

116751000G-0022

Bogotá D.C., 22 de enero de 2025

Doctora

LINA MARIA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución "Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles - Fase 2".

Respetada doctora Duque,

Recibimos la propuesta regulatoria "*Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles - Fase 2*" con profunda preocupación. Observamos que las medidas propuestas, a pesar de la extensión del análisis, resultan insuficientes e inadecuadas para abordar el problema fundamental que aqueja al mercado de servicios móviles en Colombia: la falta de una competencia efectiva, exacerbada por la posición dominante de Claro. Resulta desalentador constatar que, tras meses de análisis, requerimientos de información y múltiples fases de revisión, la CRC continúe eludiendo la adopción de medidas asimétricas dirigidas a controlar el ejercicio abusivo de dicha posición dominante, optando en su lugar por un conjunto de medidas generales que, a todas luces, resultan inocuas para corregir las distorsiones que desde hace años han sido identificadas y diagnosticadas por la propia Comisión.

Nos vemos en la obligación de reiterar que la ausencia de una competencia robusta en el mercado de servicios móviles no se resolverá con formalidades procedimentales que se desentienden del problema fundamental. Es incomprensible que, frente a un diagnóstico claro y contundente que la propia CRC ha expuesto, en donde un operador con posición de dominio se ve fortalecido con las ventajas competitivas que le da su propio tamaño, la respuesta se limite a ajustes que dejan intacto el núcleo del problema. La dinámica competitiva actual, marcada por la concentración de mercado y la capacidad de Claro para imponer condiciones, exige una intervención regulatoria contundente, proporcional al desafío que representa. En ausencia de tal respuesta, nos tememos que el mercado continuará su deriva hacia un escenario de desequilibrio, en detrimento no sólo de los operadores competidores, sino del bienestar de los usuarios y del desarrollo tecnológico del país.

En virtud de lo anterior, y con el ánimo de contribuir a la construcción de un marco regulatorio que efectivamente promueva la competencia y proteja los intereses de los usuarios, a continuación, presentaremos nuestros comentarios puntuales sobre las medidas propuestas en el documento. Esperamos que estas observaciones, sustentadas en el análisis técnico y la experiencia de Telefónica como operador que ha confiado en el

mercado colombiano, sean consideradas con la profundidad que la crítica situación actual demanda. Los comentarios están estructurados así:

Comentarios generales

- 1. Sobre la relación entre las medidas y el problema identificado**
- 2. Sobre la importancia de ajustar las medidas regulatorias**
- 3. Desmintiendo mitos (o confirmando realidades) sobre la dinámica de competencia**
- 4. Sobre la definición de Regulación EX - ANTE**

Comentarios específicos a las medidas propuestas por CRC

- 5. Actualización y verificación de datos de usuarios prepago**
- 6. Prohibición de winback por 3 meses para OMR**
- 7. Cancelación por medio de las App**
- 8. Definición de paquetes y cláusulas de permanencia**
- 9. Medición de calidad en Roaming Automático Nacional**

Tabla resumen con la posición de Telefónica

Comentarios generales

1. Sobre la relación entre las medidas y el problema identificado

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) ha identificado, de manera reiterada, que el problema central que motiva su intervención regulatoria es la "Ausencia de competencia efectiva en el mercado relevante minorista Servicios Móviles". Sin embargo, las medidas propuestas en el documento "Revisión de medidas aplicables a Servicios Móviles Fase 2" no guardan una relación directa con la solución de este problema, y en algunos casos, resultan contraproducentes para el objetivo de promover la competencia.

Como ya lo hemos manifestado, la CRC ha identificado como causas de la ausencia de competencia efectiva en el mercado móvil: las asimetrías de información relacionadas con prácticas de retención y recuperación de usuarios, las ofertas empaquetadas fijo-móvil con descuentos iniciales agresivos que luego redundan en atar clientes con precios altos por parte del operador dominante, los pocos incentivos para competir en calidad del servicio y la incidencia de la posición dominante en el mercado relevante "servicios móviles", atribuibles a las barreras de entrada al mercado y a la demanda inelástica y ausencia de servicios sustitutos.

Sin embargo, las medidas propuestas por la CRC, en lugar de abordar estas causas de manera directa y contundente, se centran en aspectos superficiales que, si bien pueden

tener un impacto en la experiencia del usuario, no atacan el núcleo del problema: la posición dominante de Claro y su capacidad para influir en el mercado, y sí generan costos desproporcionados a una industria que tiene en riesgo su sostenibilidad. La CRC parece ignorar que la competencia no se promueve con medidas cosméticas, sino con acciones que realmente nivelen el terreno de juego y limiten el poder de mercado del operador dominante.

En este sentido, la obligación de registrar detalladamente los datos de los usuarios prepago no aborda el problema de fondo, que es la capacidad del operador dominante para captar y retener usuarios a través de prácticas anticompetitivas. De igual manera, la limitación de la contactabilidad por 3 meses a todos los OMR no impide que el operador dominante siga utilizando su poder de mercado para diseñar ofertas de atracción que sus competidores no pueden igualar y luego generar costos de cambio altísimos que redundan en incrementos de precios en el mediano plazo para extraer el surplus del consumidor (porque en el agregado tiene los precios más altos). La digitalización de trámites para la cancelación de planes, aunque busca facilitar la vida de los usuarios, no resuelve el problema de la falta de competencia, ni la necesidad de que los operadores compitan en igualdad de condiciones. Y, por último, la modificación de la definición de paquetes y la flexibilización de la facturación, lejos de promover la competencia, abren la puerta a que el operador dominante consolide su posición en el mercado de servicios fijos a través de ofertas convergentes que, en la práctica, imponen cláusulas de permanencia implícitas en los servicios móviles.

En resumen, las medidas propuestas por la CRC no se dirigen a las causas fundamentales de la falta de competencia en el mercado de servicios móviles. La CRC persiste en una fórmula de intervención cuya ineficacia está demostrada, y es la aplicación de medidas de carácter general pese a las diferencias ya históricas en la posición competitiva de los agentes en el mercado. Estas medidas, además de imponer costos adicionales a una industria ya afectada, no promueven la competencia y, en algunos casos, pueden incluso favorecer al operador dominante.

2. Sobre la importancia de ajustar las medidas regulatorias

La situación actual del mercado de servicios móviles en Colombia, caracterizada por la presencia de un operador dominante y la creciente convergencia fijo-móvil, exige una revisión profunda de las medidas regulatorias para asegurar una competencia efectiva y sostenible. Telefónica reitera la necesidad de implementar medidas que realmente aborden las causas de la distorsión competitiva, en lugar de quedarse en ajustes superficiales que no modifican el statu quo. Es fundamental que la CRC reconozca la urgencia de actuar de manera decidida y proporcional a la magnitud del problema, implementando medidas asimétricas que corrijan el desequilibrio de poder en el mercado.

En primer lugar, es indispensable la implementación de un Test de Replicabilidad Económica (TRE) para las ofertas empaquetadas, especialmente aquellas que combinan servicios fijos y móviles. Este test debe ser vinculante y aplicarse de manera ex-ante y ex-post, con el fin de asegurar que las ofertas del operador dominante, Claro, puedan ser replicadas por sus competidores sin incurrir en pérdidas. La CRC debe dotarse de herramientas que le permitan verificar que las ofertas convergentes no están siendo utilizadas como un mecanismo para trasladar la posición de dominio del mercado móvil al mercado fijo, ni para generar ataduras que limiten la libertad de elección de los usuarios.

En segundo lugar, es necesario que la CRC adopte medidas asimétricas dirigidas específicamente al operador dominante, como la prohibición de prácticas de win-back por un periodo de tiempo determinado, luego de que un usuario se haya portado a otro operador, tal como han sugerido Telefónica y otros competidores del mercado. Esta prohibición, que debería ser de mínimo seis meses, y no de solo tres como propone la CRC, busca evitar que Claro utilice su capacidad financiera y su base de datos para contactar a los usuarios portados con ofertas personalizadas e irreplicables, que en la práctica anulan el efecto de la portabilidad numérica como mecanismo de dinamización de la competencia. Además, se debe considerar la implementación de una ventana mínima entre portaciones, para evitar el uso fraudulento de la portabilidad y garantizar que los usuarios puedan experimentar plenamente los beneficios de su elección de cambio de operador.

En tercer lugar, la CRC debe intervenir de manera decidida en la regulación de las tarifas de Roaming Automático Nacional (RAN), estableciendo una tarifa diferencial para el operador dominante que refleje sus menores costos operativos y que se aplique en todo el territorio nacional, sin limitarse a los municipios del Anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016, y tal como se solicitó en la carta enviada a la CRC el 6 de diciembre de 2024. Esta medida es fundamental para que los demás operadores puedan acceder a la infraestructura del operador dominante en condiciones que les permitan competir, promoviendo el despliegue de redes y la oferta de servicios en zonas donde no es económicamente viable hacerlo de manera independiente.

Por último, es imperativo que la CRC evalúe el impacto de las ofertas empaquetadas fijo-móvil en la competencia, y que considere la prohibición temporal de este tipo de ofertas por parte del operador dominante, mientras se implementan medidas que garanticen la replicabilidad económica y técnica de estas ofertas por parte de los competidores. No hacerlo, permitirá que Claro consolide su posición a través de estrategias de vinculación y bloqueo, en detrimento del bienestar de los usuarios y de la sostenibilidad de la industria.

En síntesis, la CRC debe actuar con mayor contundencia y celeridad para corregir las distorsiones del mercado generadas por la posición dominante de Claro. Las medidas propuestas en el documento "Revisión de medidas aplicables a Servicios Móviles Fase 2" son insuficientes y, en algunos casos, contraproducentes. Se requiere un enfoque integral que combine la implementación de medidas asimétricas, la adopción de herramientas de

control como el TRE, y la revisión profunda de la regulación sobre empaquetamiento y RAN, para asegurar una competencia efectiva en el mercado de servicios móviles, y para que la convergencia fijo-móvil se traduzca en beneficios reales para los usuarios y no en una consolidación del poder de mercado del operador dominante.

3. Desmintiendo mitos (o confirmando realidades) sobre la dinámica de competencia

En esta sección confirmaremos lo que la CRC ya afirmó. La misma CRC le respondió a claro en el documento de “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles (documento de respuesta a comentarios)” de enero de 2024 al señalar que:

*“COMCEL y ECONCEPT-ONPOINT también indican que el consumidor colombiano ahora recibe y consume mucho más por menos dinero y agregan que por lo tanto se ha incrementado de forma sustancial el bienestar de los consumidores, al respecto, la CRC reitera lo indicado en la sección 4.1 del documento soporte de este proyecto, en cuanto a que si bien se evidenció un decrecimiento en las tarifas por parte de todos los proveedores, **lo cierto es que COMCEL en su condición de proveedor dominante mantiene precios promedio superiores a los de sus competidores**, de forma que esto, aunado al hecho de que **es el operador que ha obtenido de manera consistente en el tiempo unas rentabilidades del capital empleado que exceden de manera significativa su costo promedio del capital**, así como las rentabilidades alcanzadas por sus competidores, permite concluir que los usuarios de este operador, que representan más del 50% del mercado “Servicios Móviles” podrían estar gozando de mejores precios. Adicional a lo anterior, **el incremento en el bienestar de los usuarios también es cuestionable desde el punto de vista de la calidad de los servicios móviles**, toda vez que la comparación internacional de la velocidad de descarga en 4G, como medida de referencia de la calidad del servicio de internet móvil, muestra que Colombia ha decaído, siendo el país de la OCDE con la velocidad 4G más baja en 2022. Así las cosas, **resulta discutible afirmar que en los últimos años el bienestar de los consumidores se haya incrementado sustancialmente**, teniendo en cuenta **que en un mercado con competencia efectiva los usuarios podrían estar experimentando una calidad de los servicios superior a la actual.**” P 20.*

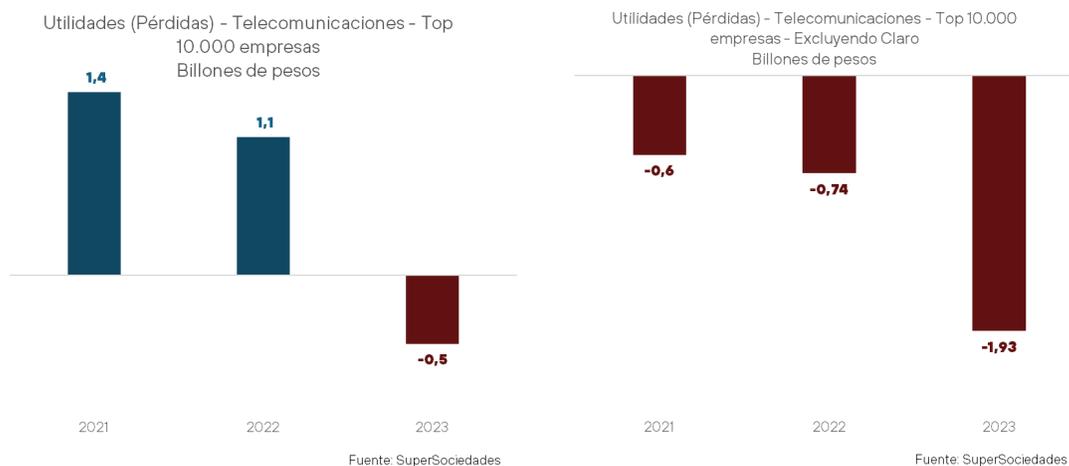
- **Claro es el operador dominante y acapara el mercado de servicios móviles**

Es una realidad, no es necesario mostrar más evidencia de cuotas de mercado y comportamiento sobre lo ya evidente.

- **El sector telco se encuentra en crisis y está en riesgo la sostenibilidad... ¿o no?**

Claro es el único operador de telecomunicaciones con utilidades positivas, lo que de sobra le permite gastar más en capturar market share a costa de explotar su poder de mercado. La información de la Superintendencia Financiera sobre las 10.000 empresas más grandes del país¹ revela que el sector de telecomunicaciones obtiene, en su conjunto, utilidades positivas para 2021 y 2022, y negativas para 2023, pero si se excluye a Claro, las utilidades positivas pasan a ser negativas, y las negativas de 2023 casi que se cuadruplican (Figura 1).

Figura 1. Utilidades (pérdidas) del sector de telecomunicaciones con y sin Claro



- **Esas utilidades se dan porque Claro invierte, entonces ¿Claro es el operador que más invierte? Respuesta: No.**

La CRC menciona en el documento de consulta que los análisis de la evaluación de alternativas planteadas se realizaron bajo la metodología de AIN y tienen en consideración diferentes criterios, como el fomento de la inversión de todos los actores del mercado. También consigna que, 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

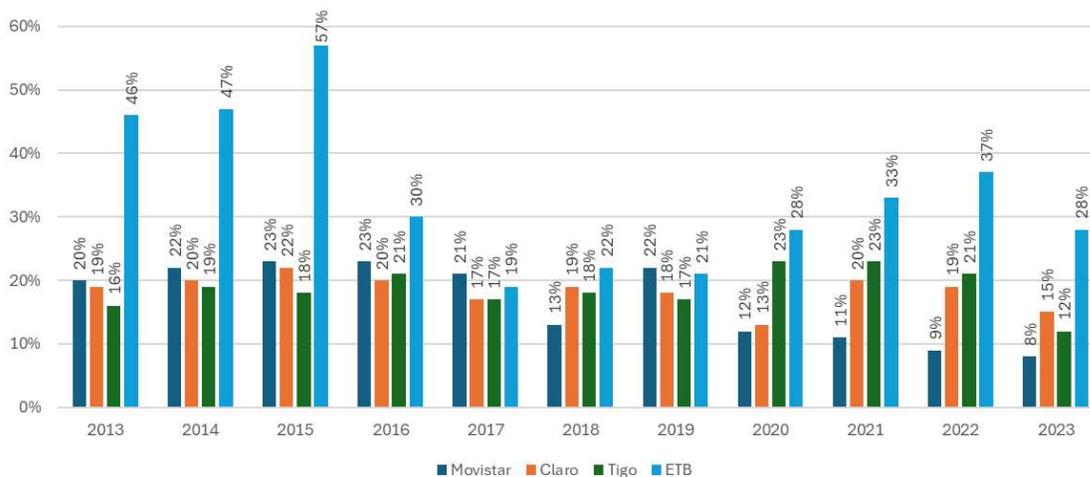
¹ https://www.supersociedades.gov.co/noticias/-/asset_publisher/atwl/content/supersociedades-presenta-el-informe-de-las-9.000-empresas-siguientes-mas-grandes-del-pais

infraestructura, la mejora de la calidad del servicio y la innovación en sus modelos de negocio.

Evidentemente las decisiones empresariales en materia de inversión, precios, calidad, desarrollo de productos, innovación, entre muchas otras, son las que finalmente definen la competencia en el mercado. **Lo que también es incuestionable para casi todos, excepto para el operador dominante por obvias razones, es que las señales regulatorias afectan esas decisiones porque determinan las condiciones del entorno competitivo bajo el cual se podrán o no recuperar las inversiones, o rentabilizar o no las innovaciones y productos.** En ese sentido, la CRC resta importancia a las señales regulatorias, mismas que son determinantes en cuanto a la capacidad de los operadores, principalmente los no dominantes, para competir de manera sostenible. De esta forma, si la apreciación de la industria es la de un entorno regulatorio que favorece la posición y actuar del operador dominante, se restan los incentivos para hacer mayores inversiones, lo que en última instancia termina por socavar el crecimiento eficiente de todo el sector en perjuicio del bienestar de los consumidores.

El análisis histórico de la inversión como proporción de los ingresos ha sido infravalorado por la CRC. La revisión del CAPEX total, fijo y móvil, como proporción de los ingresos totales evidencia que hace 10 años Telefónica y Claro invertían proporciones muy similares de sus ingresos, y que Telefónica incluso ha invertido una proporción ligeramente superior (Figura 2). Desde el 2018 este liderazgo de Telefónica se ha menguado en respuesta a los pocos incentivos a la inversión derivados de la ausencia de intervención regulatoria efectiva en el mercado móvil.

Figura 2. Proporción de CAPEX a ingresos



Fuente: Estados financieros de los operadores.

Es incuestionable que un operador del tamaño de CLARO tiene, en términos de monto, más capacidad inversora, pero si se compara esta inversión con sus ingresos y con las utilidades extraídas de la operación en Colombia, se concluye que el esfuerzo no es mayor.

La ausencia de intervenciones regulatorias efectivas por parte de la CRC ha producido un efecto “bola de nieve” en las economías de escala de este operador, facilitándole mantenerse como el de mayores niveles de inversión. Se suma que la cada vez más marcada diferencia en la escala de sus operaciones comparada con la de sus directos competidores le adjudica ventajas competitivas en los concursos públicos que asignan recursos para construcción de infraestructura, profundizando así las diferencias en cobertura y nuevamente en escala.

Así lo registró el Observatorio Fiscal de la Universidad Javeriana hace ya más de un año², al analizar la contratación pública de la última década. El Observatorio identificó que CLARO se ha consolidado como el mayor contratista del Estado, recibiendo 4,4 billones de pesos en adjudicaciones.

CLARO también fue el ganador de la licitación de 700 MHz en diciembre de 2019, y en 2020 fue adjudicatario de una licitación para llevar internet a escuelas en zonas rurales, lo que le permitía apalancarse en esos recursos para cumplir con obligaciones de 700MHz previamente adquiridas³.

En el caso de las redes fijas, la situación no es muy diferente. CLARO resultó ganador de las licitaciones de subsidios para banda ancha fija (10 Mbps) del programa Hogares Conectados. Esto le permitió aumentar su participación de mercado en los segmentos residenciales de estratos bajos sin necesidad de realizar inversiones significativas. Según el boletín trimestral de las TIC, durante los dos primeros trimestres de 2024, el operador dominante en los estratos 1 y 2 concentró el 37% de los accesos a internet fijo. Este porcentaje se mantiene constante al agregar todos los segmentos del mercado de internet fijo, lo que ha generado un efecto anticompetitivo. Dicho impacto afecta especialmente a los pequeños ISP regionales, que en conjunto solo representan el 21% de los accesos totales.

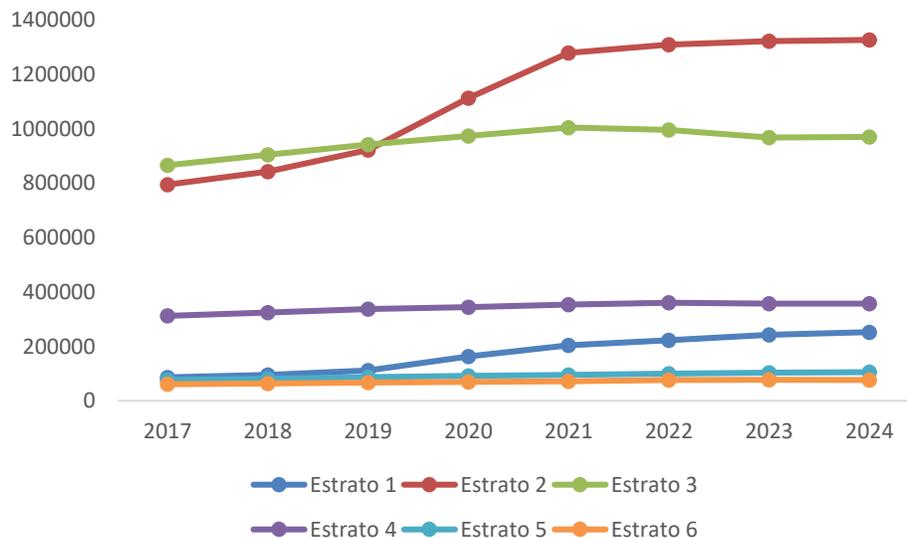
Al observar la evolución de usuarios de banda ancha fija de CLARO, puede verse que entre 2020 y 2021 creció su planta de usuarios en los segmentos de estrato 1 y 2, que era en los que se apalancó en el programa de subsidios del MinTIC (con recursos de todos los operadores). Una vez deja de tener subsidios, no le interesa invertir en mejorar las redes, tanto es así que sigue usando su red HFC, y pese a eso no pierde cuota de mercado, sobre todo porque lo empaqueta con móvil, el usuario queda atado y tiene una barrera para

² <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/quienes-han-sido-los-contratistas-de-la-nacion-durante-los-ultimos-10-anos/>

³ <https://forbes.co/2020/12/09/negocios/claro-gana-licitacion-de-1-billon-para-llevar-internet-gratis-a-colegios-hay-polemica-por-el-otro-ganador>

cambiarse de operador, sin este apalancamiento estratégico hoy no sería el operador con más usuarios de internet fijo en Colombia.

Figura 3. Evolución de usuarios de internet fijo por segmento residencia de CLARO



Fuente: CRC - Postdata

- **¿Entonces CLARO tiene esas cuotas de mercado porque es el que les ofrece mejores precios a los usuarios... o NO?**

El argumento de CLARO para convencer al regulador sobre la inconveniencia de adoptar medidas asimétricas se ha fundamentado en el bienestar del consumidor, pues al ser el operador con mayor número de suscriptores cualquier acción regulatoria que pueda conducir a CLARO a aumentar sus precios terminaría afectando en el corto plazo a su base de usuarios.

Desde Telefónica hemos manifestado a la CRC que sólo la competencia es capaz de garantizar no sólo precios eficientes sino también niveles de calidad y de innovación sostenidos, y que su deber es proporcionar señales de largo plazo que garanticen ese escenario competitivo como mecanismo idóneo para trasladar los beneficios a los usuarios finales.

Lo que el operador dominante no señala con igual vehemencia es que no es quien ofrece los menores precios del mercado. Por ejemplo, el ingreso promedio por GB de CLARO es más alto que el de sus competidores, y sus paquetes convergentes hoy no se destacan por la agresividad de sus precios (ver figura). Bajo la idea de que CLARO controla el mercado como un Proveedor con Significativa Participación de Mercado (PSM), tal como lo definió la

CRC, esta situación plantea un escenario en el que los beneficios de las economías de escala no parecen trasladarse a los consumidores en forma de precios más competitivos.

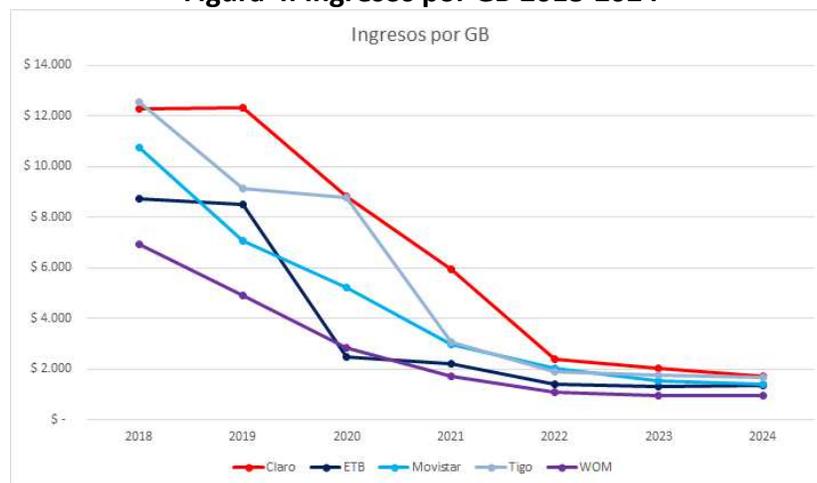
CLARO ha mantenido consistentemente ingresos por GB superiores a los de sus principales competidores (Tigo, Movistar, ETB y WOM) en los últimos años. Según los documentos de la CRC, esta posición dominante en el mercado le permite establecer estrategias comerciales que refuerzan su liderazgo, pero al mismo tiempo, limita la competitividad de los otros operadores. Esto también se relaciona con las críticas al modelo estático de la CRC, que no capta dinámicas estratégicas en las que operadores como Claro pueden usar su posición de dominio para influir en las condiciones del mercado, como el establecimiento de precios y la definición de prácticas comerciales

La Figura 4 evidencia que CLARO ha mantenido consistentemente ingresos por GB superiores a los de sus principales competidores (Tigo, Movistar, ETB y WOM) en los últimos años. Esta posición dominante en el mercado le permite establecer estrategias comerciales que refuerzan su liderazgo, pero al mismo tiempo, limita la competitividad de los otros operadores. Esta condición reafirma las observaciones planteadas frente a la estructura del modelo estático de la CRC, que no capta dinámicas estratégicas en las que operadores como CLARO pueden usar su posición de dominio para influir en las condiciones del mercado, como el establecimiento de precios y la definición de prácticas comerciales.

Y a pesar de que los demás operadores ofrecemos precios más atractivos para los usuarios, no vemos que sea suficiente para conseguir aumentar nuestra base de suscriptores. Un usuario de CLARO se ve obligado a pagar mayores precios porque otros atributos como la cobertura de la red o los beneficios cruzados entre servicio fijos y móviles lo mantienen allí.

Si esta situación de precios más altos se combina con un costo medio más bajo, es evidente que se consolida un margen mayor, con lo cual sus ventajas competitivas se incrementan al igual que su posición dominante.

Figura 4. Ingresos por GB 2018-2024



Fuente: Postdata.

- **¿Entonces CLARO es el operador con mejor calidad? No, CLARO no es un operador que se caracterice por tener una buena calidad de su servicio y red**

A pesar de su posición dominante, CLARO no es el operador con la mejor calidad percibida por los usuarios en todos los aspectos, ni en todas las mediciones. Según Ookla⁴, en sus mediciones de calidad de internet fijo, Movistar ha sido reconocido como el operador con la mejor calidad para gaming y con la red más rápida del país en 2022, 2023 y lo corrido de 2024. Además, cuando Ookla calculaba los indicadores de desempeño por operador para servicios móviles⁵, Tigo registraba la menor latencia a nivel nacional, con un promedio de 30 ms en el primer trimestre de 2022. Estos datos sugieren que, en términos de calidad de red, CLARO no siempre lidera el mercado y otros operadores muestran fortalezas significativas en diversos aspectos.

Si analizamos los indicadores de satisfacción de los usuarios publicados en Postdata⁶, encontramos que CLARO no destaca positivamente. En 2023 y 2024, CLARO presentó los menores porcentajes de usuarios "Muy satisfechos" y los más altos de "Muy insatisfechos" entre los operadores de red. Al calcular una métrica similar al Net Promoter Score (NPS), restando el porcentaje de usuarios "Muy insatisfechos" del porcentaje de "Muy satisfechos", CLARO muestra los niveles más bajos en comparación con sus competidores directos. En 2023, CLARO obtuvo un resultado significativamente bajo en esta métrica, evidenciando una menor satisfacción general de sus usuarios en comparación con otros operadores como Tigo y Movistar. Esta situación se repitió en 2024, reforzando la percepción de que CLARO no lidera en satisfacción del cliente a pesar de su posición dominante en el mercado que le exigiría invertir en mejorar sus servicios y su atención.

Tabla 1. Cifras de satisfacción de usuarios publicadas por CRC (% de usuarios del operador que respondieron estar Muy Satisfechos o Muy Insatisfechos) en 2023

	2023		
	Muy Satisfechos (MS)	Muy Insatisfechos (MI)	MS menos MI
MOVISTAR	75%	11%	64%
TIGO	68%	7%	61%
WOM	75%	6%	69%
CLARO	69%	16%	54%

⁴ <https://www.speedtest.net/awards/colombia/>

⁵ <https://web.archive.org/web/20220512081451/https://www.speedtest.net/global-index/colombia?mobile#market-analysis>

⁶ <https://postdata.gov.co/dataset/quejas-de-servicios-de-comunicaciones-segunda-instancia-y-nivel-de-satisfacci%C3%B3n-de-usuario>

Fuente: Cifras CRC – Postdata

<https://postdata.gov.co/dataset/quejas-de-servicios-de-comunicaciones-segunda-instancia-y-nivel-de-satisfacci%C3%B3n-de-usuario>

Tabla 1. Cifras de satisfacción de usuarios publicadas por CRC (% de usuarios del operador que respondieron estar Muy Satisfechos o Muy Insatisfechos) en 2024

	2024		
	Muy Satisfechos	Muy Insatisfechos	MS menos MI
MOVISTAR	78%	9%	69%
TIGO	68%	6%	62%
WOM	70%	14%	56%
CLARO	71%	13%	57%

Fuente: Cifras CRC – Postdata

<https://postdata.gov.co/dataset/quejas-de-servicios-de-comunicaciones-segunda-instancia-y-nivel-de-satisfacci%C3%B3n-de-usuario>

CLARO tampoco es indiscutiblemente el mejor en calidad de red. Los datos del Data Flash 2024-011 de la CRC, que analiza indicadores de calidad del servicio de Internet móvil entre el segundo trimestre de 2023 y el primer trimestre de 2024, muestran que, aunque Claro lidera en velocidad promedio de descarga a nivel nacional con 13,4 Mbps y en varias ciudades capitales, su desempeño es inconsistente dependiendo del indicador y la región. Por ejemplo, a nivel nacional, WOM registra una mejor latencia (20,9 ms) y fluctuación de fase (8,5 ms), mientras que Tigo presenta la menor pérdida de paquetes con un 1,4%. Además, Movistar lidera el crecimiento relativo de velocidad de descarga 4G, con un aumento del 32,2%, pasando de 7,6 Mbps a 10,0 Mbps entre el segundo trimestre de 2023 y el primero de 2024. A nivel municipal, si bien Claro tiene presencia en 899 municipios, en comparación con los 161 de Tigo, 157 de Movistar y 79 de WOM, esto no se traduce en una superioridad homogénea en calidad. En las ciudades capitales, aunque Claro registra la velocidad de descarga más alta en Barranquilla (22,15 Mbps) y Cali (19,25 Mbps con Tigo), Movistar alcanza la velocidad de carga más alta en Bucaramanga (16,07 Mbps) y Pasto (14,07 Mbps). Además, WOM reporta la menor latencia en Medellín (15,7 ms) y Bogotá (16,3 ms). **Estos datos demuestran que, a pesar de tener la mayor cobertura geográfica, la calidad de CLARO no sobresale de manera uniforme en todos los indicadores, lo que lo posiciona como un operador que no destaca por una calidad de red consistentemente superior en todos los aspectos ni en todas las regiones, contradiciendo la premisa de que es el operador que invierte e impulsa la calidad.**

CLARO tampoco logra destacar como líder en calidad de red cuando se analizan los principales indicadores de desempeño en internet fijo, según el Data Flash 2024-020 de diciembre de 2024. En junio de 2024, la velocidad de descarga de Claro alcanzó 157,72 Mbps, significativamente por debajo de los 250,51 Mbps de Movistar y los 197,16 Mbps de ETB. En términos de velocidad de carga, Claro presentó solo 32,64 Mbps, con un incremento

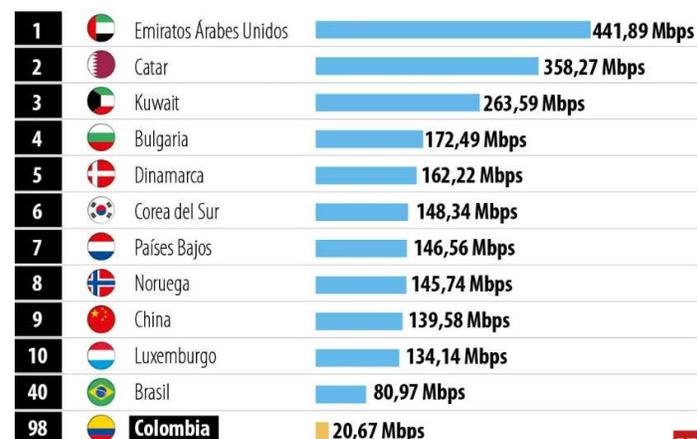
marginal del 0,4% respecto a 2023, contrastando con los aumentos más significativos de otros operadores, como ETB (67,2%). La falta de simetría en las velocidades de Claro, con un factor de 4,83, refleja limitaciones en la calidad del servicio en comparación con Movistar (1,13) y ETB (1,02), que ofrecen una experiencia más equilibrada gracias a su infraestructura de fibra óptica. En latencia, Claro obtuvo 26,1 ms, superado por ETB con 6,7 ms y Movistar con 24,2 ms, demostrando una menor capacidad para soportar aplicaciones sensibles al tiempo de respuesta. En el índice Game Score, Movistar lideró en 6 de las 10 principales ciudades, con puntajes superiores a los de Claro en la mayoría de los casos. Estos datos indican que, a pesar de la amplia presencia de Claro en el mercado, su calidad de red no es superior a la de sus competidores en varios indicadores clave, contradiciendo la idea de que su posición dominante se traduce automáticamente en una mejor calidad de servicio para los usuarios.

El operador que desde hace más de 10 años concentra al menos el 55% de los ingresos por servicios móviles, con tendencia a aumentar esta participación, y que ha conseguido que los demás operadores tengan la necesidad de reestructurarse para seguir siendo viables financieramente, deja a Colombia en la posición 98 a nivel global en velocidad de internet móvil, siendo superada por países de América Latina como Brasil, Chile, Guatemala, República Dominicana, Costa Rica, Argentina y México, según el ranking Ookla móvil publicado recientemente por La República⁷. Brasil, el país con mayor velocidad de América Latina ofrece un internet móvil 4 veces más rápido que Colombia. Este resultado coincide con el registrado por la CRC en el documento de septiembre de 2024, donde evidenció que en las comparaciones internacionales de la velocidad de descarga en 4G Colombia ha decrecido, siendo el país de la OCDE con la velocidad 4G más baja de 2022.

Figura 5. Ranking de velocidad de Internet móvil

EAU, QATAR Y KUWAIT, SON LOS PAÍSES CON LAS VELOCIDADES DE INTERNET MÓVIL MÁS RÁPIDAS

El rendimiento global en promedio de las velocidades de descargas móviles es de 61,52 Mbps



Fuente: Speedtest / Gráfico: LR-GR



⁷ [EAU, Catar y Kuwait, son los países con las velocidades de Internet móvil más rápidas](#)

Fuente: La República con base en Ookla.

Y en redes fijas es bien sabido que sus inversiones en fibra óptica son tímidas. Las velocidades nominales que ofrece a sus clientes siguen siendo proporcionadas a través de las redes de cable coaxial (HFC) con las que cuenta hace más de 20 años. Esto le permite obtener rentabilidades elevadas, en detrimento de la calidad del servicio y de la mejora en las velocidades.

Si esta situación ocurre en mercados donde otros agentes despliegan fibra, como es el caso de Telefónica y ETB, ¿qué podrán esperar los usuarios en términos de innovación cuando el dominante consiga eliminar toda presión competitiva? ¿Contará la CRC con la suficiente capacidad institucional y técnica para regular los mercados minoristas en términos de calidad y precio?

- **Por lo tanto, el proyecto de la CRC no resolverá los problemas de competencia**

Los problemas estructurales de competencia que persisten en el mercado no pueden resolverse simplemente mediante mecanismos más sencillos para la cancelación de planes o servicios, o impidiendo que todos los OMR contactemos por 3 meses a los usuarios portados (lo cual es difícil de verificar), pues las barreras de cambio de operador desde CLARO a los demás operadores son mucho más superiores. Las ventajas derivadas de las economías de escala y de cobertura del operador dominante son factores que superan en definitiva la molestia que para un usuario podría suponer asistir a la oficina de atención al cliente para cancelar su plan. Recuerden que, si esta fuera una causa fundamental, los operadores ya habríamos avanzado en la digitalización como herramienta competitiva, no sólo por los beneficios en costos sino por el impacto sobre nuestra posición en el mercado.

De esta manera, aunque la propuesta puede llegar a facilitar el cambio de proveedor, la digitalización de trámites es una medida que por sí sola resulta insuficiente para corregir los problemas de competencia en el sector, los cuales requieren de medidas enfocadas a combatir los desequilibrios entre el operador dominante y el resto de los actores en el mercado.

Y para completar el conjunto de medidas para resolver el problema de competencia en el mercado de servicios móviles, la CRC plantea modificar la definición regulatoria de paquetes y la regulación de las cláusulas de permanencia mínima en ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos. Reconoce el regulador el riesgo de que la posición dominante se traslade a los mercados a través del empaquetamiento, pero percibe que este riesgo no se ha materializado porque *“no se ha evidenciado un crecimiento de los accesos móviles mixtos que se correlacione con un crecimiento de la participación de ningún operador en el número total de accesos fijos a nivel nacional”*.

Un riesgo de traslado de posición dominante similar al que se materializó en el caso del servicio de banda ancha móvil se corre hoy con el empaquetamiento convergente. La CRC pareciera serenarse cuando encuentra que los paquetes convergentes no constituyen actualmente un producto de consumo generalizado, aunque viene registrando un crecimiento sostenido. En este contexto, justamente se solicita la regulación asimétrica del empaquetamiento fijo-móvil antes de que el operador dominante en el mercado de servicios móviles consiga, a través de los paquetes, extender su dominio a los servicios fijos, consolidando su posición y produciendo el cierre de estos mercados de manera definitiva. La inercia en los servicios de telecomunicaciones, producto de las economías de escala, alcance y densidad, es difícil de revertir, y si no se protege la competencia entre operadores será más costoso proteger el bienestar de los consumidores a través de medidas regulatorias de difícil vigilancia y control.

Pareciera que la entidad olvidó que el traslado de la posición dominante de la voz a los datos se produjo ante sus ojos, a pesar de sus mediciones y documentos de diagnóstico. ¿Supone el regulador que un operador con posición dominante en el mercado de servicios móviles, con inversiones e infraestructura de redes fijas, operando en una industria con tendencia a la venta de paquetes convergentes tanto en Colombia como en el resto del mundo, no utilizará sus ventajas competitivas para conseguir una posición dominante también en el mercado de paquetes fijos? ¿Cuáles son los argumentos que deberían tranquilizar a los usuarios y a los competidores frente a la posibilidad de quedar a merced de un único operador de telecomunicaciones? ¿Acaso están pensando que los OMV consigan lo que hasta ahora no han conseguido, ni en Colombia ni en el mundo, para disciplinar el comportamiento estratégico del operador dominante?

Si bien el Regulador identificó situaciones que de ser intervenidas pueden ayudar con los niveles de competencia, su relación con la dominancia no aguanta un análisis profundo. La posición de dominio no se ha consolidado debido a los problemas de identificación de los clientes en prepago para viabilizar su portación, o por la subutilización de los canales digitales para la cancelación de planes, o por las prácticas de recuperación de clientela, tampoco por la calidad del RAN. El riesgo de traslado de la posición dominante de los servicios móviles a los servicios fijos no se atenúa por cambiar la definición del paquete y el reporte de información, ni por aclarar la regulación aplicable a las cláusulas de permanencia mínima. El regulador debe saber que su rol no es notarial. Su deber es actuar de manera preventiva para evitar el contagio de la posición dominante, más que llevar su estadística.

Así las cosas, seguimos frente a medidas regulatorias insuficientes y mal enfocadas. La CRC persiste en una fórmula de intervención cuya ineficacia está demostrada, y es la aplicación de medidas de carácter general pese a las diferencias ya históricas en la posición competitiva de los agentes en el mercado.

4. Sobre la definición de regulación EX – ANTE

La regulación ex ante se refiere a las normativas y directrices implementadas de manera anticipada para prevenir posibles fallos de mercado o resultados no deseados antes de que estos ocurran. Este enfoque proactivo se aplica comúnmente en sectores regulados para garantizar la competencia y la protección del consumidor. Como bien señala Steiger (2018)⁸:

*"Ex ante regulation involves measures designed and implemented proactively to address potential market failures or adverse outcomes **before they materialize.**"*

Este tipo de regulación se fundamenta en la premisa de que es más eficiente y menos costoso intervenir antes de que los problemas se materialicen, en lugar de intentar corregirlos una vez que ya han causado un daño al mercado o a los consumidores. La regulación ex ante, por lo tanto, se basa en la prevención y no en la reacción.

En este sentido, la esencia de la regulación ex ante implica actuar ante la mera existencia de un riesgo potencial, antes de que este se materialice, y no esperar a que el daño ya esté causado, como parece sugerir la aproximación actual de la CRC. Sin embargo, en el caso del mercado de telecomunicaciones colombiano, y particularmente en lo que respecta al empaquetamiento convergente fijo-móvil, la CRC insiste en no intervenir de forma preventiva frente al apalancamiento estratégico de CLARO. Según la propia CRC, en la página 167 del documento soporte de la Fase 2:

*"Los resultados del análisis de la información recopilada permitieron concluir que el riesgo de traslado de los problemas de competencia del mercado «Servicios Móviles» a los mercados fijos vía empaquetamiento móvil-fijo, **aunque es un riesgo potencial, aún no se ha materializado** ya que no se ha evidenciado un crecimiento de los accesos móviles mixtos que se correlacione con un crecimiento de la participación de ningún operador en el número total de accesos fijos a nivel nacional" p. 167.*

Esta afirmación resulta ser una interpretación laxa de lo que implica un "riesgo potencial" y de los principios de la regulación ex ante.

La inacción de la CRC, amparada en la espera de una materialización plena del daño, contradice el espíritu preventivo de la regulación ex ante y, lo que es más preocupante, ignora las señales evidentes de que el operador dominante está utilizando su posición en el mercado móvil para extender su influencia al mercado de servicios fijos a través de ofertas convergentes. La CRC, con su interpretación conservadora, pareciera estar esperando a que el incendio se propague por toda la casa, en lugar de apagar la chispa inicial. Ignorar el riesgo potencial, que a todas luces es evidente, equivale a postergar la intervención hasta que el daño sea irreversible, afectando la competencia, limitando las opciones para los consumidores y, en última instancia, comprometiendo el desarrollo del sector de telecomunicaciones en Colombia. La CRC, al parecer, ha decidido obviar su rol proactivo en la prevención de fallas de mercado, optando en su lugar por una postura reactiva que solo interviene cuando el problema ya ha causado un daño significativo.

⁸ Steiger, O. (2018). *Ex ante and ex post*. En *The New Palgrave Dictionary of Economics* (pp. 4098–4101). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-349-95189-5_315

Comentarios específicos a las medidas propuestas por CRC

4. Actualización y verificación de datos de usuarios prepago

Se imponen costos desproporcionados con medidas ineficientes que no abordan el problema de competencia de fondo. **Se deben considerar alternativas menos gravosas como la promoción de actualización de datos, sin los costos de recopilación, verificación y registro.** No queda clara la validez metodológica del ejercicio de selección de alternativa.

La propuesta de la CRC para abordar la problemática de la desactualización de los datos de los usuarios prepago, aunque bien intencionada, revela una comprensión limitada de la dinámica del mercado y una desconexión con las realidades operativas de los proveedores de servicios móviles. La medida, que obliga a los operadores a recopilar, verificar y registrar en tiempo real los datos de identificación de los usuarios antes de activar una SIM card, impone una carga regulatoria desproporcionada y poco efectiva para alcanzar los objetivos propuestos, a la vez que promueve otros problemas de mercado.

Antes de profundizar en los problemas de la propuesta regulatoria, es fundamental entender cómo opera actualmente el proceso de adquisición y activación de SIM cards prepago. Como detallamos en nuestra respuesta al requerimiento de información de noviembre de 2024, se distribuyen SIM cards a través de diversos canales, incluyendo tiendas, fuerzas de venta directa, centros de experiencia y agentes especializados. Estos distribuidores, para responder a la necesidad de los usuarios de tener el servicio activo de manera inmediata, realizan una activación inicial de las SIM cards con información de identificación “comodín” que no necesariamente coincide con los datos del usuario final.

Es importante resaltar que, una vez que un usuario adquiere una SIM card prepago y accede al servicio, este cuenta con múltiples canales para realizar una actualización de su información, incluyendo la línea de atención telefónica, la página web y la aplicación móvil del operador. Este proceso de actualización es sencillo y rápido, permitiendo al usuario corregir cualquier inconsistencia en sus datos de manera autónoma y en cuestión de minutos.

Ahora bien, a partir de la lectura del proyecto regulatorio, es evidente que la preocupación de la CRC es el hecho de que, al momento de solicitar la portabilidad hacia otro operador, los usuarios prepagos enfrenten rechazos porque sus datos de identificación no coinciden con los datos de titularidad registrados en la base de datos del operador donante. En ese contexto, la CRC ha propuesto una solución que, en lugar de enfocarse en la actualización de datos por parte del usuario (en tanto este es el único que cuenta con la información idónea y certera), se centra en la verificación en tiempo real de los datos antes de la activación y en la imposición de controles y obligaciones a los operadores. Esta aproximación, a nuestro juicio, no solo resulta ineficiente para alcanzar el objetivo de

mejorar la competencia a través de la portabilidad numérica, sino que, además, promueve una serie de efectos adversos en el mercado y entre los usuarios, como se explica a continuación:

En primer lugar, **la exigencia de verificación en tiempo real de datos de identificación al momento de la activación, junto con la prohibición de registrar líneas a nombre de distribuidores y comercializadores, aumentará los costos operativos de manera desproporcionada y tendrá un efecto limitado en la solución del problema.** En la práctica, al no permitir una activación rápida y sencilla de la línea y de obligar a un proceso de registro y verificación.

Es importante señalar que, si el usuario quiere portarse a otro operador y su portabilidad es rechazada por inconsistencia en los datos de titularidad, el problema puede solucionarse en minutos, pues cuenta con la opción de actualizar sus datos a través de los diferentes canales dispuestos por los operadores y, una vez finalizado el proceso, solicitar de nuevo la portabilidad. Por lo tanto, no es necesario que la CRC imponga a los operadores una carga de costos tan desproporcionada como la que se deriva de su propuesta, sobre todo en momentos en que el mercado exige la adopción de medidas que propendan por la sostenibilidad de la industria y la competitividad de los diferentes jugadores del mercado.

Por otro lado, si bien resulta loable la intención de la CRC de generar condiciones idóneas para facilitar la portabilidad numérica, se ignora la dinámica propia del mercado prepago. Por el tipo de contratación que se produce con la simple entrega al usuario final de una SIM card, choca frontalmente con los objetivos de esta propuesta que obliga a un usuario (que en muchos casos hace un uso ocasional de la línea) a la verificación de datos de identificación que, entre otros costos de tiempo, debe realizar por un canal digital o mediante un call center. En términos prácticos, esta medida puede generar barreras de acceso que terminen por afectar a las poblaciones vulnerables y de menor capacidad para realizar este tipo de diligencias, e indirectamente, terminaría por incentivar el uso de canales ilegales para la obtención de líneas que se activan con información de dudosa procedencia.

Aunado a lo anterior, la imposición de esta regulación a los operadores supone un incremento en el costo que deben pagar por las consultas a la base de datos para la verificación de la identidad, la implementación y mantenimiento de la plataforma y los canales, lo que en últimas termina por traducirse en una desventaja competitiva para los operadores con menor capacidad financiera. **La CRC debe ser consciente de que cualquier medida regulatoria en mercados con asimetrías de poder genera, intencionalmente o no, mayores costos a las empresas más pequeñas, a las cuales les resulta más difícil implementar cualquier tipo de regulación.** En todo caso, las herramientas necesarias para que la CRC pueda hacer uso de las herramientas de verificación existen, pero resultaría más conveniente que se promueva el uso de una metodología menos gravosa para los

operadores, como es la de incentivar la actualización de datos por parte de los usuarios mediante campañas de divulgación.

Finalmente, **la CRC impone costos desproporcionados sin ofrecer alternativas para el caso de que el usuario tenga problemas con el registro de su información.** Si el usuario decide no entregar la información, los operadores estarán en la obligación de negar el acceso a los servicios, lo que puede generar la exclusión de usuarios y el crecimiento del mercado ilegal de sim cards. La propuesta de la CRC desincentiva el acceso a los servicios de telecomunicaciones y, por lo tanto, es contraria al objetivo del estado de llevar estos servicios a todos los colombianos.

En este punto, **resulta pertinente señalar que la evaluación de las alternativas realizada por la CRC incurre en una serie de falencias metodológicas que ponen en duda la robustez de sus conclusiones.** En primer lugar, la metodología de Análisis Multicriterio (AHP) se basa en la subjetividad de los pesos asignados a los subcriterios, como el “potencial de portaciones”, “riesgo de fraude”, y “facilidad de implementación”, cuya definición no se encuentra claramente sustentada en un análisis objetivo de los datos del mercado, ni en criterios transparentes para la ponderación y asignación de pesos. Esta subjetividad, al estar ausente de criterios objetivos de validación, deja las conclusiones a merced del sesgo de quienes definen la metodología. Además, la metodología AHP asume que los criterios y subcriterios son independientes entre sí. Sin embargo, en muchos casos prácticos, existen interdependencias y retroalimentaciones entre estos elementos, lo que puede afectar la validez del análisis.

Adicionalmente, **la CRC no evalúa alternativas menos costosas, como la de promover campañas de información para la actualización de datos y, simultáneamente, facilitar la actualización por parte del usuario mediante la remisión de un mensaje de texto en caso de rechazo de la portabilidad por inconsistencia de datos.** De tal forma, la Comisión impone unos costos fijos a las empresas sin que exista un análisis completo de las alternativas de menor impacto y sin dar lugar a la adopción de una medida que combine tanto la información al usuario como la facilitación de la portabilidad. **Esto evidencia que el análisis realizado no logra conciliar el efecto de la medida propuesta sobre la portabilidad y el bienestar de los usuarios, con las necesidades del mercado y los requerimientos de la industria.** Lo anterior, sumado a la evidente dificultad y poca idoneidad de la medida impuesta para alcanzar el objetivo propuesto incrementará los costos y cargas regulatorias para los operadores, sin generar un impacto perceptible en la competencia del mercado, ni dar prioridad a la eficiencia en la implementación de este tipo de obligaciones, con lo cual queda en entredicho su efectividad en la reducción de las barreras de acceso en el mercado.

En conclusión, la propuesta de la CRC, al imponer medidas inflexibles y costosas para la verificación y el registro de la información de los usuarios, corre el riesgo de ser ineficiente y de generar resultados opuestos a los que persigue: aumentar la complejidad del registro, afectar las posibilidades de acceso a servicios de comunicación móvil, sin aportar soluciones

reales a la problemática de competencia y sin mitigar el impacto del poder dominante en el mercado. Por lo tanto, se requiere un enfoque más equilibrado y proporcional que considere las particularidades del mercado prepago y que proteja al tiempo la competencia y el derecho de los usuarios a tener servicios de calidad. En este sentido, proponemos incluir como una alternativa al planteamiento actual, la de mantener el sistema de registro de información como se encuentra actualmente, pero incluyendo obligaciones a todos los operadores de llevar a cabo campañas de información de la necesidad de registrar la información del cliente, en línea con el planteamiento de la CRC de propender por medidas encaminadas al fortalecimiento de la información de los clientes, y el uso de diferentes canales de comunicación para tal efecto.

5. Prohibición de winback por 3 meses para OMR

La propuesta de la CRC para limitar las prácticas de win-back beneficia al operador dominante y perjudica a los demás OMR. El modelo de evaluación es estático y simplificado, ignora la evolución del mercado, los tamaños de las firmas, las preferencias heterogéneas y la asimetría competitiva, sesgando las predicciones. Se debe tomar una medida asimétrica que promueva la competencia.

La CRC debe considerar una alternativa regulatoria más fácil de vigilar como la **implementación de un plazo mínimo entre portaciones**, como existe en Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Paraguay.

La propuesta de la CRC para limitar las prácticas de recuperación de clientes, o win-back, mediante una prohibición simétrica a todos los Operadores Móviles de Red (OMR), resulta insuficiente para abordar el problema de competencia en el mercado de servicios móviles colombiano y, por el contrario, termina beneficiando al operador dominante. Aunque la intención de la medida es nivelar el terreno de juego, su diseño supone un desconocimiento de la asimetría de capacidades y estrategias entre los diferentes operadores, y su limitado impacto para transformar las estructuras de un mercado tan concentrado. En la práctica, una prohibición simétrica a todos los OMR no afecta la operación del operador dominante, sino que limita a sus competidores.

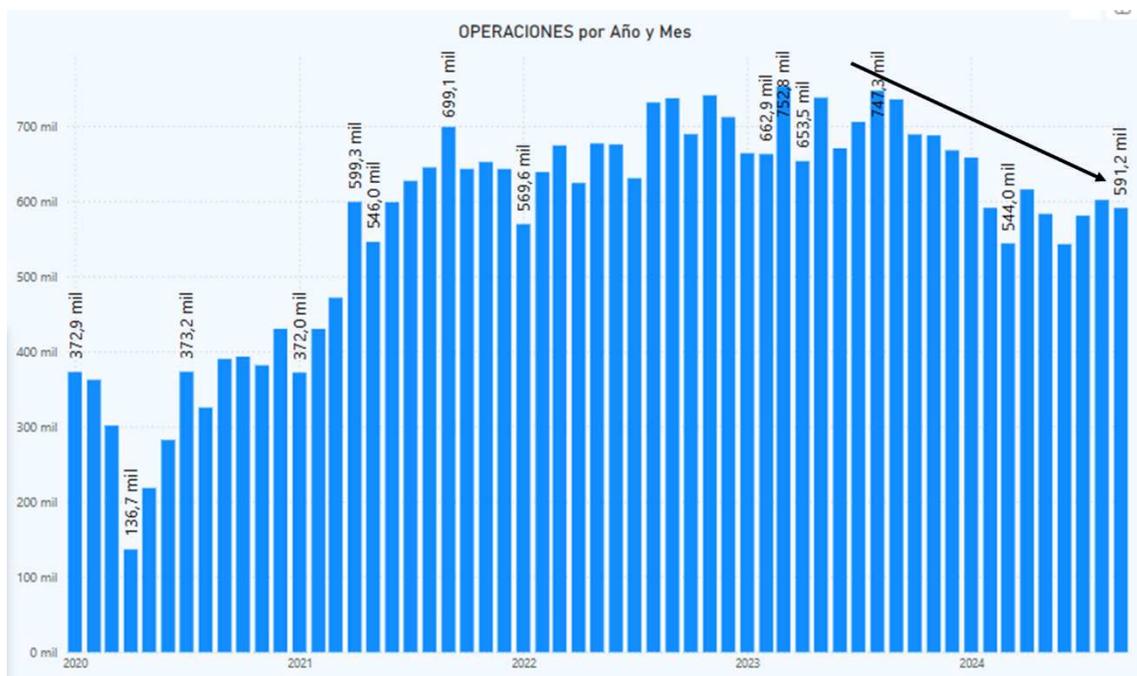
- **La medida debería ser asimétrica para el dominante**

La medida propuesta asume, de manera errónea, que todos los operadores se benefician de manera similar de la restricción a la contactabilidad, pero **no considera que los OMV se enfocan en un nicho específico de mercado, y que no buscan una expansión masiva de su base de clientes.** Los OMV han demostrado una estrategia de especialización en públicos muy segmentados, con lo cual sus estrategias de portabilidad no se dirigen a captar la mayor cantidad de suscriptores, sino a atender un nicho específico, como ocurre en el caso de Virgin con la población joven, o Éxito, que busca fidelizar los usuarios de sus supermercados. Es por esta razón que la aplicación de esta medida termina afectando principalmente a los

OMR que buscan competirle a CLARO, beneficiando al operador que mejor está posicionado para captar clientes de cualquier tipo en cualquier momento: el operador dominante. Así, las limitaciones a la contactabilidad para todos los OMR terminarán blindando la posición de dominio de CLARO.

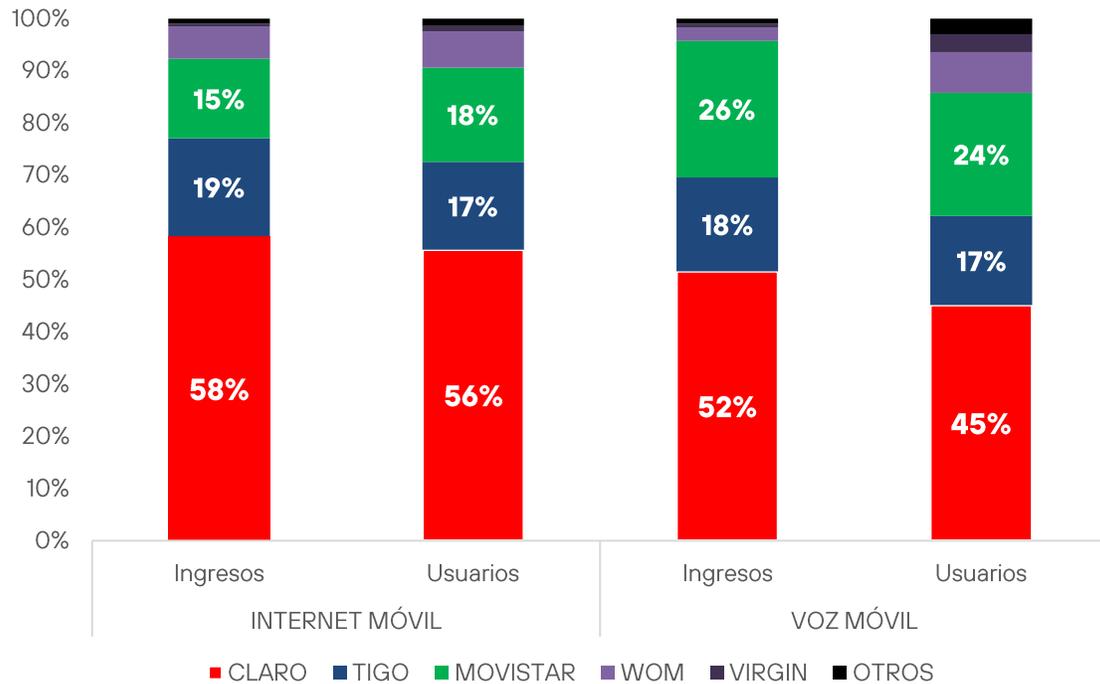
Desde la implementación de la Resolución CRC 7151 de junio de 2023, la portabilidad no ha aumentado significativamente; de hecho, las portaciones totales han disminuido, como se observa en la Figura 6 a partir de información de Postdata, pero sí ha consolidado aún más la posición del operador dominante. Claro, con unas participaciones de mercado sustanciales en los servicios móviles, como se ve en la Figura 7, ha sido consistentemente el mayor beneficiado en términos de portaciones netas. Esto se debe a su capacidad para usar su posición de dominancia en detrimento de sus competidores, lo cual se evidencia en los resultados históricos de portabilidad neta reportados por la CRC desde 2020.

Figura 6. Portaciones entre 2020 y 2024 – Postdata



Fuente: CRC - Postdata.

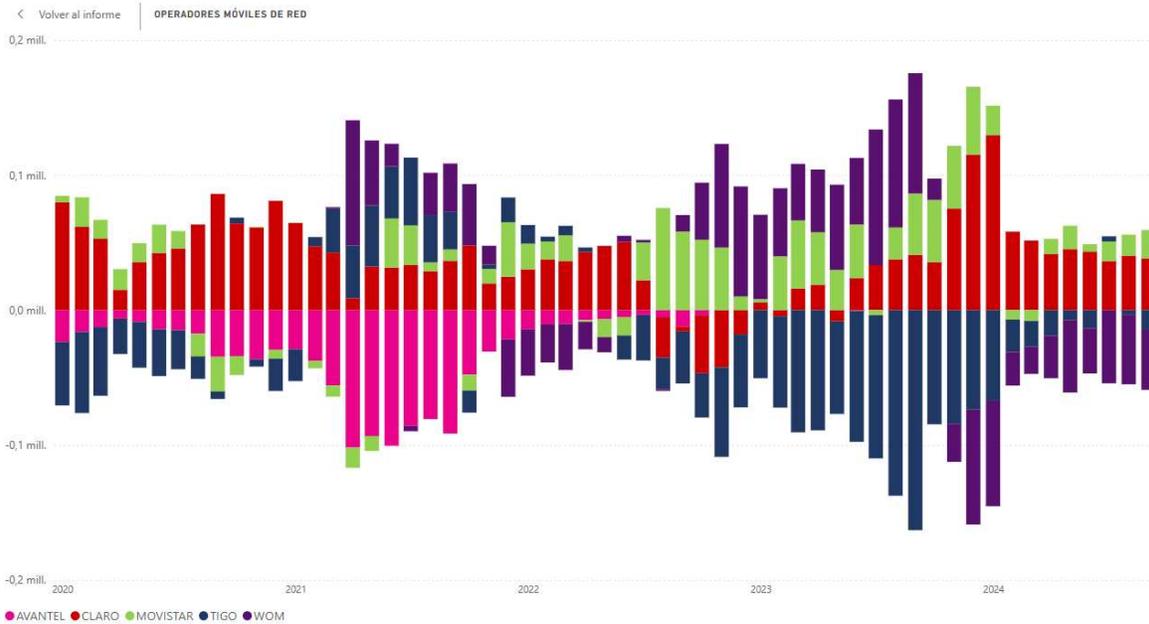
Figura 7. Cuotas de mercado en servicios móviles



Fuente: CRC - Postdata.

La Figura 8 muestra que Claro no solo ha mantenido resultados netos positivos de portabilidad en la mayoría de los meses, sino que los competidores más pequeños no han logrado utilizar la portabilidad como herramienta efectiva para ganar mercado. Esta asimetría evidencia que el marco normativo actual no solo no corrige las desventajas competitivas, sino que las amplifica.

Figura 8. Portaciones netas OMR entre 2020 y 2024 – Postdata



Fuente: CRC - Postdata.

CLARO utiliza estrategias de contacto directo con los usuarios que han iniciado o completado procesos de portación hacia otros operadores, lo que resulta en un impacto negativo sobre los objetivos de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM). Según el documento soporte de la Resolución CRC 7285, *"aunque la regulación vigente prohíbe que los proveedores realicen prácticas de recuperación de los usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación con el fin de no entorpecerlo o frustrarlo, los efectos esperados de la PNM se ven atenuados cuando, una vez finalizado el proceso [...] el operador donante formula ofertas comerciales al usuario portado que no oferta por vía general al mercado, en orden a recuperarlo y atraerlo nuevamente a su red"*. Estas acciones limitan el acceso del usuario a los beneficios del proveedor receptor y afectan la libre elección.

Además, estas prácticas generan un impacto adverso en el bienestar del usuario, pues, como menciona el mismo documento, estas estrategias *"afectan el bienestar de los usuarios portados, al recibir llamadas no deseadas de manera repetida y constante por parte de los operadores donantes, que los disuaden de hacer uso de la PNM, debido al acoso al que podrían verse sometidos en caso de tomar la decisión de cambiar de operador"*. Este tipo de contacto no solo obstaculiza la experiencia del usuario con el nuevo proveedor, sino que también desincentiva el ejercicio pleno de la portabilidad al someter a los usuarios a un entorno hostil.

Ahora bien, la CRC también señaló que, en mercados con una estructura de competencia limitada, estas prácticas son aún más problemáticas cuando son ejecutadas por un proveedor con posición de dominio. El documento resalta que *"en un mercado que carece*

de competencia efectiva, quien lleva a cabo estas prácticas de 'win-back' [...] puede aprovechar las ventajas competitivas que le otorgan la combinación de contar con información histórica de las características y perfiles de consumo de los usuarios portados [...] para diseñar ofertas que no pueden ser contestadas por los operadores receptores en el corto plazo, con el efecto de fortalecer su posición de dominio en el mercado". En este contexto, las estrategias de recuperación de clientes por parte de operadores dominantes no solo frustran los objetivos de la portabilidad, sino que también refuerzan la concentración del mercado, perjudicando la competencia.

En cuanto a los resultados del modelo, al evaluar los excedentes del consumidor y del productor para diferentes diseños de la limitación de la contactabilidad, por el lado del excedente del consumidor, bajo cualquiera de las opciones es positivo, lo que contradice el temor de la SIC de perjudicar a los usuarios con la medida. Sin embargo, el excedente del productor es consistentemente negativo en todas las alternativas propuestas, lo que sugiere que estas medidas pueden desincentivar la inversión y el dinamismo competitivo en el mercado. En particular, la alternativa 5, que restringe la contactabilidad de los operadores con posición dominante por 6 meses, muestra el mayor impacto negativo sobre el productor (-0.78). Este resultado refleja una intervención que, aunque puede coincidir con las solicitudes de los OMV, no parece equilibrar los intereses de todos los actores ni atender la asimetría competitiva existente. Además, la falta de transitividad en los resultados de ciertas alternativas, como las opciones 2A, 2B y 2C, refuerza la necesidad de una revisión exhaustiva del modelo, ya que estos resultados contradictorios socavan la robustez de las conclusiones del análisis costo-beneficio.

Otra limitación central es su enfoque estático, que no considera la evolución temporal del mercado, como cambios en preferencias de los consumidores, nuevas tecnologías o reacciones estratégicas de las firmas ante la regulación. Esto podría llevar a una sobreestimación de los efectos de las medidas propuestas, al ignorar cómo las empresas ajustarían sus estrategias comerciales. Además, el modelo simplifica la heterogeneidad de las preferencias de los usuarios, centrándose en el precio e información de win-back, dejando de lado factores como la calidad del servicio o cobertura, lo cual podría introducir sesgos significativos en las predicciones regulatorias.

Otro aspecto crítico es la suposición de que todas las empresas compiten exclusivamente por precios (modelo Bertrand) y que buscan solo la maximización de beneficios, lo cual no refleja estrategias reales basadas en calidad, diferenciación o publicidad. También, la omisión del tamaño de las empresas en el análisis homogeniza el comportamiento de los operadores, ignorando que las firmas más pequeñas enfrentan mayores costos y barreras para competir con el operador dominante. Por último, las interpretaciones de los parámetros del modelo, especialmente en relación con los tiempos del win-back, carecen de una base comportamental sólida, lo que limita su utilidad para simular escenarios reales. Estas falencias subrayan la necesidad de una modelación más robusta que refleje las complejidades del mercado.

- **Se debería modificar la medida por la implementación de una ventana mínima entre portaciones de 4 meses**

Además de lo expuesto, la medida que limita la contactabilidad de usuarios recién portados por un periodo de tres meses, adolece de serios problemas de aplicabilidad y vigilancia que la hacen ineficaz en la práctica. **El MinTIC y la CRC carecen de herramientas efectivas para monitorear si los operadores, en efecto, se abstienen de contactar a los usuarios que se acaban de portar**, especialmente considerando que, en muchos casos, este contacto no se hace directamente desde el operador, sino a través de terceros, como call centers, que dificultan el rastreo y la atribución de responsabilidades.

La experiencia con el Registro de Números Excluidos (RNE) demuestra las falencias en la vigilancia de este tipo de restricciones, pues a pesar de su existencia, los usuarios siguen recibiendo llamadas comerciales no deseadas. Nosotros hemos evidenciado que CLARO contacta a usuarios nuestros pese a que están inscritos en el RNE, con el agravante de que es el operador dominante con una vasta cantidad de información de los usuarios y utilidades que le permite tener caja para contratar batallones de personal para llamar y acosar a los usuarios (lo cual hemos denunciado ante la SIC). Adjuntamos pruebas de estos comportamientos.⁹

Por estas razones, es imperativo que la CRC considere alternativas regulatorias más efectivas y fáciles de vigilar, como la implementación de una ventana mínima entre portaciones. Esta medida, que ya ha sido adoptada con éxito en países como Chile, Argentina, Uruguay, Perú y Paraguay, establece un periodo mínimo durante el cual un usuario no puede volver a portarse después de haber realizado una portación. Una ventana mínima, por ejemplo, de tres o cuatro meses, disuadiría las prácticas de win-back inmediato, sin imponer una carga excesiva a los usuarios que deseen cambiarse de operador después de un tiempo prudencial.

Tabla 1. Plazo mínimo entre portaciones

PAÍS	VENTANA MÍNIMA PARA VOLVER A PORTARSE	OBSERVACIONES
Chile	120 días	Cambio reciente (anteriormente 60 días). Parte de un plan liderado por SUBTEL para prevenir fraudes como SIM Swapping y phishing.
Argentina	30 días	
Uruguay	30 días	
Perú	30 días	
Paraguay	30 días	

⁹ Ase adjuntan grabaciones de carácter confidencial

Brasil	No aplica	No existe regulación específica, pero operadores pueden imponer costos adicionales por cambios frecuentes.
Ecuador	No aplica	No existe regulación específica, pero operadores pueden imponer costos adicionales por cambios frecuentes.

La implementación de una ventana mínima entre portaciones no solo es más fácil de vigilar, ya que la información sobre las fechas de portación se encuentra centralizada en el ABD, sino que también se justifica desde el punto de vista de la recuperación de la inversión. Es importante recordar que los operadores incurren en costos significativos para adquirir nuevos clientes, conocidos como "Customer Acquisition Cost" (CAC). Según la consultora de marketing First Page Sage (2024)¹⁰, el periodo promedio de recuperación del CAC (Payback Period) para la industria de las telecomunicaciones es de 10 meses en el mercado estadounidense, donde los ingresos promedio por usuario (ARPU) son mayores que en Colombia. En nuestro contexto, con un ARPU menor, este periodo de recuperación es presumiblemente más largo. Una ventana mínima de 4 meses permitiría a los operadores recuperar una parte razonable de su inversión, a la vez que se le brinda al usuario la posibilidad de probar el servicio del nuevo operador y tomar una decisión informada sobre su permanencia, una vez haya comprobado los beneficios.

En este sentido, la ventana mínima representa una solución más efectiva y menos costosa en términos de vigilancia que la prohibición de contactabilidad. La CRC debe priorizar la adopción de medidas que no solo sean teóricamente robustas, sino que también sean prácticas y aplicables en el contexto del mercado colombiano. La ventana mínima cumple con estos criterios, al ser una medida disuasoria del win-back, de fácil verificación, y que permite a los operadores recuperar una porción de sus inversiones, a la vez que garantiza al usuario la posibilidad de evaluar alternativas, promoviendo así una competencia más dinámica y saludable.

6. Cancelación por medio de la APP

La CRC propone una obligación innecesaria y costosa al forzar a los OMR a desarrollar funcionalidad en la APP para trámites de cancelación, ignorando que ya existen canales digitales eficientes. **Esta medida, que no aborda los problemas de competencia, impone una carga regulatoria injustificada.** Se debe permitir que los operadores escojan bajo qué medio digital se pueda realizar.

La propuesta de la CRC de obligar a todos los OMR a disponer los trámites de modificación y cancelación de planes a través de sus aplicaciones móviles, aunque reconoce la

¹⁰ First Page Sage. (2024, June 20). *SaaS CAC Payback Benchmarks: 2024 Report*. <https://firstpagesage.com/reports/saas-cac-payback-benchmarks/>

importancia de la digitalización, **resulta en una imposición que desconoce la realidad operativa de los operadores y las dinámicas de un mercado en el cual esta obligación es poco eficiente para cumplir los propósitos de la regulación.**

Si bien Telefónica está comprometida con la digitalización y la mejora en la experiencia del usuario, la medida propuesta no ataca ninguna de las causas de la falta de competencia en el mercado. Al contrario, impone costos innecesarios a los operadores para alcanzar un objetivo (la facilitación de los trámites de cancelación), que ya se encuentra en la actualidad disponible a través de otros canales digitales, como las páginas web de los operadores o incluso las líneas telefónicas. Por ejemplo, si un cliente de Movistar quiere cancelar un servicio, puede hacerlo a través de la página web de soluciones digitales solucionesagiles.telefonica.com.co/solucionesagiles o a través de la línea telefónica.

La CRC, al priorizar la obligatoriedad de la gestión de estos trámites a través de una app, ignora el hecho de que los operadores ya han invertido en desarrollar canales digitales para que los usuarios puedan modificar y cancelar planes. Estas alternativas permiten el mismo grado de agilidad y eficiencia en la gestión de estos trámites, sin requerir la inversión adicional que supone el desarrollo de una funcionalidad específica para la aplicación móvil.

Esta es una obligación que no tiene en cuenta las particularidades de cada operador. Un operador como Telefónica ha invertido en la construcción de una página web con todos los trámites de gestión, y es una de las principales herramientas de atención al usuario. Ahora, en vez de potenciar el uso de estos canales, se le obliga a desarrollar funcionalidades en una aplicación. Esto muestra la imposición de costos innecesarios, la falta de valoración de la realidad operativa, y el sesgo del regulador frente a lo que debería ser un camino a la digitalización que responda a las necesidades del mercado y no a imposiciones artificiales del regulador.

La propuesta de la CRC tiene como pretexto la necesidad de facilitar el proceso de cancelación de planes para los usuarios, lo que se asocia a un supuesto aumento de la competencia. **No se tiene evidencia empírica que sugiera que el mayor problema de la movilidad de usuarios es la imposibilidad de hacer las gestiones por medio de una aplicación móvil,** y menos que sea esta la mejor manera de contribuir a mejorar la competencia en el sector. Lo que encuentra la CRC y muestra en la Gráfica 15 de su documento soporte es que:

“En conclusión, los análisis presentados evidencian: (i) la preferencia de los usuarios de internet móvil por el uso de canales tradicionales como línea telefónica y oficinas físicas para realizar sus trámites; (ii) el uso de canales digitales como aplicación móvil y página web han venido ganando participación, pero los trámites que desarrollan los usuarios a través de esos medios se concentran en servicios relacionados con pagos y búsqueda de promociones y planes; y (iii) una limitada proporción de los usuarios utilizan los

medios digitales mencionados para realizar trámites como la modificación y cancelación de planes y servicios.” (p. 127)

Es decir, los usuarios tienen una preferencia por esos canales, pero no que encuentren dificultad en la cancelación de los planes. La propuesta de la CRC, al centrar exclusivamente en la aplicación móvil el requisito para la cancelación y modificación de planes incurre en una limitación innecesaria que desconoce las múltiples vías digitales que actualmente emplean los operadores para la gestión de trámites.

La pregunta que surge es: **¿por qué la CRC no consideró una alternativa que, sin imponer el desarrollo obligatorio de una aplicación móvil, permitiera a los operadores ofrecer la autogestión de estos trámites a través de cualquier canal digital idóneo?** El análisis costo-beneficio del regulador debió concluir que esta opción, que respeta la neutralidad tecnológica y el modelo de negocio de cada operador, ofrece resultados similares en términos de beneficio para el usuario a un menor costo, ya que permitiría aprovechar la inversión ya realizada en plataformas como las páginas web, y las que sean necesarias para garantizar que el usuario pueda llevar a cabo su trámite también a través de la línea telefónica. En el caso de Telefónica, al contar ya con canales digitales para este proceso, la imposición de priorizar la APP resulta redundante, pues termina siendo una carga regulatoria innecesaria que, lejos de dinamizar el mercado, lo somete a restricciones injustificadas.

Finalmente, y en línea con los comentarios anteriores, la CRC debe tener en cuenta que la imposición de cargas regulatorias a un mercado no necesariamente implica un impacto positivo para sus objetivos, y por lo tanto **es preciso que se propenda por un enfoque de política pública que reduzca al máximo las cargas regulatorias y los costos para los operadores.**

7. Definición de paquetes y cláusulas de permanencia

La CRC permitirá que CLARO continúe aplicando **cláusulas de permanencia mínima implícitas en servicios móviles**. La modificación propuesta por la CRC flexibiliza la definición de "paquete de servicios", exigiendo beneficios conjuntos, le "legaliza" al operador dominante aplicar estrategias de tying y lock-in, consolidando su posición, afectando la competencia y limitando la movilidad de los usuarios.

Modificar el artículo 2.1.7.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 el cual quedará así:

«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 puede** realizarse **bien sea** bajo un único precio, o bajo precios separados, y con el ofrecimiento de cualquier tipo de beneficio por la contratación o vinculación de los servicios incluidos en la oferta.»

«2.1.7.2.1. El usuario recibirá una sola factura por todos los servicios que conforman el paquete contratado. Esta condición no es obligatoria para los paquetes que incluyan de manera conjunta servicios móviles (Internet móvil y/o datos móviles) y servicios fijos (internet fijo y/o televisión por suscripción y/o telefonía fija) de comunicaciones.»

La propuesta de la CRC busca modificar la definición de "paquete de servicios" en el artículo 2.1.7.1 de la Resolución 5050 de 2016, permitiendo que estos puedan ofrecerse no solo bajo un precio único, sino también bajo precios separados, siempre y cuando se incluya algún tipo de beneficio por la contratación conjunta de los servicios (Esto queda reflejado en la nueva redacción: "y con el ofrecimiento de cualquier tipo de beneficio por la contratación o vinculación de los servicios incluidos en la oferta."). Esto significa que, a partir de la modificación, una oferta se considerará un "paquete de servicios" tanto si se comercializa bajo un precio único como si los precios se desagregan en diferentes componentes de la oferta, **siempre que la contratación conjunta implique beneficios adicionales para el usuario.** La modificación implica que la CRC deja de exigir un precio único en el paquete como un elemento de su definición, y da paso a ofertas con precios individualizados, **pero atados a una relación de consumo con beneficios.**

Adicionalmente, la propuesta elimina la obligatoriedad de emitir una factura única para los paquetes que combinen servicios móviles y fijos en el numeral 2.1.7.2.1 del artículo 2.1.7.2 de la Resolución 5050 de 2016. Esto quiere decir que, bajo esta modificación, los operadores podrán emitir facturas separadas para los servicios móviles y fijos incluidos en una oferta convergente, en lugar de una única factura que comprenda todos los servicios. En la práctica esto significa que se podrá contratar un paquete que se factura como un servicio móvil y un servicio fijo distintos, sin que se considere un incumplimiento de la definición de un paquete.

La propuesta de la CRC para modificar la definición de "paquete de servicios" y flexibilizar la facturación, aunque aparentemente inocuas, generan una preocupante puerta de entrada para que el operador dominante, Claro, consolide su poder de mercado a través de la vinculación de servicios fijos y móviles. **Al exigir que los paquetes se ofrezcan con la obligación de incluir beneficios por la contratación conjunta, la CRC legitima una práctica que, en manos de un operador dominante, se convierte en un mecanismo para imponer cláusulas de permanencia implícitas en los servicios móviles.**

En la práctica, esta modificación permite que un operador como Claro, que ostenta una posición de dominio en el mercado móvil, pueda ofrecer paquetes que combinan servicios fijos y móviles, con la condición de que, para acceder a los beneficios (descuentos, servicios adicionales, etc.), el usuario debe mantener la contratación conjunta de ambos servicios. De esta manera, aunque la regulación prohíba explícitamente las cláusulas de permanencia mínima en los servicios móviles, el operador dominante puede imponer una permanencia implícita, ya que la cancelación de los servicios fijos conlleva la pérdida de los beneficios asociados al paquete, y un aumento en el precio de los servicios móviles.

Esta estrategia, conocida en la teoría económica como **TYING** o vinculación, permite a una empresa con poder de mercado en un producto (en este caso, los servicios móviles) extender su influencia a otro mercado (los servicios fijos), creando barreras de salida para los usuarios y limitando la competencia. Como señalan Coscelli y Edwards (2007)¹¹, la vinculación realizada por empresas dominantes puede excluir a competidores igualmente eficientes del mercado vinculado, fortaleciendo o manteniendo el poder de mercado en el mercado de origen, lo que genera efectos negativos tanto en la competencia como en el bienestar de los consumidores.

Al atar la contratación de servicios fijos a la de servicios móviles, el operador dominante puede "blindar" su base de clientes, dificultando que estos migren a otros operadores, incluso si estos últimos ofrecen mejores condiciones en el servicio móvil. **Este fenómeno, conocido como LOCK-IN, reduce la elasticidad de la demanda y permite al operador dominante mantener precios más altos y sostenidos en el tiempo, en detrimento del bienestar del consumidor y de la competencia en el mercado.** Zauberman (2003)¹² demuestra en su investigación que cuando los consumidores realizan inversiones iniciales, incluso pequeñas, su disposición a buscar y cambiar de proveedor disminuye significativamente, aun cuando existan opciones más ventajosas en el mercado. **Esta reducción en la movilidad de los clientes debilita la competencia efectiva y permite a las empresas dominantes mantener precios elevados de manera sostenida.**

Además, la práctica de **tying** por parte de una empresa con poder de mercado puede aumentar los beneficios monopolísticos y perjudicar a los consumidores, incluso sin un cierre sustancial del mercado vinculado, como argumenta Elhauge (2009)¹³. Este enfoque detalla cómo estas estrategias refuerzan las desventajas competitivas de los actores más pequeños, quienes no cuentan con la capacidad de ofrecer paquetes similares y, por lo tanto, se ven relegados a competir en condiciones desiguales.

En decir, la teoría económica y la evidencia empírica respaldan la afirmación de que las estrategias de vinculación y los efectos de encerramiento pueden ser anticompetitivos, creando barreras de salida para los usuarios y limitando la competencia en el mercado, en detrimento del bienestar del consumidor. La CRC debe tener en cuenta estos efectos al momento de evaluar la pertinencia de la regulación propuesta, y debe considerar que la flexibilidad en la definición de paquetes, si bien puede ser útil en mercados competitivos, en un mercado con un operador dominante puede ser utilizada para consolidar su posición y limitar la competencia.

¹¹ Coscelli, A., & Edwards, G. (2007). *Quantitative techniques in competition analysis*. European University Institute. Recuperado de <https://www.eui.eu/Documents/RSCAS/Research/Competition/2007ws/200709-COMPed-Coscelli-Edwards.pdf>

¹² Zauberman, G. (2003). The intertemporal dynamics of consumer lock-in. *Journal of Consumer Research*, 30(3), 405–419. <https://doi.org/10.1086/378617>

¹³ Elhauge, E. (2009). Tying, bundled discounts, and the death of the single monopoly profit theory. *Harvard Law Review*, 123(2), 397–481. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/40379798>

A continuación, un ejemplo de lo que puede ser una cláusula de permanencia implícita:
Miremos esta oferta de Claro:

Tarifa Postpago	Tarifa Hogar
<p>Triple Play 350 Megas</p> <p>Precio regular \$111.900</p> <p>Precio promocional \$74.590 X 6 meses</p> <p>Internet 350 megas (250 +100 megas)</p> <p>Televisión TV Intermedia plus Decodificadores: 1 Deco digital + 2 Pantallas a través de claro tv+ app</p> <p>Incluye Netflix + Max</p>	<p>Triple Play 170 Megas</p> <p>Precio regular \$99.900</p> <p>Precio promocional \$52.450 X 2 meses</p> <p>Internet 170 megas (105 +65 megas)</p> <p>Televisión TV Intermedia plus Decodificadores: 1 Deco digital + 2 Pantallas a través de claro tv+ app</p> <p>Incluye Netflix + Max</p>

*Estas tarifas aplican solo contratando un plan Postpago + algún plan hogar

La oferta de Claro para el paquete "Triple Play 170 Megas" incluye lo siguiente¹⁴:

- **Precio regular:** \$99,900.
- **Precio promocional:** \$52,450 durante los primeros 2 meses.
- **Internet:** Velocidad de 170 megas (compuesto de 105 megas + 65 megas adicionales).
- **Televisión:** Incluye "TV Intermedia Plus" con un decodificador digital y acceso a 2 pantallas adicionales a través de la aplicación "Claro tv+".
- **Extras:** Acceso a los servicios de streaming **Netflix y Max**.

Condición especial: Estas tarifas aplican únicamente al contratar un plan Postpago junto con algún plan de hogar.

Que se puede empaquetar con esta:

¹⁴ <https://www.claro.com.co/personas/servicios/todo-claro/>

Conectados V TC 9.1		Conectados V TC 7.1 Mlx		Conectados V TC 6.1 Mlx	
Total CFM plan postpago + una (1) Multisistencia \$ 99.900		Total CFM plan postpago + una (1) Multisistencia \$ 75.900		Total CFM plan postpago + una (1) Multisistencia \$ 65.900	
Datos del plan	Libre	Datos del plan	150 GB	Datos del plan	120 GB
Gigas adicionales	No aplica	Gigas adicionales	25 GB	Gigas adicionales	20 GB
Datos para compartir	70 GB	Datos para compartir	20 GB	Datos para compartir	15 GB
Apps sin usar datos	Ninguna	Apps sin usar datos Instagram, Facebook App, Twitter y Chat de WhatsApp		Apps sin usar datos Instagram, Facebook App, Twitter y Chat de WhatsApp	
Asistencia a elección	Multiasistencia-Mascotas-Salud	Asistencia a elección	Multiasistencia-Mascotas-Salud	Asistencia a elección	Multiasistencia-Mascotas-Salud
Minutos LDI	Ilimitados	Minutos LDI	Ilimitados	Minutos LDI	Ilimitados
SMS nacional	Ilimitados	SMS nacional	Ilimitados	SMS nacional	Ilimitados
Minutos LDI ilimitados a: USA, Canadá, México y Puerto Rico. a través del 00444	SI	Minutos LDI ilimitados a: USA, Canadá, México y Puerto Rico. a través del 00444	SI	Minutos LDI ilimitados a: USA, Canadá, México y Puerto Rico. a través del 00444	SI
Claro video	SI	Claro video	SI	Claro video	SI
Claro música versión gratuita	SI	Claro música versión gratuita	SI	Claro música versión gratuita	SI
Incluye Familia y Amigos	SI	Incluye Familia y Amigos	SI	Incluye Familia y Amigos	SI

*Estas tarifas aplican solo contratando un plan Postpago + algún plan hogar

[Solicítalo aquí](#)

"Conectados V TC 9.1"¹⁵

- **Precio mensual:** \$99,900.
- **Datos del plan:** Libre.
- **Gigas adicionales:** No aplica.
- **Datos para compartir:** 70 GB.
- **Apps sin consumir datos:** Ninguna.
- **Asistencia a elección:** Multi-asistencia (Mascotas, Salud, etc.).
- **Minutos LDI (Larga Distancia Internacional):** Ilimitados.
- **SMS nacional:** Ilimitados.
- **Minutos LDI ilimitados a:** Estados Unidos, Canadá, México y Puerto Rico (a través del código 00444).
- **Incluye servicios adicionales:**
 - Claro Video.
 - Claro Música (versión gratuita).
 - Familia y Amigos.

Condición especial: Estas tarifas aplican únicamente al contratar un plan Postpago junto con algún plan de hogar.

¹⁵ <https://www.claro.com.co/personas/servicios/todo-claro/>

Claro podría empaquetar estos servicios, y si un usuario desea cancelar los servicios fijos Claro podría decirle que esto le va a subir el precio de los servicios móviles a un plan móvil equivalente, por ejemplo, como el que presenta a continuación:



The screenshot shows a pop-up window for a mobile service plan. The title is 'Resolución 7285 Conectados Netflix F 12.1'. The monthly fixed charge is \$129,900. The plan includes unlimited minutes to all destinations, unlimited text messages nationally, and unlimited international long distance minutes (LDI) via code 00444. It also includes a free smartphone/iphone, a free individual voice plan (code 86950), and 70,900 data minutes. Additional features include Claro video, Claro Drive, and Claro Music (free version), and Family and Friends service. A link to the terms and conditions is provided.

Cargo Fijo Mensual: 129900 Impuestos Incluidos	Minutos incluidos a todo destino Ilimitados	Mensajes Texto ilimitados todo destino Nacional Ilimitados
Datos incluidos Libre	Smartphone/Iphone Smartphone/Iphone	Plan Individual Voz 86950
Plan Individual Datos 70900	Claro video, Claro Drive, Claro Música gratis Claro Video y Familia y Amigos	Minutos LDI incluidos Ilimitados a través del 00444
De datos para compartir con dispositivos cercanos: Hasta 70 GB.	Url Terminos y condiciones https://www.claro.com.co/portal/co/estados/planes/postpago-fidelizacion-retencion-recuperacion.pdf	Fidelización, retención y recuperación.

Cargo Fijo Mensual \$ 129.900

Legal y Regulatorio

Contratar

Esta es una oferta del plan Conectados Netflix F 12.1 de Claro, que tiene las siguientes especificaciones similares al anterior¹⁶:

- **Cargo fijo mensual:** \$129,900 (impuestos incluidos).
- **Minutos a todo destino:** Ilimitados.
- **Mensajes de texto nacionales:** Ilimitados.
- **Datos incluidos:** Libre.
- **Plan individual de voz:** Código 86950.
- **Datos para compartir:** Hasta 70 GB para dispositivos cercanos.
- **Asistencia adicional:** Incluye servicios de entretenimiento como Claro Video, Claro Drive, Claro Música (versión gratuita) y Familia y Amigos.
- **Minutos de larga distancia internacional (LDI):** Ilimitados a través del código 00444.

¹⁶ <https://www.claro.com.co/personas/servicios/servicios-moviles/planes-y-precios/>

- **Compatibilidad de equipos:** Smartphone/Iphone.

En la práctica, la estructura de precios de estas ofertas convergentes, aunque no imponga una cláusula de permanencia explícita en los servicios móviles, genera un efecto equivalente. La pérdida de los beneficios y descuentos asociados al paquete, al cancelar los servicios fijos, se traduce en un incremento en el precio de los servicios móviles (en este ejemplo puede llegar a ser de \$30.000 pesos mensuales) lo que disuade al usuario de cancelar los servicios fijos y lo mantiene atado a la oferta conjunta.

En este contexto, el operador dominante podría argumentar que la regulación, tal como la propone la CRC, lo "obliga" a ofrecer un descuento al momento de ofrecer un "paquete", y que, al no estar empaquetados los servicios, se ve obligado a subir el precio de los servicios móviles. De esta manera, la regulación propuesta sobre la definición de "paquetes" se convierte en un instrumento que el operador dominante puede utilizar para apalancar su poder de mercado en los servicios fijos, con el beneplácito del regulador.

Estos dos cambios regulatorios, leídos individualmente, podrían parecer inocuos, pero en conjunto generan un efecto anticompetitivo sustancial, al permitir que el operador dominante imponga una cláusula de permanencia implícita en los servicios móviles, a través de la vinculación de estos con los servicios fijos. **Ahora bien, tomar una medida general, como prohibirles a los OMR hacer estos descuentos, afectaría aún más el mercado, la CRC debe entender que la solución es abordar directamente la dominancia de Claro.**

8. Medición de calidad en Roaming Automático Nacional

La propuesta de la CRC para medir la calidad en RAN es totalmente ineficaz. **No se tendrán resultados comparables útiles.** Es una medida costosa, ineficiente y no ataca el problema de la dominancia. La CRC debió implementar una medida relacionada con la remuneración del servicio de RAN a operadores con posición de dominio.

En relación con la propuesta de la CRC de implementar mediciones de calidad del servicio de datos móviles cuando los usuarios están en Roaming Automático Nacional (RAN), **manifestamos nuestra profunda preocupación respecto a la viabilidad y efectividad de tal medida.** Si bien entendemos que la intención de la Comisión es asegurar que los usuarios reciban un servicio de calidad comparable, independientemente de si están en su red propia o en RAN, la realidad técnica y operativa es que esta medida, en la forma en que está planteada, no solo carece de utilidad práctica, sino que impone costos significativos a los operadores sin una justificación sólida. Es crucial que la CRC pondere en su análisis de impacto normativo los costos asociados a la implementación de esta medida, los cuales, a todas luces, superan con creces cualquier beneficio potencial, especialmente considerando que esos mismos recursos podrían estar siendo invertidos en el despliegue de nueva infraestructura y/o en la mejora de la calidad de las redes propias.

Adicionalmente, debemos enfatizar que cualquier medición de calidad que se obtenga bajo estas condiciones carecería de la validez y confiabilidad necesarias para ser considerada un indicador útil. La metodología de crowdsourcing, tal como está diseñada actualmente, no permite garantizar una muestra representativa en el caso de usuarios en RAN. Esto implica garantizar un nivel de confianza del 95% y un margen de error no superior al 5%, tal como se determina en la fórmula aplicada a los distintos ámbitos geográficos definidos en el Anexo 5.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Sin embargo, se debe ser consciente de que no sería viable realizar comparaciones directas entre los resultados obtenidos a través de crowdsourcing en condiciones normales de operación y los resultados de las mediciones de calidad en RAN, debido a las diferencias inherentes a los servicios evaluados y las condiciones en las que se prestan.

Adicionalmente, en caso de que la CRC opte por incluir la obligación de realizar mediciones de calidad en RAN, es fundamental establecer de manera explícita que estos resultados solo pueden considerarse con carácter informativo, y bajo un reporte separado que no afecte el marco muestral, y mucho menos el indicador del operador de red. Esto se debe a que no es posible controlar ni garantizar una cantidad mínima de observaciones en RAN para los operadores, dado que no se tiene control sobre el número de usuarios, ni el momento en que estos acceden a la red de otro PRSTM. Imponer una obligación de medición de calidad en RAN, sin tener en cuenta esta limitación, generaría una carga regulatoria desproporcionada y no representativa de la realidad del servicio, pues el "N" o tamaño de la muestra utilizado en la metodología de crowdsourcing actual, que se basa en el número de líneas móviles ajustadas, perdería todo sentido en el contexto del RAN, donde la base de usuarios es variable y depende de factores ajenos al control del operador.

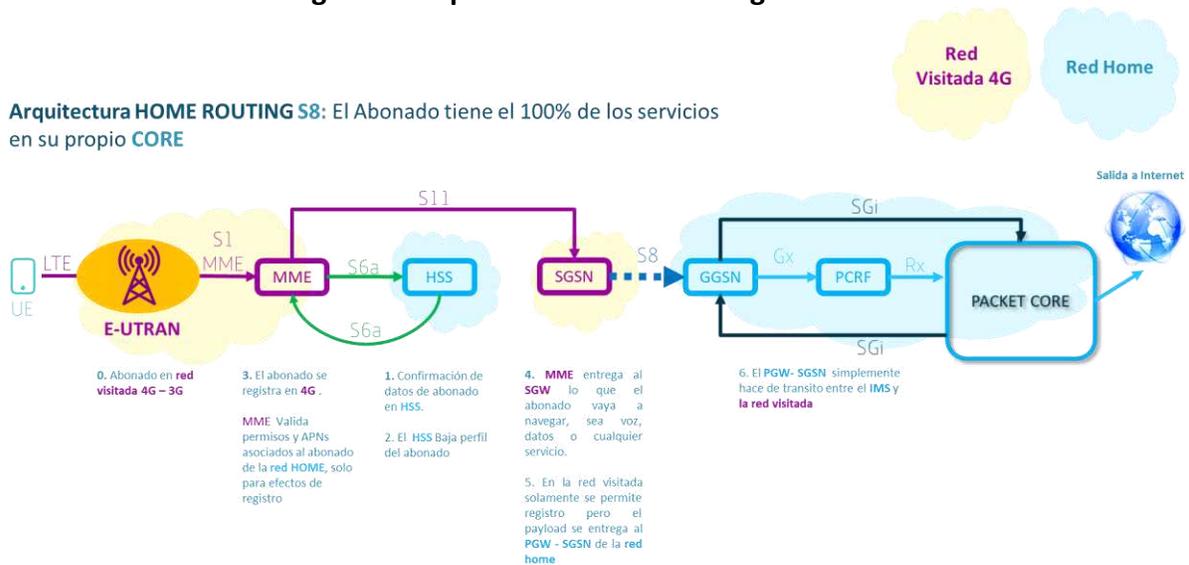
Por lo tanto, cualquier iniciativa de medición de calidad en RAN debe ir acompañada de una clara diferenciación entre este tipo de mediciones y las mediciones regulares, estableciendo que los resultados de RAN son únicamente de carácter informativo y no son comparables, ni deben tenerse en cuenta para el cumplimiento de los umbrales de calidad. La CRC debe ser consciente de las limitaciones técnicas y metodológicas que implica la medición en RAN, y evitar la imposición de obligaciones que no reflejen la realidad operativa de este tipo de servicio. En lugar de enfocarse únicamente en la medición, la CRC debería priorizar la implementación de una tarifa regulada de RAN que refleje los costos eficientes del operador dominante, como medida fundamental para promover la competencia efectiva en el mercado de servicios móviles.

Por otro lado, hemos identificado diversas limitaciones en la metodología para implementar mediciones en la red visitada bajo Roaming Automático Nacional (RAN). La herramienta de Crowdsourcing utilizada actualmente presenta restricciones significativas, como la necesidad de sustituir el SDK actual, lo que implicaría desarrollos adicionales que podrían comprometer la estabilidad operativa del sistema y la precisión de las muestras recolectadas. Además, la implementación de mediciones en la red visitada plantea serios riesgos relacionados con la confidencialidad de los datos de nuestros usuarios, ya que los

servidores de la red visitada procesarían información sensible, lo que genera vulnerabilidades en la protección de dicha información. Por otro lado, la falta de comparabilidad entre las muestras obtenidas en la red propia y la red visitada, derivada de las diferencias en la configuración y operación del core de cada PRSTM, añade complejidad y pone en entredicho la validez técnica de los indicadores.

La metodología propuesta para realizar mediciones en Roaming Automático Nacional (RAN) no es comparable debido a que, en este escenario, las muestras recolectadas incluyen tanto segmentos de la red visitada (acceso) como de la red de origen (core), como se observa en la Figura 9, lo que significa que los resultados no reflejan exclusivamente el desempeño de la red visitada. Esto genera inconsistencias al comparar las mediciones con las realizadas en la red propia, ya que en esta última solo se evalúan las condiciones de una única red bajo un control homogéneo. Por lo tanto, la medición extremo a extremo en RAN, que depende de la interacción de dos redes distintas, imposibilita obtener indicadores equivalentes o estadísticamente confiables entre ambas situaciones.

Figura 9. Arquitectura home routing en RAN



Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, desde una perspectiva de costo-efectividad, la medida propuesta por la CRC representa un claro desbalance. Los costos asociados al desarrollo, implementación y mantenimiento de un sistema de medición de calidad en RAN, ajustado a las exigencias planteadas, son considerables y, sin duda, repercutirán en las finanzas de los operadores, quienes como es de conocimiento público, enfrentamos un panorama de sostenibilidad financiera cada vez más complejo. Estos costos, al ser trasladados a los usuarios, podrían afectar negativamente el acceso a los servicios de telecomunicaciones. Todo esto, sin obtener a cambio un beneficio tangible en términos de mejora de la competencia o del

bienestar de los usuarios, dado que, como se ha expuesto, la efectividad de la medida es nula por la falta de comparabilidad y representatividad de las mediciones. **En consecuencia, bajo cualquier análisis riguroso de costo-efectividad, el statu quo se presenta como la alternativa superior, al evitar la imposición de cargas innecesarias que no contribuyen a la solución del problema identificado. De otra manera, la CRC estaría aprobando una medida a sabiendas de que es inefectiva, ineficiente, costosa y que no soluciona el problema de fondo.**

La propuesta de la CRC de obligar a todos los PRSTM a incluir el acceso a RAN en las mediciones del servicio de datos a través de crowdsourcing resulta inadecuado para abordar el problema de fondo: la falta de una regulación tarifaria asimétrica que incentive el uso eficiente de esta instalación esencial. La CRC, una vez más, opta por una medida de carácter general que no ataca la raíz del problema, que es la necesidad de establecer condiciones económicas que permitan a los operadores competir en igualdad de condiciones.

En este sentido, la imposición de una obligación de medición a todos los operadores, sin abordar la problemática de la remuneración por el acceso a RAN, resulta en una carga regulatoria adicional que no se traduce en un impacto significativo en la competencia. Si bien la CRC argumenta que la medición de la calidad en RAN permitirá a los operadores conocer las condiciones en las que se presta el servicio, lo cierto es que esta información, por sí sola, no resuelve el problema de fondo, que es la necesidad de una tarifa diferencial que refleje los costos eficientes de los operadores dominantes y que incentive el uso de esta instalación esencial.

En este punto, es importante recordar que la CRC ya ha reconocido la importancia de las economías de escala y alcance en la estructura de costos de los operadores dominantes, y que estas economías justifican la aplicación de tarifas diferenciadas. Sin embargo, la CRC se limita a aplicar esta lógica en los municipios listados en el Anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016, dejando de lado la necesidad de una tarifa asimétrica en todo el territorio nacional.

La CRC, al no abordar la problemática de la remuneración por el acceso a RAN, deja intacta la ventaja competitiva del operador dominante, que puede seguir ofreciendo precios más bajos gracias a sus menores costos operativos, mientras que los operadores más pequeños deben asumir costos más altos por el uso de la infraestructura de RAN. Esta situación perpetúa la asimetría en el mercado y limita la capacidad de los operadores más pequeños para competir de manera efectiva.

En este contexto, resulta de gran importancia que en esta segunda fase de medidas aborde la problemática de la remuneración por el acceso a RAN, adoptando una tarifa diferencial asimétrica en todo el país. La CRC, en su documento soporte, argumenta que la revisión de las condiciones económicas, técnicas y jurídicas para optimizar el acceso y uso de RAN se realizará en una etapa posterior, en el marco de la revisión integral del modelo

de costos de redes móviles durante el año 2025. Sin embargo, esta decisión resulta incomprensible, ya que la CRC podría haber implementado una medida tarifaria asimétrica de manera inmediata, sin necesidad de esperar a la revisión del modelo de costos, que es un proceso que puede tomar tiempo y que no necesariamente implica una modificación de las tarifas.

La CRC, en su documento soporte, reconoce que el tráfico asociado al acceso a RAN representa una proporción baja del tráfico total de la red, pero no reconoce que esta situación es consecuencia de la falta de incentivos para que los operadores hagan uso de esta instalación esencial. **En este sentido, la CRC debería haber adoptado una medida que, además de promover la medición de la calidad, estableciera una tarifa diferencial para el acceso a RAN en todo el territorio nacional, cuando el proveedor de la red visitada sea un operador con posición dominante.** Esta medida, que no requiere de un análisis complejo de costos, sino de la aplicación de un principio básico de la regulación, como es el de la asimetría, habría tenido un impacto inmediato en la competencia y habría incentivado el uso de la RAN como herramienta para reducir las barreras de entrada en el mercado de servicios móviles, y que aplicada de forma correcta no desincentivaría tampoco el despliegue.

Tabla resumen con la posición de Telefónica

Eje	Solicitud de Telefónica
Actualización y verificación de datos de usuarios prepago	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la obligación de verificación en tiempo real y recopilación. - Darle un periodo de gracia al usuario de unos días para que una vez compre la SIM deba actualizar sus datos. - Implementando campañas de información y facilitando la actualización por parte del usuario mediante mensajes de texto en caso de rechazo de portabilidad por inconsistencia de datos.
Prohibición de winback por 3 meses para OMR	<ul style="list-style-type: none"> - Modificar la medida de prohibición de win-back para que sea asimétrica aplicándola solo al operador dominante por un periodo de seis meses. - O sustituir la prohibición de contactabilidad por una ventana mínima de 4 meses entre portaciones, como alternativa más efectiva y fácil de vigilar.
Cancelación por medio de las App	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la obligatoriedad de la cancelación por App, permitiendo que los operadores ofrezcan la autogestión de trámites de cancelación a través de cualquier canal digital idóneo. - Reconocer la eficiencia de los canales digitales existentes, valorando la inversión ya realizada por los operadores en otros canales digitales, como páginas web y líneas telefónicas.
Definición de paquetes y cláusulas de permanencia	<ul style="list-style-type: none"> - Reconsiderar la flexibilización en la definición de paquetes, para evitar que permita al operador dominante imponer cláusulas de permanencia implícitas en los servicios móviles a través de ofertas convergentes. - Prohibir temporalmente las ofertas empaquetadas fijo-móvil al operador dominante mientras se evalúa el impacto en la competencia y se establecen medidas de control.
Medición de calidad en Roaming Automático Nacional	<ul style="list-style-type: none"> - Eliminar la obligación de medición de calidad en RAN, por su ineficacia, altos costos y su incapacidad para generar resultados comparables y útiles. - Dejar claro que, en caso de implementarse, solo tendrán carácter

	indicativo. - Priorizar la implementación de una tarifa regulada de RAN para el operador dominante que refleje sus costos eficientes.
Otros	- Implementar medidas asimétricas que corrijan el desequilibrio de poder en el mercado. - Revisar profundamente la regulación para asegurar una competencia efectiva y sostenible. - Implementar un Test de Replicabilidad Económica (TRE) vinculante, ex-ante y ex-post, a las ofertas empaquetadas.

Atentamente,

(Original firmado)

MARIA FERNANDA BERNAL CASTILLO

Directora de Asuntos Públicos