO reiteró que el RAN debería limitarse a las redes 3G, razón por la cual no resulta admisible el reclamo presentado. Incluso se compartió con dicho proveedor una certificación del proveedor tecnológico de la red visitada en la cual se aclaró que el tratamiento de los usuarios en RAN es idéntico al de los demás usuarios de la red (con excepción de la restricción para los roamers de acceder solamente a la tecnología 3G), con lo cual se disipó cualquier inquietud sobre una supuesta discriminación, que se demostró inexistente.

Por otra parte, no hay justificación para introducir nuevas normas con sus respectivos costos de cumplimiento asociados para un tráfico tan pequeño. La reducida proporción del tráfico de RAN en el total de tráfico de datos no se da por una baja calidad, sino por decisión autónoma de los PRO. Además, dado que TIGO y MOVISTAR unieron sus redes móviles y se encuentran en un proceso de fusión, es dable esperar una reconfiguración completa del servicio de RAN. La CRC debe hacer un análisis teniendo en cuenta esta nueva realidad, que no se había materializado al momento de redactar el proyecto de resolución y documento soporte³⁸, y determinar qué impacto tiene esa integración de redes móviles en la calidad del servicio de datos prestado a través de RAN. Esto significa que el análisis realizado por la CRC está desactualizado y desconoce una realidad de trascendental importancia, razón por la cual la medida propuesta carece de sustento.

Por su parte, queremos reiterar (como se ha manifestado por COMCEL en repetidas ocasiones), que el RAN, en su condición de ser una instalación esencial, debe ser usado solo en los lugares en donde efectivamente tenga esa connotación, esto es, que no sea replicable desde lo técnico o desde lo económico. Adicionalmente, debe ser usado de forma temporal, de tal forma que en realidad sea un instrumento que fomente la inversión en infraestructura de telecomunicaciones, en lugar de volverse una prerrogativa que usan algunos operadores y que les sirve para soportar su operación sin necesidad de invertir. Esto implica que el hecho de que el tráfico de RAN no sea tan alto como el regulador lo consideraría apropiado no debe representar una fuente de preocupación, sino que el foco de la CRC debería ser la de fomentar la inversión, la cual desafortunadamente se da de forma muy desigual entre operadores.

Además, la propuesta normativa del regulador parece olvidar que ya existe en la regulación un régimen de calidad de obligatorio cumplimiento para los PRST, y los PRV están en la obligación de adecuar su red para ofrecer RAN³⁹ y permitirles a los usuarios del PRO gozar de la misma calidad que ofrece en su propia red⁴⁰. En efecto, COMCEL da estricto cumplimiento a esa obligación, como lo indica de forma clara el proveedor NOKIA, el cual aportó una certificación en la que manifiesta que *"la configuración de red es idéntica para usuarios propios y visitantes"*, como de forma clara lo menciona el Documento Soporte⁴¹. Por esto, es evidente que la CRC no tiene ni siquiera un indicio de que exista un problema de baja calidad en la provisión del servicio de

³⁷ Documento Soporte. pág. 144.

³⁸ La constitución de la sociedad Unired Colombia se conoció a finales de diciembre de 2024.

³⁹ Numeral 4.7.2.2.1 del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴⁰ Numeral 4.7.2.2.3. del artículo 4.7.2.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

⁴¹ Documento Soporte. pág. 142.



datos móviles en RAN, por lo que no hay sustento alguno para intervenir el mercado y crear más cargas regulatorias en cabeza de los OMR.

Para incrementar el nivel de intervención regulatoria con base en una preocupación relativa a la calidad, la CRC debería primero demostrar que existe un problema de calidad en la prestación del servicio de RAN. Adicionalmente, debe demostrar que se trata de una baja calidad generalizada, en lugar de un caso puntual, y debe ser claro que ese presunto (e inexistente) problema de calidad de datos en RAN no pueda ser resuelto a través de la solución de controversias de la CRC. Como el regulador no ha demostrado ninguno de estos aspectos, se comprueba que no existe justificación alguna para introducir una nueva norma en la regulación. La norma propuesta podría incluso desincentivar los acuerdos de RAN o al menos dificultarlos, aumentando el número de conflictos a ser dirimidos por parte de la CRC en función de solución de controversias.

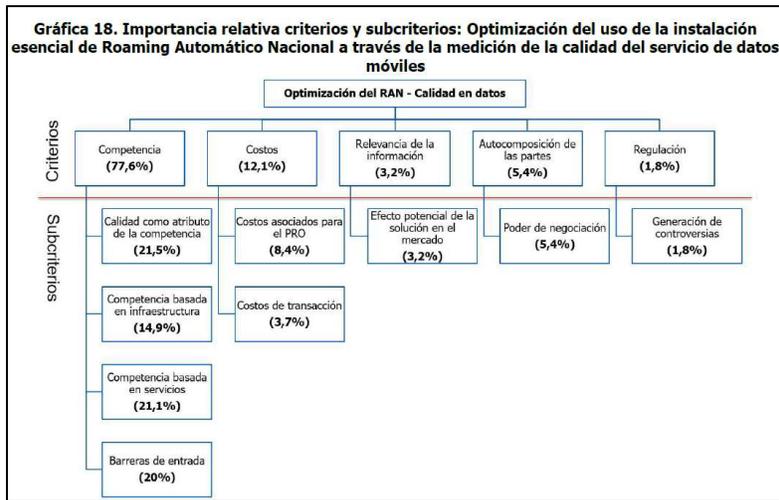
Esto implica que la modificación regulatoria que pretende realizar la CRC es absolutamente innecesaria y lo único que lograría sería incrementar la carga normativa y los costos de cumplimiento, reduciendo de esta manera el dinero disponible para invertir en el despliegue y mantenimiento de redes. Además, la norma planteada podría tener otra consecuencia negativa consistente en un desincentivo a que los PRST realicen acuerdos de RAN, lo cual podría incrementar la cantidad de conflictos ante la CRC.

Infelizmente, como de forma clara se puede observar en el Documento Soporte, la CRC estaría ajustando la regulación conforme solicitudes expresas de WOM⁴², que carecen de sustento, como se ha explicado en el pasado al regulador. Esta intervención injustificada solamente generaría costos adicionales de cumplimiento sin ningún beneficio para la competencia o para el consumidor.

La metodología de evaluación de alternativas presenta errores:

Por otra parte, consideramos que la metodología de evaluación de las alternativas está errada, lo que hace que, en consecuencia, se elija una alternativa que no resulta ser la más adecuada. Esto se debe a que la CRC le otorgó una ponderación demasiado alta a la competencia (77,6%), mientras que le asignó una importancia relativa demasiado pequeña al criterio de costos (de tan solo 12,1%) así como a la de regulación (de 1,8%, compuesta por el subcriterio de generación de controversias). Con esta decisión arbitraria, la CRC desconoce que es un grave error introducir normas que generen mayores costos (tanto para los operadores como para el proveedor de crowdsourcing), con lo cual al parecer no considera relevante ni necesario evitar la imposición de mayores cargas regulatorias. Todo dinero adicional que un operador deba destinar a cumplimiento regulatorio genera, inevitablemente, un menor dinero disponible para desplegar redes, que es lo que realmente genera competencia en infraestructura. Por lo tanto, esta inadecuada asignación de ponderaciones para el análisis multi criterio hace que el resultado sea sesgado e incorrecto.

⁴² Documento Soporte. pág. 140.



Documento Soporte. pág. 148.

Además, incluso aceptando que fuera acertado que al criterio de competencia se le debiera asignar esa altísima ponderación, la CRC no aporta evidencia alguna que demuestre que la medida propuesta aumentaría la competencia (ni competencia en infraestructura ni competencia en servicios). Los operadores no van a desplegar más infraestructura por el hecho de que se realicen adecuaciones para intentar medir la calidad del servicio de datos móviles en RAN y, a su vez, esto no les generará un incentivo para competir mejor en servicios. En su lugar, la competencia en infraestructura solo se incrementará cuando exista una decidida intención de inversión de parte de todos los operadores de la industria, situación que actualmente no existe. Por su parte, la competencia en servicios móviles es agresiva, lo que se demuestra con que el consumidor colombiano ahora recibe más (GB/Acceso) por menos dinero (\$/GB).

Hay problemas de viabilidad técnica:

De conformidad con el proveedor de crowdsourcing (MEDUX), no es viable detectar los eventos de tráfico de datos móviles cursados en RAN para el sistema operativo iOS, ya que ese sistema operativo restringe unos parámetros que hacen imposible medir la calidad en RAN. Esta sola razón es suficiente para descartar la medida regulatoria, toda vez que, al no ser posible medir la calidad de datos en RAN en un sistema operativo, se perdería totalmente la representatividad de las muestras y los análisis no serían fiables. Esto cobra especial relevancia teniendo en cuenta que, por ejemplo, en el mes de junio de 2024 Apple (que usa el sistema iOS) fue la segunda marca más vendida en Colombia, con un 23,12% de las ventas (tan solo por detrás de Samsung, que obtuvo el 24,49%)⁴³.

Por su parte, en lo que respecta al sistema operativo Android, para poder implementar las mediciones de calidad de datos móviles en RAN sería necesario inhabilitar unas configuraciones que permiten que el sistema actual funcione, situación que implicaría la ocurrencia de inconsistencias y requeriría cuantiosos recursos de red y

⁴³ <https://forbes.co/2024/07/05/actualidad/asi-queda-el-ranking-de-las-marcas-que-mas-vendieron-celulares-en-colombia-en-junio>



computacionales. Por ejemplo, teniendo en cuenta que un usuario puede tener instalado en su celular la aplicación de más de un operador (caso que podría darse si el usuario tiene sus servicios móviles con un PRST y sus servicios fijos con otro, o si ha cambiado de operador), para configurar el sistema de medición por crowdsourcing actual fue necesario restringir las mediciones que realizara un usuario desde una App distinta a la de su operador móvil, ya que se generaban errores en las mediciones, con lo cual habría problemas de fiabilidad estadística. Así mismo, en algunos casos fue necesario identificar el operador mediante segmentos de IP.

Además, sería bastante difícil distinguir si un tráfico corresponde a red propia o a red visitada. Esto se suma a que la configuración actual de la metodología de crowdsourcing clasifica a las mediciones en RAN como inválidas. Esto se suma a que habría problemas de viabilidad para medir tráfico y determinar si es originado en una zona RAN y hacia qué estación base apunta.

El proveedor MEDUX enviará una comunicación aparte explicando con mayor detalle técnico las razones de la inviabilidad de implementar la medida regulatoria propuesta.

Estas situaciones ya son conocidas por la CRC, que es plenamente consciente que la industria ha argumentado la inviabilidad de medir calidad de datos en RAN: *“tanto los PRSTM como los proveedores de tecnología han argumentado que la gestión de la red de acceso no permite diferenciar a los usuarios nativos de los usuarios en roaming o roamers, lo que, según ellos, de hecho asegura un trato igualitario”*⁴⁴. Por lo tanto, no tiene ningún sentido que el regulador insista en introducir en la regulación una norma que no podría ser cumplida y que solo generaría mayores costos operativos para los PRST.

En síntesis, implementar la medición de calidad de datos en RAN no es viable para el sistema operativo iOS y para el sistema operativo Android hay unas dificultades técnicas que, para superarlas, se necesitarían realizar distintos desarrollos complejos, que no se justifican para medir el tráfico de RAN, que constituye un universo que representa tan solo el 1% del tráfico total de datos, lo cual haría que la medida no fuera costo-eficiente.

Podrían presentarse diferencias en las mediciones entre un usuario del PRO y otro del PRV, sin que sea atribuible al PRV:

La CRC indica que *“será necesario garantizar que las mediciones estén dirigidas a un servidor de pruebas común para los usuarios nativos del PRV y los usuarios visitantes que utilicen el acceso a RAN. Este enfoque busca asegurar que el punto de medición que se utilice dentro de la red del PRV sea idéntico tanto para los usuarios nativos del PRV como para los usuarios visitantes de la red, **de modo que las mediciones sean comparables.**”*⁴⁵ (NFT)

Al respecto, el hecho de que una medición de calidad de datos móviles arroje como resultado unos valores inferiores para pruebas hechas desde líneas del PRO en comparación con pruebas desde líneas del PRV, no permite concluir ni considerar como prueba concluyente que el PRV no le está brindando a los usuarios del PRO el mismo tratamiento que le da a sus propios consumidores (caso en el cual estaría incumpliendo la

⁴⁴ Documento Soporte. pág. 142.

⁴⁵ Documento Soporte. pág. 144.



regulación). Esto se debe a que la calidad del servicio de datos de las líneas del PRO no depende únicamente de la red de acceso (que es el segmento de la red que provee el PRV para ofrecer el RAN), sino que depende también de muchos otros factores en control del PRO, como lo son el Core, la salida a internet, la interconexión entre ambas redes (la del PRO con la del PRV), la oferta comercial del PRO, la manera en que el PRO dispone las políticas de control de navegación (uso justo), las redes de transporte y el cable submarino. Todo este contexto puede viciar el resultado de las muestras y hacerlas incomparables.

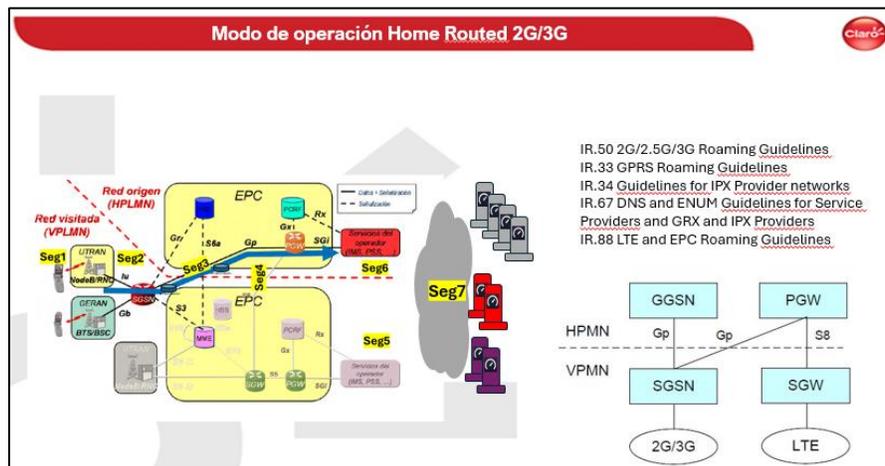
Por ende, se debe concluir que para poder realizar comparaciones entre las mediciones de calidad de datos móviles entre un usuario en red propia y un usuario en red visitada mediante RAN y esperar que los resultados sean iguales, todos los elementos de red tendrían que ser idénticos, lo cual no ocurre.

Además, para el caso específico del operador WOM en su relación con COMCEL, la servidumbre impuesta por la CRC para el RAN establece que el acceso a RAN de WOM es exclusivamente en la red 3G por solicitud expresa de WOM, cuyos usuarios, por lo tanto, no usan de forma dinámica las redes 3G, 4G o 5G, como sí lo hacen los usuarios de COMCEL. Esta es una razón más para demostrar que no es comparable el desempeño de los usuarios.

A continuación, exponemos una explicación técnica:

La arquitectura definida por COMCEL para el servicio de RAN se basa en los siguientes estándares internacionales de interconexión para servicios móviles:

- IR.50 2G/2.5G/3G Roaming Guidelines
- IR.33 GPRS Roaming Guidelines
- IR.34 Guidelines for IPX Provider networks
- IR.67 DNS and ENUM Guidelines for Service Providers and GRX and IPX Providers
- IR.88 LTE and EPC Roaming Guidelines



Los siguientes son los segmentos de red que el flujo de tráfico de los usuarios usa para el servicio de datos



móviles hasta llegar a los servidores del proveedor de crowdsourcing, que son el destino final de las pruebas de calidad de datos móviles (Latencia, Velocidad Carga, Velocidad Descarga, Fluctuación de Fase - Jitter y Tasa de Perdida de Paquetes) que ejecutan los móviles tanto de COMCEL como de los demás operadores:

- Segmento 1: Red de Radio 3G (UTRAN) compuesta por:
 - Interfaz Aire
 - Node B (3G)
- Segmento 2: Red Transporte Acceso compuesta por:
 - Equipos de Transporte y Conexiones Enlaces de la Interfaz lu según la 3GPP, conexión entre el Node B y el SGSN del Packet Core
- Segmento 3: Elementos de Red Packet Core que participan en la conexión o flujo de Datos
 - SGSN (Para ambos usuarios)
 - EPC (Packet Core de Claro). Elementos PGW, PCRF, HLR que sirven y habilitan en Claro los servicios de sus usuarios
 - EPC (Packet Core de otros operadores). Elementos PGW, PCRF, HLR que sirven y habilitan en los otros operadores los servicios de sus usuarios
- Segmento 4: Elementos de la Interconexión roaming
 - Routers de Interconexión los cuales permiten la interconexión entre el SGSN del PRV y el Packet Core del PRO
- Segmento 5: Conexión a Internet del PRV
 - Equipos y conectividad del Core del PRV hacia Internet
- Segmento 6: Conexión a Internet del PRO
 - Equipos y conectividad del Core del PRO hacia Internet
- Segmento 7: Servidores Regulatorios Medux expuestos en Internet y en las premisas de los ISP (Proveedores de Servicios de Internet) que así lo dispongan. COMCEL y los demás operadores cuentan con los servidores regulatorios Medux en sus premisas.

Un usuario del PRV y un usuario visitante de otro operador (PRO) que están en la misma ubicación geográfica y zona de cobertura utilizan los mismos recursos de Radio Acceso, Red de Transporte Acceso y Elementos del Acceso del PRV (SGSN / SGW). Es decir, utilizan los mismos segmentos 1 y 2.

Por definición y viabilidad técnica del servicio de Roaming *In*, se utiliza entre los operadores una interconexión que para el caso del Roaming Nacional es directa (sin utilizar proveedores GRX o IPX, como es el caso del Roaming Internacional). El elemento de red que por definición y estándar se utiliza para establecer esta interconexión es a través de los routers de Interconexión, que para el caso de COMCEL y los otros operadores están ubicados en Bogotá en modo HA (Alta disponibilidad), correspondiente al segmento 4 de la gráfica.

Un usuario de COMCEL no requiere esta interconexión a través de los routers de interconexión, sino que utiliza para habilitar sus servicios los elementos del Core de la red propia y su arquitectura de Internet, la cual en el caso de COMCEL es regionalizada y distribuida en diferentes nodos y ciudades de Colombia (segmentos 3 y 6).

El flujo de tráfico del usuario de datos RAN-IN usa la red de acceso del PRV y la Red de Core del PRO. Una vez se envía a través de la Interconexión, llega a la red de Core del PRO donde se habilita y controla el servicio



de datos de sus usuarios, aplicando además las políticas propias de su oferta comercial. La arquitectura del Core de internet para los usuarios del PRO es gobernada completamente por el PRO (segmentos 4 y 6). Cada red, tanto para el PRV como para el PPRO en el segmento 7, utiliza sus propios recursos de transporte IP e internet para llegar a los servidores regulatorios Medux cuya metodología de selección se explicará más adelante.

Para RAN-IN tanto los usuarios del PRO como los del PRV utilizan la misma red de Acceso y no tienen diferenciación de capacidad y latencia del flujo de tráfico desde el NB / eNB hasta el SGSN / SGW de la Red del PRV.

Metodología de medición regulatoria: Mediante la implementación de un SDK integrado a la App del operador (en el caso de COMCEL, la App "Mi Claro") el usuario puede generar una prueba de medición de calidad de datos móviles, la cual es registrada y enviada a la analítica de crowdsourcing.



El procedimiento es el siguiente:

1. Se correrá Prueba Test de Latencia correspondiente a una prueba de Ping (Protocolo ICMP), hacia los servidores integrados en las premisas de la red del operador y de la lista de Servidores Seleccionará el de Menor Latencia.
2. Se correrá prueba de Velocidad en UL + DL hacia el servidor seleccionado, usando protocolo HTTP, HTTPS y Web Socket
3. Se correrá prueba de Pérdida de Paquetes y Jitter hacia el servidor seleccionado, usando protocolo UDP.

Por lo tanto, de esta sección se puede concluir lo siguiente:

- En la actualidad las mediciones regulatorias de calidad para el servicio de datos móviles están enfocadas en mediciones en la red propia del operador;
- Las mediciones de calidad de datos móviles para el Servicio de RAN no pueden ser aplicadas con la



metodología existente, teniendo en cuenta que cada operador maneja su propia aplicación integrada a servidores regulatorios del proveedor de crowdsourcing ubicados en sus premisas, lo que no permite que tanto el usuario del PVO como del PRO usen el mismo punto de medición;

- Para usuarios móviles en la misma cobertura de red, mientras el usuario del PRV usa los recursos de red de su propio operador (Red de Acceso, Core y Capacidades de Internet), el usuario del PRO estaría expuesto a hacer tránsito entre el acceso del PRV y el Core e Infraestructura de Internet de su operador, estando expuesto a que su tráfico haga tránsito por enlaces de interconexión entre los operadores, por tanto la ruta hacia los servidores de medición Medux sería más larga, lo cual influye en los resultados de calidad obtenidos. Esta situación impide que se pueda implementar la propuesta regulatoria planteada por la CRC;
- Por el concepto de regionalización del tráfico para el uso de los recursos de red más cercanos a su ubicación de cobertura, el usuario del PRV tiene condiciones que lo benefician respecto al usuario del PRO ya que por la metodología de medición establecida se ubicará el servidor Medux más próximo, mientras que el usuario del PRO necesariamente deberá buscar el Core de su proveedor usando la interconexión centralizada, realizando así un tránsito más extenso.

Aspectos jurídicos:

Otro aspecto a tener en cuenta de la propuesta de medición de la calidad de datos móviles en RAN tiene que ver con el tratamiento de datos personales. El usuario le ha dado autorización para recopilar, almacenar y tratar sus datos personales únicamente al operador del que es cliente, esto es, al PRO. Sin embargo, cuando hablamos de RAN nos referimos en una situación en la que un usuario de un operador (PRO) está haciendo uso momentáneo de la red de otro proveedor (PRV). Por ende, de la propuesta de la CRC se desprende que el PRV debería recibir y almacenar en sus sistemas los datos del usuario, sin que dicho usuario le haya dado al PRV la respectiva autorización. Esto significa que el planteamiento de la CRC pone a ambos operadores en una condición de grave riesgo regulatoria, ya que estarían incumpliendo los postulados de la Ley 1581 de 2012. Al PRO se le exigiría transmitirle los datos del usuario al PRV, sin que el usuario lo haya autorizado, mientras que al PRV se le exigiría recibir y alojar datos de una persona que no es su cliente.

El proyecto de resolución publicado por la CRC no hace ningún tipo de mención a este aspecto que reviste gran importancia y contraría la política de tratamiento de datos personales, situación que de forma evidente derivaría en investigaciones de parte de la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la SIC, entidad encargada de *“vigilar y garantizar que las entidades públicas y privadas, respeten los principios, derechos y garantías en el tratamiento de los datos personales”*⁴⁶. Específicamente, nada en el Documento Soporte da cuenta de cuál sería el procedimiento que habría que seguir para que un usuario otorgue la autorización del tratamiento de datos personales a un PRV, operador del cual el usuario ignora que está interviniendo, dado que el RAN por definición no exige de parte del usuario ninguna acción específica en su equipo terminal. Además, el regulador tampoco contempla qué ocurriría en caso de que el usuario no otorgue esa autorización, lo cual pareciera previsible pues desde la perspectiva del consumidor él solo tiene relación con su operador (el PRO), siendo esperable que sea reacio a permitir que sus datos lleguen a manos del PRV, con el cual no tiene relación alguna.

⁴⁶

<https://www.sic.gov.co/que-es-la-delegatura-datos-personales#:~:text=La%20Delegatura%20para%20la%20Protecci%C3%B3n,personales%20regulados%20en%20la%20Ley>



- La propuesta de medir la calidad de datos móviles en RAN no está justificada, al representar el RAN un muy bajo porcentaje del tráfico total de datos que no justifican los altos costos de cumplimiento que implicaría.
- La medida es innecesaria porque la regulación vigente ya le exige al PRV adecuar su red para que los usuarios del PRO gocen de la misma calidad que ofrece en su propia red, obligación que COMCEL a cabalidad, según certificación emitida por NOKIA.
- La medida propuesta podría desincentivar los acuerdos de RAN e incrementar los conflictos a ser dirimidos por la CRC.
- Hay errores en la metodología de evaluación de alternativas, en la que se le otorgó una ponderación muy baja al criterio de costos y al de generación de controversias, lo que sesga el resultado.
- Hay graves problemas de inviabilidad técnica: no es posible implementar la medida en el sistema operativo iOS, mientras que para Android se necesitarían múltiples adecuaciones y habría que inhabilitar configuraciones que permiten que funcione el sistema actual.
- Resulta muy complejo técnicamente distinguir si un tráfico corresponde a red propia o red visitada.
- Se pueden dar diferencias en mediciones de un usuario del PRO y otro del PRV que no sean atribuibles al PRV, porque en el RAN el PRV únicamente provee la red de acceso, quedando el resto de los componentes de la red en control del PRO.
- La propuesta llevaría al PRO y al PRV a incumplir normas de tratamiento de datos personales, ya que el PRO trasladaría al PRV datos de sus usuarios sin contar con la autorización y el PRV almacenaría esos datos, de un cliente que no es suyo.

2.5. Modificación de la definición de paquete de servicios

El regulador encontró que existen algunas ofertas convergentes (móvil-fijo) que se venden bajo un único precio y otras que, en su lugar, ofrecen beneficios como descuentos en precios de cada servicio, mayores velocidades o más navegación, pero que en todo caso existen contratos separados (por obligación regulatoria) y facturas para servicios fijos y móviles⁴⁷. Por lo tanto, encontró que la definición vigente de paquete de servicios incluida en el artículo 2.1.7.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016⁴⁸ no se adecúa a la práctica comercial, dado que la definición establece que un paquete de servicios corresponde a la oferta de 2 o más servicios que debe hacerse bajo un único precio.

Por lo tanto, para adecuar la regulación a la dinámica de mercado, la CRC plantea modificar la definición de paquete de servicios, para permitir que, aparte de ser ofrecido bajo un único precio, un paquete de servicios también pueda ser ofrecido con precios separados e incluir *“cualquier tipo de beneficio por la contratación o vinculación de los servicios incluidos en la oferta”*. También se propone flexibilizar la condición de entregar al usuario una única factura para el caso de paquetes de servicios que incluyan de manera conjunta servicios móviles y servicios fijos, en el sentido de indicar en la regulación (numeral 2.1.7.2.1. del artículo 2.1.7.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016) que la factura única no es obligatoria para esas ofertas convergentes móvil-fijo, esto *“con el objetivo de sentar las bases para evaluar la incorporación de un contrato convergente para las*

⁴⁷ Documento Soporte. págs. 168-169.

⁴⁸ ARTÍCULO 2.1.7.1. PAQUETE DE SERVICIOS. Oferta conjunta de 2 o más servicios de comunicaciones por parte de uno o varios operadores, la cual debe realizarse bajo un único precio.



*ofertas empaquetadas fijo-móvil*⁴⁹. La fecha propuesta de entrada en vigor de esta medida es el 1 de junio de 2025.

Al respecto, consideramos que los ajustes propuestos por la CRC son simplemente una adecuación de la normativa a dinámicas ya existentes en el mercado que son de público conocimiento tanto de los PRST como del regulador. En efecto, los operadores ya están en la obligación de reportar información de ofertas convergentes de servicios fijos y móviles en virtud del Formato T.1.9. “OFERTA CONJUNTA DE SERVICIOS FIJOS Y MÓVILES” (establecido mediante Resolución CRC 7285 de 2024), para lo cual deben informar sobre la cantidad de “*accesos móviles mixtos*” y “*accesos fijos mixtos*”.

- El ajuste propuesto a la definición de paquete de servicios únicamente adecúa la regulación a dinámicas que ya existen en el mercado.
- Los operadores ya están en obligación de reportar información de ofertas convergentes fijo-móvil, en virtud del Formato T.1.9.

2.6. Cláusula de permanencia mínima en ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos

La regulación actual prohíbe las cláusulas de permanencia en los servicios móviles (numeral 2.1.3.1.8. del artículo 2.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016), y permite, bajo ciertas condiciones, las cláusulas de permanencia en los servicios fijos (artículo 2.1.4.1.). Sin embargo, no existe disposición alguna que determine de manera expresa la forma en que podría o no pactarse la cláusula de permanencia en relación con las ofertas conjuntas que involucran servicios móviles y fijos⁵⁰. Por esto, la CRC plantea adicionar a la regulación el artículo 2.1.4.3. “CONTRATACIÓN DE PAQUETES U OFERTA CONJUNTA DE SERVICIOS MÓVILES Y FIJOS” que aclarar que en las ofertas conjuntas móvil-fijo la cláusula de permanencia solo tendrá efectos sobre los servicios fijos y sus efectos no podrán ser extendidos a los servicios móviles. Además, el PRST deberá informarle al usuario de una oferta convergente móvil-fijo su derecho a portarse a otro operador o cancelar los servicios móviles y que al solicitar la portación se entiende que solicita la cancelación de los servicios móviles, como un “*deber de información reforzado en favor del usuario*”⁵¹. Este ajuste a la regulación propuesto entraría a regir el 1 de junio de 2025.

Frente a esta propuesta normativa, reiteramos (como se manifestó desde COMCEL en los comentarios respecto del documento de Alternativas Regulatorias) que se trata de una norma que no genera ninguna obligación adicional y lo único que hace es recopilar en un nuevo artículo disposiciones que ya existen en otros dos artículos de la regulación, sin efecto distinto alguno. Esto significa que el nuevo artículo propuesto es totalmente innecesario, dado que solamente incrementa la cantidad de normas, generando mayor inflación normativa. Además, la CRC no demuestra que exista algún tipo de problema que justifique esta intervención regulatoria.

Por lo anterior, lo adecuado es que la CRC mantenga la regulación vigente sin ajustes respecto de las cláusulas de permanencia.

⁴⁹ Documento Soporte. pág. 170.

⁵⁰ Documento Soporte. pág. 170.

⁵¹ Documento Soporte. pág. 176.



- La propuesta relativa a aclarar lo relacionado con las cláusulas de permanencia es totalmente innecesaria, al no generar obligaciones adicionales.
- La medida propuesta únicamente pretende recopilar en un nuevo artículo disposiciones que ya existen en otros aparte de la regulación.

3. RESPECTO DE MEDIDAS DESCARTADAS

Las alternativas que había planteado la CRC en el Documento de Alternativas Regulatorias⁵², consistentes en restringir el empaquetamiento móvil-fijo a COMCEL (o a los OMR con respecto a los OMV, a través de un Test de Replicabilidad Económica-TRE), no tenían ningún sustento, máxime en un contexto en el cual otros operadores han crecido de forma sustancial en las ofertas empaquetadas: entre 2T-2022 y 4T-2023, mientras COMCEL aumentó un 7,7% sus accesos móviles mixtos y un 8,5% sus accesos fijos mixtos, en el mismo periodo TELEFÓNICA presentó crecimientos de 11,9% y 19,9% y TIGO creció 278,9% y 31,5%⁵³. La idea de establecer un Test de Replicabilidad Económica (TRE) implicaría una elevada carga regulatoria y operativa para la CRC, entorpeciendo la dinámica competitiva del mercado en perjuicio del consumidor, generaría un subsidio a operadores menos eficientes y afectaría la inversión, que hoy en día es muy desigual entre operadores.

Además, la CRC no tiene ningún tipo de indicio que muestre que el empaquetamiento móvil-fijo genere algún tipo de problema, sino que, por el contrario, estas ofertas convergentes le generan a los usuarios enormes beneficios (precio, variedad, innovación, facilidad de contratar, etc) y respetan la libertad de elección del consumidor, al no ser obligatorias (no hay ventas atadas, lo cual se puede verificar con facilidad en los sitios web de los distintos operadores). Para introducir cualquier restricción a la convergencia móvil-fijo el regulador debe realizar un Análisis de Impacto Normativo (AIN) que calcule el efecto de esas medidas sobre el mercado y el bienestar de los usuarios, lo cual no ha ocurrido.

El consumidor colombiano ha visto incrementado su bienestar producto de la competencia, tanto en servicios móviles como en servicios fijos. De hecho, en servicios móviles, como se ha explicado en repetidas ocasiones, el consumidor colombiano ahora paga menos (\$/GB) y consume más (GB/acceso), lo cual implica que no existe ningún problema en los servicios fijos que pudiera trasladarse a los servicios móviles vía empaquetamiento. Por su parte, en servicios fijos los consumidores cada vez disfrutan de más velocidad de descarga, la cual constituye la variable comercial fundamental y el principal factor de elección del consumidor. Esto se suma al hecho de que los servicios fijos están en estancamiento (como el caso de internet fijo) y en decaimiento (es el caso de la voz fija y de la televisión por suscripción), no suscitándose ningún tipo de preocupación que pudiera ameritar alguna intervención regulatoria y restricción a la libre empresa. Adicionalmente, no existe ningún tipo de barrera a la entrada en ninguno de los servicios de comunicaciones, y de hecho la CRC está actualmente

⁵² Prohibición en todo el país o en los municipios de mayor desempeño; prohibición a realizar descuentos en las ofertas convergentes; Test de Replicabilidad Económica (TRE).

⁵³ Documento Soporte. pág. 28.



trabajando en facilitar todavía más la entrada a los servicios fijos, como es el caso del proyecto regulatorio “*Condiciones regulatorias para el servicio de Internet Comunitario Fijo*”⁵⁴.

Esto se refuerza con el hecho que, en el proyecto regulatorio “*Revisión de mercados de servicios fijos*”⁵⁵, el cual culminó con la expedición de la resolución CRC 6990 de 2022, la CRC haya descartado incluir el empaquetamiento móvil-fijo⁵⁶ en el listado de mercados relevantes contenido en el Anexo 3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016, luego de encontrar que tenía una insuficiente penetración⁵⁷, situación que se sigue presentando, pues al 4T-2023 los accesos móviles mixtos apenas representan el 5,25% del total de accesos móviles y los accesos fijos mixtos el 16,04% de los accesos fijos, proporciones que no han crecido de forma sustancial en los últimos años⁵⁸.

Otra razón muy relevante para descartar restricciones a las ofertas convergentes móvil-fijo es que dichas restricciones planteadas no se originaron en análisis de la CRC o en estudios económicos, sino simple y llanamente en solicitudes expresas realizadas por competidores de COMCEL, quienes han buscado que el regulador los favorezca y lo han manifestado de forma textual desde hace casi una década⁵⁹, lo cual invariablemente consiste en peticiones sesgadas que buscan un beneficio propio y un perjuicio directo contra COMCEL, en lugar de buscar beneficiar el funcionamiento del mercado y los consumidores. Estas solicitudes de los competidores buscan que la CRC castigue la eficiencia de COMCEL⁶⁰, lo cual equivale en la práctica a incrementar el precio de las ofertas convergentes móvil-fijo que paga el consumidor, quien sería el principal perjudicado de cualquier restricción a las ofertas convergentes, ya que se privaría de menores precios y de mayor innovación.

Si bien una de las funciones de la CRC es prevenir conductas desleales⁶¹, esto no significa que el regulador puede intervenir el mercado por sospecha, sino que debe demostrar de forma rigurosa y verificable que existe un problema de falla de mercado que no pueda ser solucionada por la dinámica misma de la competencia y, para las situaciones en que se pretenda intervenir un mercado con medidas asimétricas en contra de un único operador por ser considerado dominante, debe demostrar la existencia de abuso de posición dominante, lo cual no ocurre en los servicios de comunicaciones en Colombia, y mucho menos en las ofertas convergentes móvil-fijo. La labor de un regulador no debe ser nunca la de restringir la actividad del operador líder a toda costa ni de cualquier manera, sino que debe evitar que el dominante imponga precios, limite (reduzca) la producción, establezca condiciones desiguales en relaciones contractuales o realice prácticas de ventas atadas

⁵⁴ <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-24>

⁵⁵ <https://www.crc.com.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3>

⁵⁶ Lo que el regulador llamó “Cuádruple Play”.

⁵⁷ Considerandos de la Resolución CRC 6990 de 2022.

⁵⁸ Documento Soporte. pág. 29.

⁵⁹ Por ejemplo, MOVISTAR lo ha propuesto desde 2016, en proyecto previo a Resolución CRC 5108 de 2017 que definió el mercado relevante Servicios Móviles; y TIGO y WOM lo solicitaron expresamente en los comentarios frente al proyecto de resolución de Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase 1.

⁶⁰ Documento Soporte. pág. 22.

⁶¹ Numeral 2 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.



subordinando la celebración de contratos a la aceptación de servicios adicionales⁶², nada de lo cual se presenta en nuestro país.

Por otra parte, la CRC debe publicar, a la mayor brevedad posible, la información de la oferta conjunta de servicios móviles de todos los operadores, información que cual ha recopilado a través de requerimientos de información (para los años 2022 y 2023) y mediante el Formato T.1.9. (a partir del 2T-2024) establecido por la Resolución CRC 7285 de 2024. Esa publicación dotaría al mercado de transparencia y permitiría conocer cuál es la participación de cada uno de los operadores en ofertas convergentes móvil-fijo en cada municipio del país, y le daría sentido a esa información que recopila el regulador.

- Las ofertas convergentes fijo-móvil les generan grandes beneficios a los usuarios en términos de menores precios y mayores prestaciones.
- No hay ningún indicio para pensar que existan problemas generados del empaquetamiento fijo-móvil.
- No hay elementos que susciten preocupación alguna que amerite una intervención regulatoria sobre ofertas convergentes fijo-móvil.

4. PRINCIPALES CONCLUSIONES

1. El aumento continuo en el bienestar de los consumidores de servicios móviles producto de la competencia hace que no se justifique regular;
2. La CRC debe evaluar los efectos de las medidas impuestas por la Resolución CRC 7285 de 2024 antes de proponer nuevas medidas;
3. Es necesario que el regulador evalúe a profundidad la integración entre los operadores TIGO y MOVISTAR y su impacto en el sector de manera previa a la introducción de mayores intervenciones;
4. No se conoce todavía el efecto que el despliegue de la red 5G ha tenido en la industria;
5. El verdadero problema de la industria en Colombia es una inversión insuficiente derivada de la decisión de algunos operadores, lo cual es plenamente conocido por la CRC;
6. La verificación de la autenticidad de datos de los usuarios prepago no es una obligación que se le pueda trasladar a los PRST;
7. Prohibir el acceso al servicio prepago para usuarios cuyos datos no puedan ser validados implica vulnerar el derecho de acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones;
8. El dato de correo electrónico debe ser opcional, dado que muchas personas no lo utilizan;
9. Existen dificultades en la validación de identificaciones ajenas a la incidencia de los PRST;
10. Prohibir a distribuidores y comercializadores registrar líneas prepago a su nombre les impide adquirir líneas para su propio uso, lo que constituye una discriminación y afectaría la dinámica del mercado;
11. La portabilidad prepago debe iniciar sin verificación de identidad de usuario y debe ser el operador receptor el encargado de realizar esa gestión;

⁶² Corte Constitucional. Sentencia C-616 de 2001. Magistrado Ponente: Rodrigo Escobar Gil. Disponible en <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/c-616-01.htm>



12. La restricción propuesta a la contactabilidad de usuarios portados es injustificada, discrimina a los usuarios de lo OMR (y favorecería a los OMV), reduce la dinámica competitiva y afecta los derechos de los usuarios;
13. Es innecesario obligar a los OMR (y no a los OMV) a ajustar sus aplicaciones móviles (Apps) para que el usuario pueda cancelar o modificar los planes pospago, funcionalidades que deben ser fruto de la innovación y la competencia entre operadores;
14. La medida propuesta de exigir que los usuarios puedan modificar o cancelar los planes por la App de los operadores genera riesgos de seguridad por suplantación de identidad y fraude;
15. Los ajustes a las App requieren de un tiempo de desarrollo y validación mayor al propuesto para su entrada en rigor;
16. La baja proporción del RAN en el total de tráfico de datos hace injustificable la propuesta de medir la calidad de datos móviles en RAN;
17. La metodología de evaluación de alternativas subestima los costos que implicaría medir calidad de datos en RAN;
18. Hay problemas de viabilidad técnica de adoptar la medida, y sería totalmente imposible en iOS;
19. Distintos resultados para un usuario del PRO y el PRV no son atribuibles al PRV, al estar muchos elementos en control del PRO;
20. La propuesta de medir calidad de datos en RAN generaría riesgos de incumplimiento de normas de tratamiento de datos personales;
21. El ajuste propuesto a la definición de paquete de servicios simplemente adecúa la regulación a las dinámicas del mercado;
22. La aclaración propuesta respecto de cláusulas de permanencia es innecesaria;
23. Es acertada la decisión de la CRC de descartar restricciones a las ofertas convergentes móvil-fijo.

Esperamos que la CRC tenga en cuenta estos comentarios para evitar que se siga entorpeciendo la dinámica de competencia del mercado y se evite la introducción de norma que afecten los incentivos a invertir y perjudiquen a los usuarios.

Cordialmente,

Firmado por:

Santiago Pardo Fajardo

C8E4C986876A45F...

SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo Jurídico y de Sostenibilidad

Inicial

IGMM