



Bogotá D.C., 22 de enero de 2025.

Doctora
LINA MARÍA DUQUE DEL VECCHIO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC
Calle 59 A bis No. 5- 53
Ciudad.

Asunto: Comentarios al borrador de resolución del proyecto *“Revisión De Medidas Regulatorias Aplicables A Servicios Móviles - Fase 2”*.

Respetada doctora Duque,

De conformidad con el plazo concedido por su entidad para la remisión de comentarios al documento del asunto, desde Colombia Móvil S.A. ESP (en adelante TIGO), nos permitimos presentar para su consideración nuestros comentarios.

COMENTARIOS GENERALES

Falta de efectividad en las medidas que conduzcan a reducir la concentración de mercado e inminente contagio de la dominancia al mercado de servicios fijos.

Desde **TIGO** celebramos este nuevo espacio de debate propuesto por la Comisión, orientado a mejorar las condiciones de competencia a través de una segunda fase en la revisión de las Medidas Regulatorias Aplicables a Servicios Móviles. Este espacio resulta particularmente relevante considerando que, desde 2009, se ha identificado en el mercado colombiano la presencia de un agente con posición de dominancia en el mercado relevante de “Voz Saliente Móvil”. Además, a partir de la Resolución CRC 6141 de 2021, se confirmó que dicho agente tiene posición dominante en el mercado relevante susceptible de regulación ex ante, denominado “Servicios Móviles”, el cual se conforma por el paquete que incluye: Voz Saliente Móvil, SMS/MMS e Internet móvil.

Fue necesario esperar alrededor de tres (3) años para que se establecieran las primeras medidas hacia un operador incumbente posterior a la declaración de dominancia en el mercado relevante de “Servicios Móviles”. Asimismo, no tomar acciones oportunas estableciendo medidas regulatorias para controlar la posición de dominio en el mercado relevante de “Voz



Saliente Móvil”, permitió que dicha condición se extendiera al mercado relevante de “Servicios Móviles”. Esto, a su vez, plantea la necesidad de tomar medidas para evitar para que esta situación se traslade a los servicios fijos.

Al respecto en el 2024, se culminó la primera fase de este proyecto con la expedición de la Resolución 7285, por la cual se adoptaron medidas para la promoción de la competencia, se modificaron algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictaron otras disposiciones.

Dentro de los Antecedentes Normativos expuestos en dicha resolución, se indicó que *“El mercado “Servicios Móviles” se encontraba altamente concentrado y presentaba barreras a la entrada significativas y no transitorias.”*. Sin embargo, a pesar de esta afirmación y del reconocimiento de la existencia de un operador incumbente en este mercado relevante, la resolución estableció medidas regulatorias de carácter general y únicamente dispuso medidas específicas dirigidas al operador dominante que se limitaron a aspectos relacionados con la compartición de infraestructura pasiva. Aún más, la Resolución 7285 de 2024 solo presentó medidas diferenciales para el operador con posición dominante en la compartición de infraestructura pasiva y no abordó medidas para evitar el abuso de la posición de dominio en temas de competencia ya identificados y sancionados por la SIC, como medidas particulares en Portabilidad Numérica Móvil¹.

En este sentido, vale la pena revisar la efectividad de las medidas impuestas por parte de la CRC, recordando que el objetivo principal de estas era la disminución de la concentración del mercado y corregir la falla de falta de competencia efectiva controlando la situación de dominancia que se presenta. Para esto, en las siguientes tablas se muestra la participación del mercado de servicios móviles a nivel de ingresos según los datos reportados por el MinTIC, para los informes de 2 trimestre del 2023 y para el segundo trimestre del 2024, es decir un año de comparación.

Tabla 1. Ingresos corrientes de Internet móvil por proveedor 2T-2023 y 2T-2024
(miles de millones de pesos)

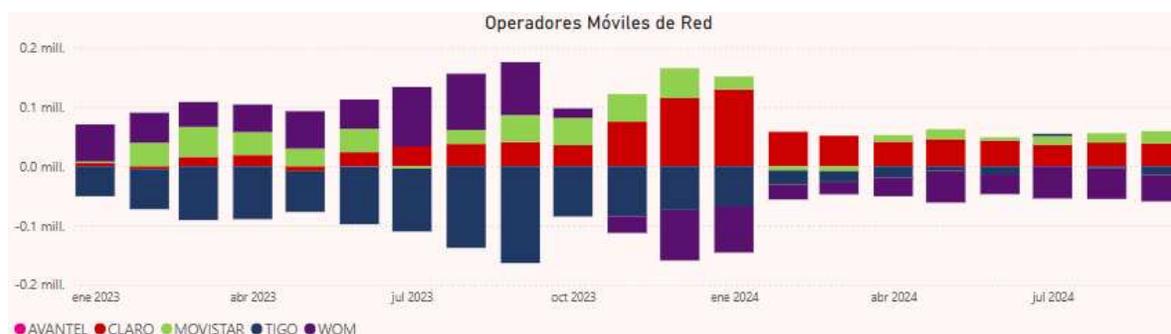
¹ La investigación de la SIC permitió concluir que COMCEL S.A. (Claro) abusó de su posición de dominio al obstruir el mercado de la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) impidiendo o dificultando la portabilidad y vendiendo más de un millón ochocientos mil (1.800.000) teléfonos con bandas bloqueadas, así como abultando las cifras de portabilidad. <https://www.sic.gov.co/noticias/node/6534>

	2T - 2023		2T - 2024	
	Ingresos	Participación	Ingresos	Participación
CLARO	1417,9	54,8%	1508,4	58,3%
TIGO	521,4	20,1%	487,2	18,8%
MOVISTAR	304,7	11,8%	393,0	15,2%
WOM	107,9	4,2%	161,5	6,2%
OTROS	35,9	1,4%	38,0	1,5%
Total	2387,8		2588,1	

Como puede evidenciarse, en este último año la participación a nivel de ingresos del operador declarado como dominante aumentó 3.5%, lo que significa que la concentración en el mercado de los servicios móviles ha aumentado en vez de disminuir. Cabe agregar que, aunque la participación a nivel de ingresos no es el único indicador que económicamente se analiza para evaluar la concentración de los mercados, si es el más importante. Por lo anterior, desde TIGO solicitamos formalmente se realice un análisis de efectividad de las medidas regulatorias impuestas hasta ahora dentro del proyecto de medidas en el mercado móvil fase 1 e impacto real en la solución de la falla de mercado identificada y la situación de dominancia que se sigue fortaleciendo.

Por otro lado, al analizar el comportamiento de los resultados netos de las operaciones de portabilidad numérica móvil de los OMR tras el último ajuste normativo introducido mediante la Resolución 7151 del 16 de junio de 2023, en la que se adoptaron medidas de carácter general, se observa un aumento en el volumen de los resultados netos de portaciones a favor del operador incumbente a partir de julio, fecha en la que entró en vigor el primer paquete de medidas regulatorias.

Gráfica 1. Resultados Netos de Portabilidad Numérica Móvil OMR, periodo 2023 y 2024.

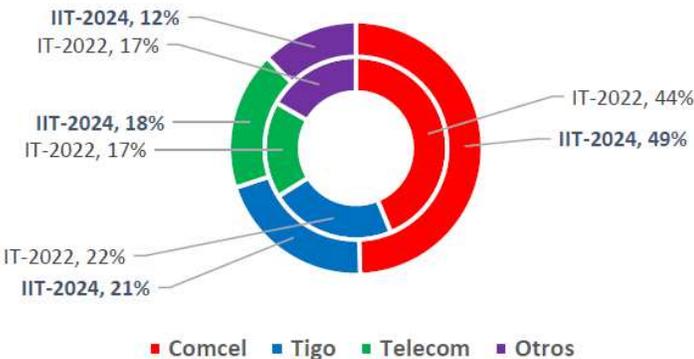


Fuente: Posdata CRC².

² <https://postdata.gov.co/dashboard/portabilidad-numerica-movil>

Además, vale la pena revisar el efecto cruzado que tienen los mercados de servicios móviles y de servicios fijos vía el empaquetamiento de ofertas conjuntas fijo-móvil. Para lo anterior, en la siguiente gráfica se muestra la evolución de los accesos en el mercado de servicios empaquetados fijos. Como se muestra, en estos mercados se presentó durante el periodo analizado, un aumento de 5% en la participación de mercado del operador Claro. Lo anterior, como se ha señalado en fases previas del presente proyecto regulatorio, es el síntoma del contagio de la situación de dominio en los mercados móviles a los mercados fijos.

Gráfica 2. Distribución de accesos en los mercados relevantes de servicios empaquetados fijos 1T-2023 versus 3T-2024.



En este punto, vale la pena señalar que dentro del Documento de Soporte a las alternativas regulatorias estudiadas por la CRC previas a este proyecto regulatorio, se identificó la: **Situación 1: Venta conjunta de servicios móviles con otros servicios de comunicaciones.** Dicha situación estudiada por la CRC se encontraba incluir una restricción para que el operador incumbente, pudiera realizar ofertas conjuntas³, tal y como se muestra a continuación las alternativas en este sentido estudiadas y debidamente argumentadas por la CRC fueron:

³ [documento-alternativas-regulatorias-revision-medidas-aplicables-servicios-moviles-fase-2.pdf](#)

Situación identificada:	La venta conjunta de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" fortalece esta posición y tiene la potencialidad de generar un contagio o apalancamiento de esta posición hacia los mercados fijos individuales o empaquetados.
Alternativa 1:	Statu quo: Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos.
Alternativa 2:	Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles".
Alternativa 3:	Todos los PRSTM podrán realizar ofertas conjuntas de servicios móviles y fijos, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en los municipios de alto desempeño definidos por la CRC.

De la misma manera, dentro de la misma situación, la CRC identificó otras alternativas para dar solución dentro de las que se encontraban las siguientes:

Situación identificada:	La venta conjunta o empaquetada de servicios móviles con servicios fijos por parte de quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en un contexto de mercados de telecomunicaciones verticalmente integrados, genera el riesgo de incorporación de planes empaquetados convergentes que no sean replicables económicamente por los PRSTM que participan en mercados móviles o fijos. Esto puede favorecer aún más el traslado de los problemas de competencia del mercado de servicios móviles a los mercados de ofertas conjuntas o empaquetadas.
Alternativa 1:	Statu quo: Todos los PRSTM tendrán libertad para diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones
Alternativa 2:	Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos estarán sujetos a la validación de la CRC de su replicabilidad económica por parte de PRSTM, de manera ex ante o ex post, con base en un Test de Replicabilidad Económica (TRE) cuya metodología y condiciones serán definidos por la CRC. En caso de que las ofertas no cumplan con el TRE, quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" deberá(n) modificar las tarifas de los servicios mayoristas o minoristas asociados a dichas ofertas, según aplique, de tal manera que en una nueva aplicación de la prueba se constatare su replicabilidad económica. Durante este periodo de revisión, la CRC podrá ordenar a quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles" suspender la comercialización de las respectivas ofertas.
Alternativa 3:	Todos los PRSTM podrán diseñar y ofrecer planes de servicios móviles empaquetados con cualquier otro servicio de comunicaciones, salvo quien(es) ostente(n) posición dominante, individual o conjunta, en el mercado "Servicios Móviles", en cuyo caso los planes ofrecidos deberán cumplir con la condición de que el precio del paquete deberá ser igual o mayor que la suma de los precios de los servicios incluidos cuando estos se ofrecen de manera individual.

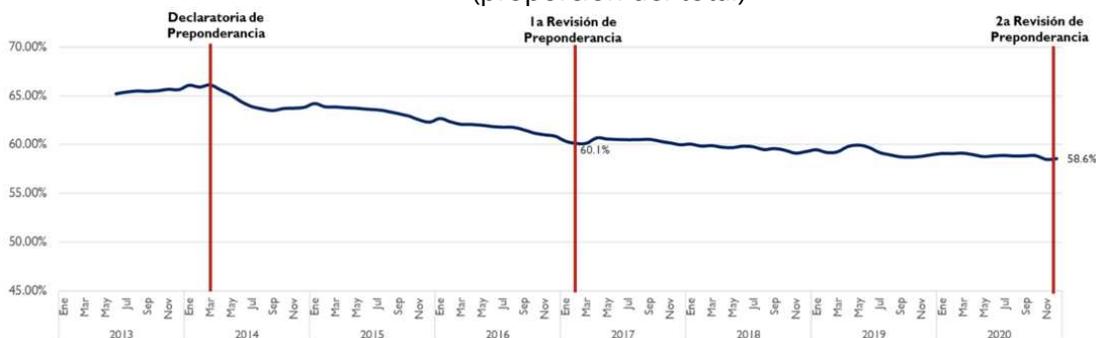
Sin embargo, ahora en el presente proyecto de regulación, la CRC desestima la intervención en este sentido y desconoce el hecho del contagio de la dominancia previamente analizada de

móvil a fijo. Por lo tanto, desde TIGO solicitamos incorporar dentro de la modificación regulatoria medidas para mitigar la situación identificada.

Ahora bien, la CRC tiene la oportunidad en la fase II de tomar medidas que ahora si resulten en la mitigación del problema identificado. No obstante, llama la atención como la propuesta de la CRC en esta oportunidad, no contiene ninguna medida asimétrica a favor de los operadores seguidores frente al operador dominante.

Al respecto, vale la pena revisar el caso mejicano, en donde el operador con condición de Agente Económico Preponderante en Telecomunicaciones (AEPT), tiene tal condición en los servicios fijos y móviles, confidencialmente también miembro de América Móvil como Claro Colombia. Del caso mexicano, llama la atención cómo desde que fue declarada la dominancia en 2014 con una participación de mercado del 66.1% por parte de uno de los operadores, el regulador estableció medidas regulatorias asimétricas⁴ para controlar dicha condición y unos periodos de revisión de la efectividad de dichas medidas. El haber tomado acción desde el primer momento ayudó a reducir la brecha de participación de mercado entre competidores, como se muestra en la siguiente gráfica, lo que ha aumentado la competencia efectiva en ese mercado.

Gráfica 3. Participación de mercado de usuario de telecomunicaciones México (proporción del total)



Fuente: The Competitive Intelligence Unit con información del IFT⁵.

En este caso, la tendencia en el tiempo evidencia cómo durante los 3 primeros años del establecimiento de medidas asimétricas se logró reducir la concentración de mercado en 6pp. Asimismo, para el 4T de 2020, 6 años posteriores al establecimiento de medidas asimétricas, el AEP-T registró una participación de mercado de 58.6%, lo que representó una reducción de 7.5pp y finalmente, para el 4T de 2023, el AEP-T registró una participación de mercado de 54.7%, aproximadamente 10pp menor que cuando se emitió la Declaratoria de Preponderancia, en marzo de 2014.

⁴ <https://www.ift.org.mx/conocenos/acerca-del-instituto/historia>

⁵ <https://www.theciu.com/publicaciones-2/2022/2/21/preponderancia-en-telecomunicaciones-a-8-aos-de-su-declaratoria>

Por lo tanto, desde TIGO consideramos que no es posible dar solución a la falla de mercado identificada, sin la imposición de medidas asimétricas orientadas a mitigar la situación de dominio. Si la CRC, insiste en la imposición de medidas generales, estas no tendrán efecto en disminuir la concentración en el mercado de telecomunicaciones móviles. Este fenómeno sugiere que, frente a una falla de mercado identificada en un mercado relevante, la implementación de medidas regulatorias de carácter general, en lugar de particulares, tiene el efecto de beneficiar al operador incumbente, lo que, en última instancia, agrava las fallas de mercado existentes.

Ahora bien, conforme el numeral 2º del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, se señala que una de las funciones de la CRC es la de:

"Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado." (NSFT)

Acá es claro que el establecimiento de medidas que busquen promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, faculta a la CRC para proponer «reglas de comportamiento diferenciales», no obstante, está condicionada a que previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado como es el caso.

Además, también consideramos inconveniente y no orientado a la solución efectiva de la problemática, que la propuesta regulatoria contemple medidas de carácter general dirigidas a los Operadores Móviles de Red "OMR", excluyendo a los Operadores Móviles Virtuales "OMV". Cabe recordar, que se ha constatado una falla de mercado en el segmento relevante de "Servicios Móviles" y la principal causa identificada ha sido la situación de dominancia. En este contexto, las medidas deberían enfocarse en buscar eliminar la existencia del atributo de operador preponderante, como fue identificado en la Resolución CRC 6141 de 2021.

Finalmente, la Fase II del proyecto de medidas para promover la competencia en los mercados móviles, se presenta como una oportunidad por la CRC para solucionar las situaciones identificadas de Ausencia de Competencia Efectiva en el Mercado "Servicios Móviles", donde una de las causas planteadas fue la Incidencia de la Posición Dominante en el Mercado de "Servicios Móviles". Sin embargo, para lograr esto, es necesario tomar medidas que apliquen al operador dominante y se evite la situación de contagio al mercado fijo. Ahora bien la CRC, trata de resolver el problema expandiendo la regulación a los agentes "seguidores" del OPSM, pero adicionalmente excluyendo a agentes de mercado, en dicho sentido consideramos que el regulador está creando un efecto isla en contra de los seguidores TIGO, TEF y WOM, pero beneficiando al OPSM que no será controlado directamente pero adicionalmente beneficiando

a agentes de mercado como los OMRs que ya tienen cargas regulatorias reducidas, inclinando en contra la balanza de los "seguidores". Esto puede traer como consecuencia directa un desestimulo regulatorio a considerase OMR.

El estado del sector y la intención de integración entre TIGO y Movistar y su incorporación dentro los análisis del proyecto regulatorio.

Por otra parte, la Comisión plantea como argumento de la formulación de medidas regulatorias de carácter general hacia los OMR *"una posible integración que están llevando a cabo TIGO y TELEFONICA"* y que eso generaría potenciales impactos en el mercado. Debido a esto, desde TIGO consideramos alejado de cualquier análisis económico estructurado, incorporar hechos que a la fecha están lejos de verse materializados. La CRC debe tener en cuenta que, el hecho señalado es apenas una intención de negociación que ni siquiera cuenta con la aprobación de la Superintendencia de Industria y Comercio – SIC, y que, por tanto, no se proveen efectos en corto ni mediano plazo en la estructura del mercado de los servicios móviles. Por lo tanto, consideramos respetuosamente que esta transacción no debería tomarse como un supuesto de intervención, ya que no se ha materializado, pero en su lugar una regulación que se expedida si lo toma en cuenta produciría efectos directos en inmediatos.

En lo concerniente a la revisión de la SIC, cualquier proceso de integración empresarial de compañías que se dediquen a la misma actividad económica, debe ser controlada de forma previa por la SIC como autoridad nacional quien evalúa los temas que puedan afectar la libre competencia en cualquier mercado. De acuerdo con la Ley 1340 de 2009, *"Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia"*, la SIC puede objetar o condicionar la integración, la cual inicia con una solicitud de preevaluación en la cual se *"determina la procedencia de continuar con el procedimiento de autorización o, si encontrase que no existen riesgos sustanciales para la competencia que puedan derivarse de la operación, de darlo por terminado y dar vía libre a esta"* Por el contrario, si se identifica que como objeto de la integración exista la posibilidad de una falla en el mercado o se pueda producir una indebida restricción a la libre competencia, el Superintendente de Industria y Comercio deberá objetar la operación, o como ya se indicó anteriormente puede autorizarla *"podrá autorizarla sujetándola al cumplimiento de condiciones u obligaciones cuando, a su juicio, existan elementos suficientes para considerar que tales condiciones son idóneas para asegurar la preservación efectiva de la competencia."*

Resulta relevante señalar que, incorporar hechos no materializados dentro de las decisiones regulatorias, ha generado un desenfoque en los objetivos planteados dentro del proyecto regulatorio, y del mismo modo ha generado una demora adicional a un proceso que como ya se señaló, ha tomado más de 15 años; y que además, no ha surtido efecto en la adopción de

acciones regulatorias frente a la posición de dominio declarada en el mercado relevante de “Servicios Móviles” en 2021.

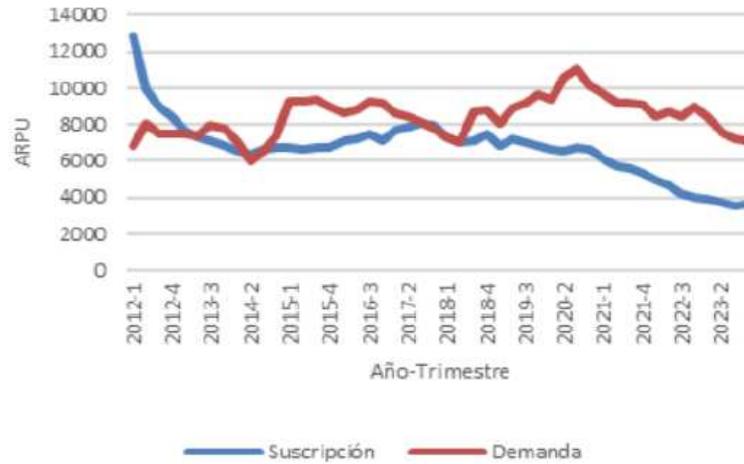
Ahora bien, la Comisión desconoce que uno de los motivos más relevantes de la decisión de explorar una posible integración de las dos empresas, ha sido por la crisis económica por la que transita el sector de las TIC y el aumento en la concentración del mercado y la persistencia de la situación de dominancia, en la cual **TIGO** y Movistar busca eficiencias en su operación para hacer frente a los desafíos económicos. Esta posible integración es precisamente una consecuencia de la falla de mercado, y presenta una oportunidad para poder mantenerse a flote en el mercado de las telecomunicaciones, erosionar aún más la situación de los “seguidores” solo traerá como consecuencia que los operadores busquen alternativas para rescatar las inversiones realizadas, caso por el que transita Wom (en este momento) y que se encuentra en un proceso de reorganización, y que dentro del mismo obtuvo recursos vía capitalización de accionistas foráneos.

Al respecto, la sostenibilidad del sector telecomunicaciones requiere un enfoque regulatorio que considere la capacidad financiera de los operadores antes de la imposición de nuevas normas. Factores como la reducción del ingreso promedio por gigabyte y la falta de competencia efectiva, la presión económica del sector, reflejados en los ingresos de los operadores seguidores, revelan la difícil situación sectorial. Esto se suma a las recientes inversiones en infraestructura para el despliegue de las redes 5G, las inversiones requeridas para dar cumplimiento al incremento en los valores objetivo para mejorar la experiencia del usuario en calidad de servicios 4G determinada por la Resolución 7363 de 2024; entre otras medidas, que han implicado para el sector el aumento de sus costos de operación solo en el último año.

Hay que tener en cuenta que, en los últimos 10 años, el sector de las telecomunicaciones en Colombia ha mostrado dificultades en su capacidad para generar ingresos. En la siguiente gráfica, se muestra la caída general en los ingresos por suscriptor para el servicio de internet móvil, con una caída cercana al 50% entre 2012 y 2023.

Gráfico 4. Evolución de los ingresos por el servicio de internet móvil.

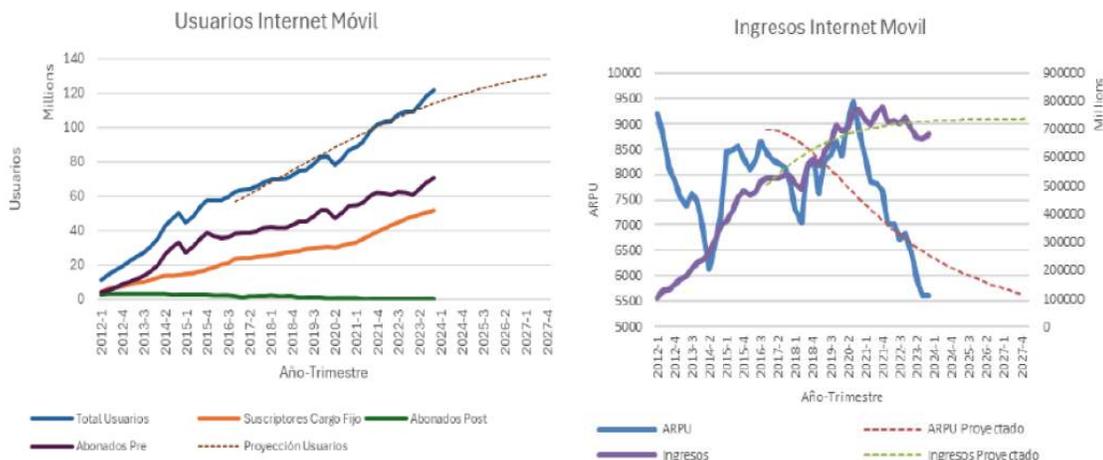
Ingresos de servicios de internet móvil por suscriptor



Fuente: Datos CRC

Aunado a lo anterior, en una proyección realizada por el Centro de Estudios de la Universidad Nacional (2024), para los ingresos y usuarios del sector de telecomunicaciones se llega a la conclusión de que las perspectivas sectoriales no son buenas. Para demostrar esto, en la siguiente gráfica se muestra como en el caso de los ingresos de internet móvil, la proyección de la UNAL es que haya una estabilización de los ingresos del sector, y que no haya más crecimiento. De la mano con esto, los ingresos proyectados por usuario van a seguir cayendo fuertemente en el periodo comprendido entre 2024 y 2027.

Gráfica 5. Proyección de usuarios e ingresos de internet móvil.



Fuente: Informe Universidad Nacional, a partir de Datos CRC.

Otra evidencia de este hecho se encuentra revisando la participación del subsector de información y comunicación dentro del total del PIB nacional. Aquí se evidencia que, según el DANE, la contribución al valor agregado del PIB fue del 0,0% en el segundo trimestre del 2024, otra señal de alarma de la contracción del sector.

Producto Interno Bruto (PIB)
Enfoque de la producción
Tasas de crecimiento anual (%)
en volumen¹
Valor agregado por actividad económica
2023^{pr} - 2024^{pr}
(segundo trimestre)

Actividad económica	Tasas de crecimiento anual (%)		Contribución* al valor agregado (p.p.)
	2023 ^{pr} - II / 2022 ^p - II	2024 ^{pr} - II / 2023 ^{pr} - II	2024 ^{pr} - II
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	-1,9	10,2	1,0
Administración pública y defensa; Educación; Actividades de la salud humana	4,3	4,8	0,8
Actividades artísticas, de entretenimiento; Actividades de los hogares	11,3	11,1	0,4
Actividades inmobiliarias	1,8	1,9	0,2
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado; Distribución de agua	1,4	2,6	0,1
Construcción	-2,7	2,4	0,1
Actividades financieras y de seguros	3,7	1,4	0,1
Actividades profesionales, científicas y técnicas; Actividades de servicios administrativos y de apoyo	1,7	0,2	0,0
Comercio y reparación; Transporte y almacenamiento; Alojamiento y servicios de comida	-3,5	0,2	0,0
Información y comunicaciones	1,2	-1,9	0,0
Explotación de minas y canteras	2,9	-3,3	-0,1
Industrias manufactureras	-3,7	-1,6	-0,2
Valor agregado	0,2	2,3	2,3
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	1,7	0,3	
Producto Interno Bruto	0,4	2,1	

¹Serías originales encadenadas de volumen con año de referencia 2015.
*Por efecto del redondeo, la suma de las contribuciones puede no coincidir con el valor agregado.
^{pr}preliminar
^{p.p.}puntos porcentuales
Fuente: DANE, PIB_T

Es así como consideramos, desde TIGO que, la presión para la sostenibilidad de las empresas de telecomunicaciones seguirá en aumento, debido al estrechamiento de márgenes que se presenta hoy en la industria por lo ilustrado anteriormente.

A pesar de este contexto, el operador incumbente se ha mantenido mostrando estabilidad económica. Este operador cerró el año 2023 con un balance positivo, logrando un crecimiento tanto en cantidad de clientes como en ingresos, aunque a costa de una disminución en el ARPU móvil. La compañía registró 39,2 millones de clientes, lo que representa un incremento del 4,5 % en comparación con el año anterior, mientras que su facturación anual creció un 2 %, pese a la "presión competitiva" existente en el mercado.⁶

⁶ [https://www.telesemana.com/blog/2024/02/14/claro-colombia-finalizo-2023-con-mas-clientes-y-mejores-ingresos-pero-una-baja-notoria-en-las-utilidades/#:~:text=Los%20ingresos%20totales%20alcanzaron%20los,\(2.955%20millones%20de%20d%C3%B3lares\)](https://www.telesemana.com/blog/2024/02/14/claro-colombia-finalizo-2023-con-mas-clientes-y-mejores-ingresos-pero-una-baja-notoria-en-las-utilidades/#:~:text=Los%20ingresos%20totales%20alcanzaron%20los,(2.955%20millones%20de%20d%C3%B3lares))

Por tal motivo, la decisión de buscar integrar dos compañías de telecomunicaciones que enfrentan desafíos financieros debe ser entendida por lo que es, una consecuencia del estado de dominancia identificada en el mercado de los servicios móviles y la ineficacia de las medidas establecidas hasta ahora, en un sector que atraviesa serias dificultades económicas. Si el regulador, no espera ver perjudicados a los usuarios con la salida del mercado de más operadores o procesos de integración como los que se intentan, tiene la oportunidad ahora en la fase II del presente proyecto, de tomar medidas contundentes, que efectivamente logren la disminución de los indicadores de concentración del mercado.

En conclusión a esta parte, consideramos necesario reenfocar el proyecto Fase 2, y realizar una nueva propuesta regulatoria, que se concentre en resolver los problemas coyunturales del sector con base en evidencia cierta, que no erosione aún más la posición de los operadores seguidores sino que favorezca su desarrollo. Como punto adicional consideramos que excluir a ciertos operadores de regulaciones específicas no hará sino crear entornos de desventaja para un mercado que ya se comporta de forma disímil, como lo ha podido probar la CRC, la generación de regulaciones específicas, como el RAN de entrante o la tarifa regulada para OMV no ha solucionado los problemas financieros y de operatividad de esos operadores, todo lo contrario generaron en su momento con efectos hasta el 2030, un desequilibrio financiero para toda la estructura de valor.

COMENTARIOS ESPECIFICOS

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

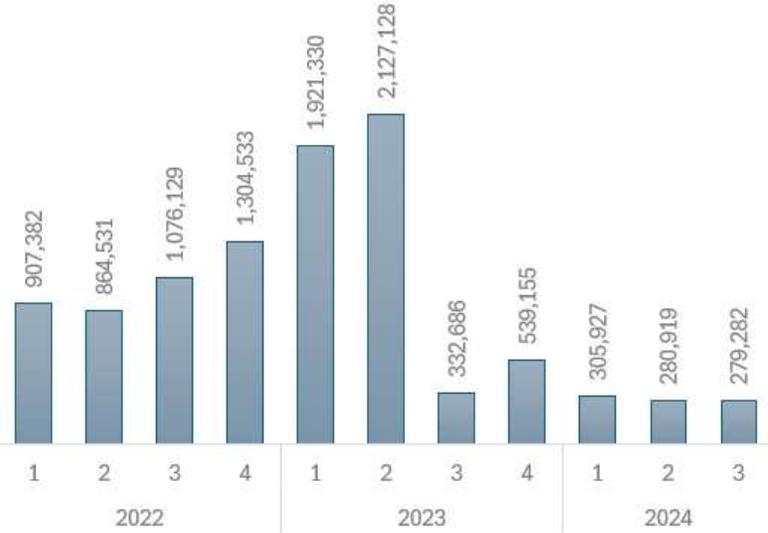
La situación que se está presentando en las portaciones no exitosas de líneas en la modalidad prepago, por la cual la Comisión plantea la necesidad de realizar ajustes para que la tasa de portaciones aumente, es una situación que se había identificado durante el desarrollo del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil" y de lo cual TIGO expuso como potencial riesgo considerando que de acuerdo con cifras de la CRC respecto a abonados móviles para el 2022, el 75,65% de los abonados son usuarios modalidad prepago, cifra que para el segundo trimestre de 2024 se encontraba en el 75,12%. En dicha ocasión la problemática por la cual se debía validar la identidad de un usuario prepago se enmarcó en la suplantación de identidad, para lo cual TIGO planteó como propuestas para controlar dicha situación, el fortalecimiento de la información contenida en el NIP y establecer mecanismos para realizar la devolución del número en caso de suplantación.

De esta forma, con la expedición de la Resolución 7151 de 2023 "Por la cual se modifican disposiciones del régimen de Portabilidad Numérica Móvil definidas en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones", se realizaron

modificaciones normativas en línea con las propuestas de TIGO, sin embargo, también se estableció la obligación de validar los datos de titularidad para la modalidad prepago, lo que generó una nueva dinámica en el aumento de rechazos que se están presentando bajo la causal cuando el solicitante no es el suscriptor del contrato ni está autorizado, esto como un efecto natural por la inclusión de una validación que antes no se realizaba, generando una problemática nueva, dado a que anteriormente sólo se realizaba la validación de titularidad sobre servicios móviles en modalidad pospago.

No obstante, y a pesar de esta variación de rechazos bajo esta modalidad, cuando se revisan las cifras generales de rechazos, para el segundo semestre del 2023, periodo antes de la aplicación de las primeras medidas establecidas en dicha resolución, se tuvieron 2.127.128 de solicitudes de portaciones rechazadas. Al compararlas con el segundo semestre del 2024, donde hubo 280.919 de solicitudes de portaciones rechazadas, **se observa una reducción de la tasa de rechazos de 86,8%**. Esto muestra que la medida adoptada en dicha resolución se constituyó como una medida efectiva para aumentar la tasa de portaciones exitosas.

Gráfica 6. Solicitudes de Portación Rechazadas.



Fuente. Elaboración propia datos CRC – Posdata.

Ahora bien, lo primero que queremos destacar es la presentación de una propuesta regulatoria para reducir la tasa de solicitudes de portación rechazadas, NO fue incluida en el documento de alternativas regulatorias presentado a los grupos de interés en mayo de 2024 para su análisis y observaciones correspondientes. Por tanto, esta propuesta no surtió el respectivo proceso de Análisis de Impacto Normativo "AIN", donde como bien lo menciona la Comisión en su documento de Política de Mejora Regulatoria, "*En cuanto a la participación de los agentes involucrados en la regulación, este ciclo de AIN exige la incorporación de espacios de*

participación de los diferentes grupos de valor en cada una de las etapas que lo componen, por lo que la CRC los ha incorporado en las fases de: publicación del árbol del problema y objetivos, alternativas regulatorias y propuesta regulatoria -única obligatoria para las comisiones de regulación-". lo que para esta propuesta desdibuja el proceso regulatorio efectivo con el sector, en tanto los agentes regulados no han tenido el mismo término del regulador para realizar mayores análisis sobre la propuesta, que es incluida con el proyecto regulatorio, como si la misma hubiera surtido ese paso previo.

Por otra parte, al revisar cómo la Comisión abordó la identificación del problema, el planteamiento de alternativas y la presentación de medidas regulatorias, se observa que no profundizó en la dinámica del mercado prepago. Es así como, limitarse a señalar el aumento de rechazos a la dinámica de registro de datos personales de los usuarios de esta modalidad, no tiene en cuenta que las medidas propuestas generan un impacto negativo en ejercicio del derecho de los usuarios a acceder a los servicios telecomunicaciones y podrían profundizar las fallas de mercado.

Analizando detalladamente, la distribución en el segmento prepago se evidencia que las personas compran las SIM Card a través de agencias comerciales y otros comercializadores, que pueden ser personas naturales. Estos comercializadores suelen operar en tiendas de barrio, puestos de venta ambulantes, puestos de comercio transitorios ubicados en parques municipales rurales, entre otros. Este modelo de capilaridad de distribución está diseñado para brindarle a los usuarios mecanismos para acceder al servicio de telefonía/internet móvil de forma rápida y práctica en zonas lejanas al comercio formal, donde por lo general las poblaciones de menores recursos enfrentan patrones de consumo específicos y limitados debido a su capacidad económica restringida, de no haberse hecho de esta forma, seguramente los índices de penetración de Colombia no serían ni de lejos los que tenemos hoy día.

Por ello, desde TIGO consideramos que solicitarle datos tan detallados al usuario para poder activarle los servicios de telecomunicaciones, constituye una barrera para el acceso a dicho servicio, que es un servicio esencial de conformidad con la Ley, y una complicación innecesaria del proceso de venta, lo que iría en contraposición al derecho al acceso a los servicios de telecomunicaciones que son considerados como servicios públicos y, además, al internet como servicio público esencial tal como se consagró en la Ley 2108 de 2021, al final afectando la oportunidad y velocidad con la que los usuarios puede contratar estos servicios y acrecentando la brecha digital.

Sumado a esto, es preciso considerar que muchos de estos usuarios no buscan necesariamente contratar un número de línea permanente, sino que buscan acceder al servicio de voz y conectividad de manera ocasional, cuando lo necesitan y tienen recursos económicos para adquirirlos. Por lo tanto, no tienen como una de sus prioridades, hacer uso del proceso de portabilidad numérica. Estos usuarios a menudo aprovechan los "bonos de bienvenida" que la

mayoría de los operadores ofrecen al momento de la activación de una nueva SIM Card. Una vez consumido los recursos aprovisionados en la activación de la SIM Card, tan pronto cuenten nuevamente con recursos económicos y tengan la necesidad de conectividad, adquirirán una nueva SIM Card puede que sea con el mismo o con otro operador.

Es por ello que, la implementación del procedimiento de recolección de datos personales previo a la activación de los recursos tendrá un impacto significativo en la dinámica de este segmento, que generará una resistencia por parte de los usuario para entregar información que en la mayoría de ocasiones no están dispuestos a entregar, por lo que, exigir la recolección de los datos personales y la validación previa de éstos antes de la activación de la línea, genera una mala experiencia para el cliente, procesos adicionales como las autorizaciones para el tratamiento de los datos personales, gestiones que, incluso por seguridad, debe realizarlas el usuario por sí sólo o a través de los canales dispuestos directamente por cada operador.

A partir de lo señalado, como lo establece la propuesta regulatoria en estudio, la obligación de actualizar los datos se encuentra en cabeza de los tenedores de las líneas quienes son los titulares de sus datos personales y quienes pueden ejercer dicha obligación a través de los diferentes canales que disponga el operador para ellos, y en el mismo sentido, debe ir el registro de los datos del tenedor de la línea al momento de comprar la SIM.

Entendemos la problemática actual de las bases de usuarios de todos los operadores donde hay titulares “dummies”, desactualizados o inexistentes. Pero como ya se indicó, el manejo de los datos personales es responsabilidad exclusiva del titular de ellos, que para este caso es el usuario tenedor de la línea, por lo que la medida a imponer por parte de la Comisión, debe ser confirmando la responsabilidad y obligatoriedad que tienen los usuarios de realizar el registro de sus datos personales sobre las líneas móviles que se encuentren en su poder.

Adicionalmente, imponer obligaciones adicionales a los operadores, a las ya establecidas y sumadas a las otras obligaciones que se dependen de este proyecto, resulta en otra carga que genera más costos para los operadores teniendo en cuenta que la propuesta de activación de líneas nuevas y actualización de datos requieren desarrollos tecnológicos en diferentes plataformas y CRM de las compañías.

No obstante, , a continuación, presentamos unas observaciones para los procesos planteados de registro y actualización de la información de los usuarios que permiten fortalecer la propuesta al considerar la dinámica del mercado móvil prepago, además de dinamizar la competencia de este mercado.

a) Registro de información de usuarios prepago antes de la activación

Tal como ya se indicó, negarle al usuario el acceso a los recursos adquiridos con una línea prepago hasta que registren sus datos personales, constituye una barrera para el acceso a los servicios de voz, datos y SMS. Asimismo, esta situación podría constituir una medida que apalanche la posición de dominio del operador incumbente, agravando aún más la falla de mercado ya declarada en los “Servicios Móviles”.

Es por ello por lo que, en la búsqueda de alternativas para mejorar la tasa de portaciones exitosas y poder mitigar los potenciales riesgos ya mencionados, se plantea la posibilidad de cargar los recursos adquiridos con la SIM Card en el momento en que la línea se conecte con la red, y darle un plazo máximo de 30 días calendario, al usuario para realizar la gestión de registro de sus datos personales. El PRSTM tendrá la obligación de informar al usuario las condiciones para el uso de la línea móvil asociada a la SIM Card, dentro de las cuales se indicará que este debe realizar el registro de sus datos personales en un plazo máximo para que la línea no sea cancelada. Activarle los recursos podría funcionar como un facilitador tanto para la comercialización en el punto de venta como para el usuario final.

Además, en el caso en el que un nuevo usuario no haya registrado sus datos personales y desee realizar una portación a otro operador, ya la propuesta regulatoria en comento contempla que los operadores donantes no pueden rechazar por titularidad las solicitudes de portación sobre estas líneas; además, con la solicitud de portación, el usuario estaría entregándole los datos personales asociados a la línea al operador receptor, lo que soluciona el registro adecuado de los datos personales del usuario.

Esta propuesta permitiría al cliente tener acceso inmediato a los servicios, generando una mejor experiencia de usuario. El registro completo de los datos puede completarse posteriormente y en un tiempo perentorio para el usuario. Se propone un periodo de treinta (30) días calendario para que el cliente registre la línea a su nombre, de no hacerlo se procedería con la suspensión del servicio, y si una vez suspendido el servicio, el usuario no registra sus datos en un periodo adicional de treinta (30) días calendario, se procedería con la cancelación de la línea. Cabe anotar que para prevenir eventuales fraudes se propone el envío de códigos OTP para verificar la tenencia de la línea. Vale resaltar que es medida podría ser efectiva, en la medida que sea obligatoria para todos los operadores, dejar la medida en términos de “podría realizar la suspensión o cancelación de la línea” podría evitar que algunos operadores no cumplan con la misma.

En caso de considerarse esta alternativa, no se debería mantener la prohibición de activación de líneas móviles prepago a nombre de distribuidores y comercializadores, ya sea SIM físicas, SIM virtuales o cualquier tecnología futura. Esto teniendo en cuenta la obligatoriedad que tendrían los usuarios de registrar sus datos so pena de perder el servicio y la línea y, la prohibición de la aplicación de la causal de rechazo de titularidad sobre las líneas que se encuentren a nombre de distribuidores y comercializadores.

Para concebir la eliminación de la prohibición de registro de líneas móviles a nombre de distribuidores o comercializadores, se debe aclarar que el evento de activación de la SIM requiere de interacción en los sistemas de red del operador, impactando el modelo de distribución del servicio donde lo que hace el comercializador es revender los servicios de TIGO que vienen activos en la SIM y que tienen líneas asignadas, mientras que, al trasladarle la obligación de activación al canal de distribución desestimaría este modelo comercial porque ya no se estaría realizando una reventa sino una venta directa del servicio. A modo de comparación, los distribuidores de OTT de contenido audiovisual como HBO, Netflix, Prime Video, entre otros, realizamos la venta del servicio, pero la activación de este la gestiona el usuario a través de cada proveedor de contenido, no por parte del comercializador porque este último no tiene acceso a esas plataformas.

b) Desactualización de la información de los usuarios de servicios móviles en modalidad prepago.

Sobre la actualización de la información de titularidad de los usuarios prepago, consideramos que este es el mecanismo propuesto en este comunicado, es más idóneo para que aquellos usuarios que desean conservar el número de su línea móvil puedan registrar los datos de identificación.

No obstante, es necesario precisar en la Resolución definitiva, que la actualización de estos datos puede realizarse por los medios de atención planteados en la propuesta regulatoria cuando las líneas se encuentren a nombre de distribuidores o comercializadores e implementar el envío de código OTP como mecanismo de validación de tenencia de la línea.

Para la actualización de datos de líneas prepago que no estén bajo la titularidad de estos agentes se debería limitar a canales de atención presenciales debido al riesgo de fraude por suplantación de identidad que se podría generar con mecanismos de autogestión.

En los Canales presenciales sería necesario que el usuario pueda identificarse con la presentación de su documento de identidad y que mediante un código OTP se valide la tenencia de la línea a registrar a su nombre. Para el caso de personas jurídicas, podría presentarse el representante legal o contacto autorizado con el certificado de existencia y representación legal con una expedición no mayor a 30 días calendario, su documentación personal y la del representante legal.

c) Aprobación o rechazo de la solicitud de portación.

Con relación a la excepción a la aplicación de la causal de rechazo «Titularidad» cuando los datos de identificación de quien solicita la portación correspondan al de un comercializador o distribuidor de sus SIM solicitamos a la CRC que se tengan en consideración varios aspectos:

- Se considera viable la aceptación de las solicitudes de portabilidad de líneas que vengan a nombre de distribuidores o comercializadores, sin embargo, hay que tener en cuenta que estos agentes también tienen líneas a su nombre para su propio uso, por lo que se podrán rechazar por titularidad las líneas que no se hayan entregado para distribución indicando esta situación en el soporte de rechazo por ejemplo relacionando que “la línea es de uso propio de (NOMBRE DEL DISTRIBUIDOR) como persona jurídica.
- Sobre la base relacional de los distribuidores y comercializadores con los campos solicitados en el proyecto para la consulta de la autoridad de vigilancia, inspección y control cuando esta lo requiera, no es clara para TIGO la finalidad de contar con esta. Estos datos son cambiantes en tiempo real teniendo en cuenta las solicitudes de portabilidad, el registro de los datos de los usuarios reales, el tiempo máximo que tienen los distribuidores para comercializar las SIM, la cancelación de líneas, entre otros eventos que modifican constantemente tanto el estado de la línea (activada, suspendida, cancelada), el cambio de titularidad por venta, por cesión o cualquier otro evento y la portación de estas líneas. Desde TIGO se entiende que la necesidad sobre esta información va orientada a validar el cumplimiento de la prohibición de rechazos de líneas a nombre del comercializador y la tasa de registro de los datos de los usuarios, escenarios que se pueden consultar en el detalle de los eventos de portación y en los procesos de registro de datos de los usuarios. Por estas razones se considera que esta base de datos no prestará una solución a la situación planteada debido al cambio constante de la información creado por la dinámica del segmento de negocio.

Tal como lo establece el artículo 2.6.4.3 de la Resolución 5050 de 2016, “(...) *El Proceso de Portación se inicia con la entrega de la Solicitud de Portación por parte del Usuario al Proveedor Receptor.*

En la Solicitud de Portación, el Usuario deberá proveer únicamente la siguiente información:

2.6.4.3.1. Para las personas naturales:

2.6.4.3.1.1. Nombre completo, que incluirá los dos nombres (cuando aplique) y los dos apellidos (cuando aplique).

2.6.4.3.1.2. Tipo de documento de identificación, número del documento y fecha de expedición del mismo.

(...)

2.6.4.3.2. Para las personas jurídicas:

2.6.4.3.2.1. Razón social.

2.6.4.3.2.2. Número de Identificación Tributaria (NIT).

2.6.4.3.2.3. Copia del Certificado de Cámara de Comercio con fecha de expedición no superior a treinta (30) días.

2.6.4.3.2.4. Tipo de documento de identificación del representante legal, número del documento y fecha de expedición del mismo. (...)” (NSFT)

Así mismo, la CRC mediante concepto solicitado por el Comité de Decisiones Conjuntas de Portabilidad –CDC, con radicación 2024525068 del 13 de agosto de 2024 manifestó que *“es deber del proveedor receptor verificar que la solicitud de portación presentada por el usuario cumpla con todos los requisitos referidos en el citado artículo. De este modo, si la solicitud de portación presentada por el usuario no reúne todos y cada uno de los requisitos establecidos en la regulación general, el proveedor receptor no podrá dar inicio al proceso de portación.”* (NSFT)

De acuerdo con lo anterior, y alineados con la interpretación que ha hecho la CRC sobre la información de las solicitudes de portación, es el operador receptor quien debe asegurar la información de la solicitud, no el donante como lo propone la CRC para estos casos, a su vez, la validación que estaría en capacidad de realizar el donante no garantiza que el solicitante de la línea sea el titular, solo se verifica que el documento de identidad exista por lo que no constituiría ninguna medida de control para la portabilidad efectiva de las líneas en mención.

2. Prácticas de recuperación de clientes que limitan los efectos de la portabilidad

Dentro de los análisis de impacto normativo, en el documento soporte se indica como la CRC planteó que *“una vez analizadas las observaciones planteadas sobre la medida propuesta, y que pese a que, desde la perspectiva de la teoría económica existen argumentos para considerar que la medida podría dinamizar la competencia en el mercado «Servicios Móviles», la CRC decidió no adoptar, en esa oportunidad, la prohibición de contactabilidad de los usuarios portados inicialmente propuesta”* (NSFT). Esta decisión se dio con base en la recomendación de la SIC donde planteaba que era pertinente recopilar información adicional y llevar a cabo ejercicios complementarios que permitan contemplar y formular alternativas regulatorias a efectos de atender la problemática identificada.

Por tal motivo, se observa como la Comisión optó como línea de acción para cumplir con este objetivo *“requerir información histórica y detallada al Administrador de la Base de Datos (ABD)*

para la Portabilidad Numérica sobre cada una de las líneas portadas entre enero de 2021 y marzo de 2024, y adicionalmente, realizar una solicitud de información a los OMR sobre una muestra de líneas portadas, incluyendo consumo de voz, datos y valores facturados.”

Ahora bien, dentro de los análisis obtenidos, se observa como al plantear la metodología de evaluación de alternativas regulatorias, si bien hay una alternativa que propone la Restricción a prácticas de recuperación para operadores con posición dominante, individual o conjunta, en el mercado «servicios móviles», la metodología no incluye dinámicas que posee justamente un operador con características de dominancia.

“Es importante considerar que el modelo empleado se centra en el análisis de resultados estáticos en mercados de productos diferenciados. Este enfoque está diseñado para modelar la demanda y la oferta con la información actual del mercado, de tal manera que las empresas maximizan sus beneficios dado el comportamiento actual del mercado y los consumidores toman decisiones de compra basadas en las características y precios de los productos. En este sentido, no se incluyen dinámicas intertemporales, como la evolución del mercado, la entrada o salida de productos, los costos hundidos o decisiones estratégicas de largo plazo.” (NSFT)

Este actuar va en contra del mismo análisis presentado previamente en el documento de soporte donde se mencionan que en los posibles efectos que limitan la competencia, las acciones de recuperación implementadas por los incumbentes generan barreras de expansión de los entrantes.

“Los posibles efectos que limitan la competencia de las acciones de recuperación de clientes han sido estudiados en la literatura y las prácticas regulatorias. Nicita (2008)103, por ejemplo, señala que las acciones de recuperación implementadas por los incumbentes generan barreras a la expansión de los entrantes; de tal manera que aumenta la dificultad para alcanzar una escala crítica que permita consolidar competidores efectivos en el mercado, con respecto a los incumbentes.

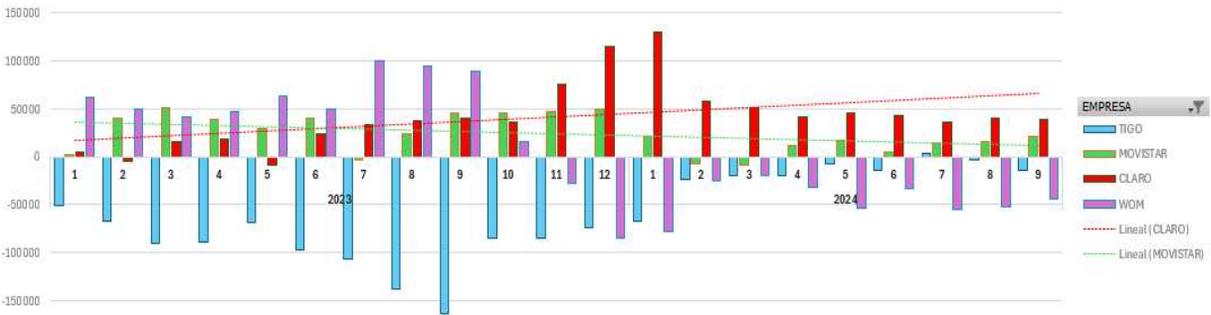
Así las cosas, este tipo de prácticas crean un diferencial competitivo entre dominantes y el resto de los proveedores, o entre incumbentes y entrantes, ya que incrementan los costos para los no-dominantes o entrantes al intentar alcanzar una masa crítica de usuarios que les permita ser competidores efectivos. Esto, a su vez, dificulta que los entrantes recuperen los costos iniciales asociados con su entrada al mercado.”

Asimismo, dentro de los análisis presentados tampoco se observa el impacto de la medida de carácter general establecida mediante la Resolución 7151 de 2023, que adoptó disposiciones en materia de portabilidad numérica móvil, que presentó ajustes importantes que permitió aumentar la tasa de portaciones exitosas. No obstante, estas medidas parecen que terminaron

beneficiando al operador dominante, lo cual profundiza la falla de mercado declarada en "Servicios Móviles".

En efecto, al analizar las portaciones netas, se observa que, en los últimos dos años, el operador incumbente ha mantenido un desempeño favorable, logrando resultados positivos de portaciones netas. Esta tendencia se fortaleció aún más tras la expedición de la Resolución 7151, ya que, a partir de julio de 2023, se registra un incremento en el volumen de portaciones netas positivas. Este comportamiento se avala al examinar la línea de tendencia, la cual evidencia un crecimiento sostenido y constante

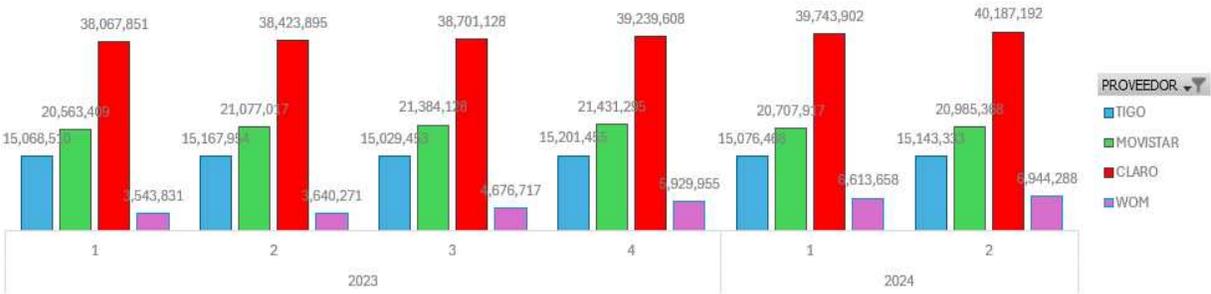
Gráfica 8. Portaciones netas y líneas de tendencia.



Fuente. Datos CRC – Posdata.

Sumado a esto, al analizar las cifras del último boletín trimestral del sector TIC publicado por el MinTIC con información hasta el segundo trimestre del 2024, se observa un incremento significativo en la cantidad total de líneas móviles en servicio, que incluyen tanto líneas prepago como pospago. En concreto, la base de usuarios del operador incumbente ha crecido en aproximadamente 2 millones en un periodo de año y medio. Este comportamiento refuerza la tendencia de crecimiento sostenido de la base de usuarios, impulsada, en gran medida, por los resultados positivos obtenidos en portabilidad numérica móvil.

Gráfica 9. Líneas móviles en servicio.



Fuente. Boletín trimestral MinTIC 2Q – 2024.

Entonces, al analizar la pertinencia de la medida propuesta, que busca imponer a los OMR la obligación de restringir la contactabilidad de sus usuarios portados durante los primeros tres meses desde la portación, surgen preocupaciones relevantes. Según lo señalado por la CRC, el 40% de los retornos de usuarios ocurre durante este periodo. En este contexto, dicha medida tendría como efecto principal proteger los nuevos usuarios que han llegado mediante el mecanismo de portabilidad, fortaleciendo la dinámica de aumentar la base de usuarios del operador incumbente, lo que repercute en profundizar aún más en la falla de mercado ya identificada. Esto se debe a que, al ser este operador el principal beneficiario de portaciones netas positivas (es decir, el que más usuarios gana), la restricción impediría a los demás operadores de red contactar a los usuarios recién portados, consolidando así el crecimiento de la base de usuarios del operador incumbente y limitando la competencia en el mercado, principalmente sobre los usuarios con planes pospago, toda vez que estos son ofrecidos únicamente por el operador dominante, por los demás OMR y un par de OMV.

Por lo anterior, solicitamos que la CRC actúe en este sentido y aplique la medida de restringir la contactabilidad solo al operador que ostente el título de dominante en el mercado relevante de "Servicios Móviles". De todas las medidas que se analizaron en el transcurso del proyecto regulatorio consideramos que está, es la más efectiva para disminuir la concentración del mercado y así cumplir con los objetivos planteados por la CRC.

Adicional a lo anterior, desde **TIGO** se solicitó con variados análisis remitidos que *"para que la restricción a la contactabilidad sea efectiva, esta debería ser implementada desde la solicitud del código NIP y mientras este se mantenga vigente, toda vez que el operador dominante debe abstenerse de realizar acciones de recuperación de clientes durante todo el proceso de portabilidad, incluyendo si el proceso de portación también finaliza con el rechazo de la solicitud por parte del operador donante; de manera que se pueda evitar que el operador dominante pueda ejercer acciones de retención de clientes que pueden consistir en el ofrecimiento de beneficios tales como la gratuidad del cargo básico en el siguiente mes, con el ánimo de evitar que se continúe con el proceso de portación, entre otras"*. A esta solicitud contestó la CRC en el Documento de Soporte que *"esta obligación ya se encuentra vigente dentro de las obligaciones del proveedor donante acorde con lo establecido en el artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 «2.6.2.5.3.2. Abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación»;*

Sin embargo, lo que no identificó la CRC es que de acuerdo con el artículo 2.6.4.1. *"El Proceso de Portación incluirá las siguientes etapas: (i) Generación del NIP de Confirmación, (ii) Solicitud de Portación, (iii) Verificación de la Solicitud por parte del ABD, (iv) Aceptación o Rechazo de la Solicitud de Portación por parte del Proveedor Donante, (v) Planeación de la Ventana de*

*Cambio, y (vi) Activación del Número Portado.” (NFT), pero no incluye la etapa de **solicitud al ABD el Número de Identificación Personal (NIP) de Confirmación**, momento desde el cual hay un plazo de hasta 5 minutos y en algunos casos de 10 minutos, para que el NIP sea generado y enviado al usuario que se va a portar a través de la red del donante; en este margen de tiempo el operador donante envía ofertas de retención, como el mes siguiente con el 100% como se indicó en la comunicación de comentarios por parte de TIGO, incitando al desistimiento de la portación por parte del usuario. Se solicita entonces a la CRC reconsiderar la inclusión de esta etapa dentro del proceso de portación con el fin de que no se sigan presentando estas prácticas que terminan afectando el mercado, así como imponer esta medida de restricción de contactabilidad únicamente al operador dominante, toda vez que es evidente que las medidas aplicadas a la fecha siguen sin solucionar la falla de mercado detectada.*

3. Subutilización de medios digitales para la modificación, cancelación de planes y terminación del contrato.

Antes de proceder con el análisis detallado de este tema, es importante señalar la falta de pertinencia de contemplar lo relacionado con la terminación del contrato y la cancelación de los servicios en este proyecto. Lo anterior teniendo en cuenta que el problema identificado por la CRC y el cual es materia de toda esta propuesta regulatoria es la “Ausencia de competencia efectiva en el mercado “Servicios Móviles”” y, la solicitud de terminación del contrato pospago o cancelación de servicios no constituye obstáculo alguno para la competencia en el mercado, toda vez que “(...) *Al solicitar la portación del número se entenderá que el usuario ha solicitado la terminación del contrato con el Proveedor Donante y dará lugar a la celebración de un nuevo contrato con el Proveedor Receptor.*” Artículo 2.6.2.2.1 de Resolución CRC 5050 de 2016.

Con relación a la modificación de los planes, ya fue regulado con la Resolución CRC 7285 de 2024 que corresponde a la Fase 1 de este proyecto regulatorio. Con esta resolución, los PRSTM tienen la obligación de publicar en un micrositio de su página web las ofertas de retención y fidelización, por lo que, para realizar otra modificación relacionada con la modificación de los planes, se requeriría un análisis ex post sobre esta disposición.

Ahora bien, tanto la modificación de los planes, la cancelación de los servicios y la terminación del contrato, pueden realizarse a través de todos los medios de atención, siempre y cuando estas transacciones interacciones hayan migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario, no obstante, los usuarios pueden realizarlas siempre por la línea telefónica.

Es importante recordar que el principio de digitalización de interacciones por parte de los operadores es una potestad, no una obligación como lo presenta la CRC para los OMR. Tal como lo establece el artículo 2.1.1.2.6. de la Resolución CRC 5050 de 2016 ***“Los operadores podrán migrar a la digitalización alguna(s) o todas las interacciones que se adelantan con el***

usuario, aprovechando las eficiencias de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Los usuarios tienen derecho a conocer en todo momento las interacciones que han migrado a la digitalización en los términos dispuestos en el presente Capítulo. En cualquier caso, se reconoce el derecho del usuario a acudir en todo momento a la línea de atención telefónica.” (NSFT).

También es cuestionable que esta exigencia llegara a aplicarse de manera diferencial solo a los OMR bajo el argumento del Documento de Soporte de este proyecto en el que indica “*que el segmento de que es atendido por los operadores móviles virtuales corresponde a los usuarios de servicios móviles prepago,*” afirmación contraria a la realidad porque la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB, ofrece planes pospago tal como se puede evidenciar en el banner animado el página principal en www.etb.com. Imponer este diferencial entre OMR y OMV en la normatividad no sería sostenible en el tiempo teniendo en cuenta que el mercado de los OMV se encuentra en crecimiento y en cualquier momento otro OMV podría ofrecer planes pospago en el mercado.

Por otra parte, cuando se revisa el planteamiento del problema se señala que hay una subutilización de los medios digitales para modificar y cancelar los planes, no obstante, la misma Comisión señala que actualmente ya existen canales digitales que permiten hacer este tipo de trámites, siendo que el único problema observado son las preferencias de uso de los usuarios para realizar esta interacciones, los cuales prefieren el uso de los canales tradicionales, principalmente la línea telefónica, toda vez que este canal queda habilitado así alguna transacción haya sido digitalizada en los términos del artículo 2.1.1.2.6. de la Resolución 5050 de 2016.

De esta forma, plantear como solución a la problemática la disposición de un canal digital adicional para que los usuarios puedan acceder a este tipo de trámites, no constituye una certeza para que los usuarios cambien sus preferencias de uso. Tendría más sentido, eliminar la obligación de ofrecerle a los usuarios la línea telefónica como medio de atención al cliente, medida que automáticamente propiciaría que los usuarios tengan que elegir entre desplazarse a una tienda física o acceder a los canales digitales que actualmente están dispuestos por los operadores para estas interacciones. Posiblemente un usuario al no disponer de tiempo para desplazarse a una tienda física prefiera utilizar un canal digital para poder atender su requerimiento.

Adicionalmente, si bien se menciona la subutilización de “canales digitales”, y las alternativas regulatorias presentadas, de igual forma, hacen referencia a “disponer los trámites de modificación y cancelación de planes en formato digital”, se desconoce cómo se concluye que la Aplicación Móvil del operador se constituiría como el canal digital óptimo, por encima de otros canales digitales, que haga que un usuario cambie su preferencia de uso para este tipo de interacciones. Fijar la Aplicación del operador en la propuesta regulatoria como único medio

digital, desconoce la variedad de ofertas que existen actualmente de medios digitales, además, de no considerar que el uso de la Aplicación para este fin podría exponer al titular de la línea a que una persona diferente a este pueda realizar modificaciones a su plan sin su autorización.

Aunado a lo anterior, como se mencionó en el numeral 1 de este documento, esta propuesta regulatoria tampoco surtió el debido proceso de Análisis de Impacto Normativo, lo cual conlleva a no tener plenamente caracterizado el problema y el planteamiento de alternativas para abordar una solución.

Finalmente, de la situación expuesta se puede concluir que: 1. Los PRSTM ya ofrecen a sus usuarios canales digitales por donde pueden realizar trámites de modificación y cancelación de planes. 2. Disponer de un canal digital adicional para dicho trámite, no asegura el cambio de hábitos de uso de los usuarios. 3. Cualquier medida relacionada a Servicios Móviles debe aplicar tanto a OMR como a OMV, por tanto, no es cierto que los OMV ofrezcan exclusivamente productos prepago. 4. No se puede afirmar que la Aplicación Móvil de los operadores sea el canal digital óptimo para que los usuarios cambien su preferencia de uso de canales tradicionales a canales digitales. 5. Los PRSTM actualmente tienen publicadas en un micrositio de su página Web las ofertas de retención y fidelización, y los usuarios tienen el derecho de adquirirlas por cualquier canal de atención.

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

a. Regulaciones por comportamientos de un agente del sector .

Para empezar, es necesario evaluar los motivos de la inclusión de esta propuesta regulatoria. En el documento de soporte, indican que la provisión del acceso a RAN se relaciona directamente con la causa asociada a las *"Barreras de entrada que enfrentan los PRSTM en el mercado de servicios móviles"*. La cual podría consentirse si fuese una falla generalizada en el mercado móvil. Sin embargo, más adelante es el mismo documento, se observa que esta medida parte de una necesidad particular, donde mencionan una investigación de la SIC al operador incumbente, donde indican que:

"(..) Del mismo modo se indicó que esta preocupación fue objeto de análisis por parte de la SIC, que inició una investigación contra COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. por presuntos actos discriminatorios frente a las condiciones de calidad del servicio mayorista en comento provisto a otros PRSTM que hacen uso del RAN. (..)"

Esta última, es en realidad la causa subyacente, la cual es un tema particular que debería resolverse en instancia de solución de conflictos como lo dispone la Ley 1342 de 2009, y no un rasgo generalizado de los prestadores del sector.

De esta manera, resulta preocupante una vez más que ante un comportamiento específico de un agente del mercado, se pretendan establecer medidas de carácter general y no medidas particulares que justamente propendan por prevenir las conductas desleales, las cuales, en este caso, son presuntamente iniciadas por el operador que tiene la posición de dominio en el mercado relevante de “Servicios Móviles”.

Aunado a lo anterior, no se puede perder de vista que, según la regulación actual, las condiciones de calidad en materia de acceso a RAN se rigen por el principio de Trato no discriminatorio con Acceso igual -Cargo igual, conforme al cual, los PRST deberán dar igual trato a todos los proveedores y no podrán otorgar condiciones menos favorables que las que se otorgan a sí mismos o a algún otro proveedor. Además, el numeral 4.7.2.2.3 del artículo 4.7.2.2 obliga al Proveedor de Red Visitada (PRV) a garantizar la interoperabilidad, así como el nivel de calidad de los servicios de voz, SMS y datos bajo las condiciones que ofrece en su propia red y cumpliendo con los niveles de calidad definidos en la regulación.

En este sentido, desde la perspectiva de TIGO, tanto como PRO como PRV, el marco regulatorio vigente es el suficiente y el adecuado para todo lo que concierne a las condiciones de calidad en la que los diferentes agentes acceden o proveen esta instalación esencial. En este punto TIGO debe ser enfático ante la CRC en manifestar que, contrario a lo que afirma el ente regulador, TIGO no ha tenido una postura cambiante respecto del marco regulatorio que debe regir las condiciones de calidad del RAN; en lo que TIGO si ha sido insistente es en que el regulador intervenga de manera efectiva para evitar que el operador dominante obligue a utilizar su RAN en zonas en donde no se le han solicitado, es decir, las críticas de TIGO al marco regulatorio del RAN ha tenido que ver con aspectos relativos a la cobertura, no a la calidad y su postura siempre ha sido la misma. Así entonces, TIGO concluye que el propósito de optimizar el uso de la instalación esencial del RAN no pasa por imponer mayores cargas regulatorias a todos los operadores relativas con la medición de la calidad, porque ese es un asunto que no se identifica como un problema sectorial, la solución pasa porque, al momento de resolver los conflictos que se le plantean, el regulador imponga lo dispuesto en la Resolución CRC 7285 expedida en 2024 en lo que concierne al nivel de desagregación geográfica con el que el operador dominante debe proveerse el RAN a quienes se lo solicitan.

Consecuente con lo anterior, TIGO considera que actualmente, dado que las condiciones para la provisión del servicio RAN están debidamente reguladas en cuanto a la calidad, este servicio debe prestarse con un trato no discriminatorio entre operadores, especialmente en cuanto a la cobertura. Además, tanto la CRC como el MinTIC tienen acceso a información detallada sobre

la calidad del servicio de cada operador. Por lo tanto, ya es factible que el MinTIC, a través de su recientemente inaugurado Centro de Monitoreo CMIC, lleve a cabo verificaciones, análisis y revisiones de las condiciones de calidad en aquellos municipios donde existan acuerdos de compartición de infraestructura RAN entre operadores.

Por lo anterior, consideramos que un problema particular no debería tener impacto en todos los operadores de red. Es necesario que se plantee una solución particular para el caso expuesto por la SIC. Como el MinTIC ya cuenta con mecanismos para revisar la información de calidad de datos y voz móviles y, con la información de disponibilidad a nivel de estación base de cada operador de red, una alternativa para abordar tal situación sería que en los casos específicos donde se observen presuntos actos discriminatorios, sea este en sus facultades de Vigilancia, Inspección y Control quien realice la validación y análisis de la zona geográfica en controversia y pueda identificar las condiciones de calidad y disponibilidad del operador PRV. En caso de que encuentre que las condiciones de prestación del servicio RAN son normales, pero existan quejas reiterativas por parte del PRO, el MinTIC podría realizar mediciones en campo para validar las condiciones de prestación del servicio RAN, escenario similar a como se realiza en la actualidad cuando hace verificaciones de cumplimiento de las obligaciones de hacer de los operadores.

b. La ausencia de cobertura promueve el uso de RAN, no la calidad.

El uso de RAN, tal como lo señala la propia CRC, está relacionado con los costos hundidos, lo que la convierte en una herramienta estratégica para que los operadores puedan aumentar la penetración en zonas geográficas del país donde no cuentan con cobertura ni infraestructura propia. Además, la regulación vigente ya obliga a los operadores a brindar el servicio en las mismas condiciones de calidad tanto a sus usuarios propios como a los usuarios que acceden mediante acuerdos de RAN.

Por esta razón, es evidente que la ausencia de cobertura por parte de un operador y la necesidad de optimizar recursos son los factores que impulsan el uso del RAN, y no las condiciones de calidad, las cuales son las mismas tanto para los usuarios propios del operador como para los usuarios RAN.

Aún más, es importante mencionar que debido a la Resolución 7363 de 2024, se dictaron obligaciones para mejorar las condiciones de calidad en los servicios móviles, estableciendo umbrales mínimos de valores objetivo para los indicadores de velocidad de carga y descarga de datos móviles 4G. Estos valores objetivo presentan una senda de crecimiento que van aumentando a partir de julio de 2025 hasta julio de 2029. Adicionalmente, la medida busca igualar las condiciones de prestación del servicio en 802 municipios del país, donde al finalizar la senda, las condiciones de calidad en los cluster de alto, medio y bajo desempeño, tendrán el mismo valor objetivo.

Por lo tanto, no se observa como esta medida va a promover el uso más eficiente del RAN, ni como fomentará la competencia en el mercado, teniendo en cuenta que la calidad no es el factor que obstaculiza o que desincentiva el uso de RAN entre los operadores. Implementar mediciones en RAN no representa de ninguna manera simplificación normativa, ni tampoco es costo – efectiva. Además, se tendría que incurrir en costos adicionales para implementar una medida que no promueve el uso del RAN, sumado a los costos de implementación en los que ya debe incurrir los operadores con la Resolución 7363 de 2024.

c. Observaciones a la metodología de evaluación de alternativas.

La metodología utilizada para valorar las alternativas planteadas genera una serie de dudas en la elección de los pesos de los ponderadores respecto a los criterios y subcriterios evaluados. Más aún cuando la asignación de los pesos en los ponderadores es determinante para la evaluación de las diferentes alternativas. Partiendo de que la causa que llevo a plantear medidas de calidad en RAN provienen de la investigación de la SIC contra el operador dominante por presuntos actos discriminatorios, entonces no se entiende por qué no se planteó ningún criterio que relacione la incidencia de la posición de dominancia como una barrera de entrada que presentan los PRSTM.

Asimismo, causan dudas sobre por qué no se asignó más peso al criterio barreras de entrada que es una de las principales justificaciones de la problemática que presenta la Comisión para el uso de RAN y también por qué no asignó más peso al criterio de generación de controversias. Además, por qué asignan más peso ponderador al criterio de calidad como atributo de la competencia, y al de competencia basada en servicios, cuando se sabe que el RAN se usa como una herramienta para poder incrementar la cobertura en las zonas del país donde no cuenta con infraestructura propia e incluso, los acuerdos de RAN no son gestionados por los propios usuarios sino entre operadores. Entonces, ¿Será que la Comisión está observando en alguna parte que los usuarios del PRO se estén portando más hacia el PRV como resultado de una mala experiencia en RAN?, de ser así, esto no fue planteado dentro del árbol del problema.

En cuanto a los atributos de costos tampoco es claro como asignaron los ponderadores, se supone que la medida no pretende imponer nuevas obligaciones a los operadores, sin embargo, esta medida podría traer una serie de impactos aún desconocidos en los desarrollos, más cuando se presenta imposibilidad técnica para implementar la medida. Entonces era necesario ponderar con un mayor porcentaje el criterio de costos asociados para el PRO.

Por ello, se solicita a la CRC aclarar y compartir la información de las indagaciones en los costos asociados a las adecuaciones que tendría que realizar el PRO y a los incrementos en los costos de interconexión que conllevaría el implementar la medida, ya que estos análisis no fueron parte del documento publicado y por tanto las observaciones del sector resultan incompletos.

d. Aspectos técnicos que hacen inviable la propuesta.

La propuesta regulatoria plantea que se realicen mediciones de calidad en la red visitada, las cuales serán mediciones activas, programadas o realizadas por el usuario, que son cursadas a través de la red de otro PRSTM que provee acceso a la instalación esencial de Roaming Automático Nacional "RAN". Se entiende entonces que, la CRC pretende que el Proveedor de Red de Origen "PRO" les permita a sus usuarios realizar mediciones de calidad desde su aplicación porque es donde se tendrían los permisos y tratamiento de datos personales, de esta manera, se estará midiendo cuando su usuario este con cobertura del Proveedor de la Red Visitada "PRV" y en ese escenario lanzar las pruebas hacia los servidores del operador visitado.

Este planteamiento presenta inviabilidades técnicas y jurídicas con el tratamiento de datos personales, las cuales exponemos a continuación:

- En varias ocasiones se ha notificado a la CRC que el sistema operativo iOS (Apple) restringe el acceso a todos los parámetros de radio, lo que incluye eventos de RAN, que representa una imposibilidad técnica para llevar a cabo lo propuesto por la CRC en este proyecto; además, para el sistema operativo Android, no es posible garantizar que una medición iniciada en RAN permanezca así a lo largo de toda su ejecución, dando lugar a indicadores inconsistentes.
- Durante la implementación inicial de la Resolución CRC 6890 de 2022, se observó una problemática en la que los usuarios pueden tener instalado en su teléfono las aplicaciones de varios operadores. Esto ocasionó que se tuvieran mediciones que no son válidas porque generaban un tráfico zero rating (gratuito) de usuarios de otros operadores que no necesariamente están en RAN. Esta condición obligó a establecer un mecanismo de identificación por rangos de direcciones IPs a través del cual se pudiera asegurar que las mediciones del operador se hacen sobre su red y desde su aplicación.
- No es posible, desde la metodología de crowdsourcing, determinar con precisión si el usuario permanece en RAN durante toda la medición. Para los usuarios de Android, sería necesario ajustar el SDK para que, antes de iniciar la medición, se verifiquen los parámetros de radio y se limite la medición únicamente a la red del otro operador cuando se detecte que el usuario del PRO está utilizando la red del PRV. Sin embargo, desde la metodología de crowdsourcing, esta precisión no es alcanzable debido a un margen de error inherente, ya que el usuario podría iniciar la medición en RAN y luego pasar a un escenario no RAN durante la ejecución de las mediciones, sin que la herramienta pueda detectarlo

Cabe recordar que fue necesario implementar la distinción del operador utilizando direcciones IP porque se observó que algunos teléfonos enviaban parámetros incorrectos, lo que provocaba que la herramienta de crowdsourcing interpretara erróneamente a qué operador pertenecía la medición.

- Configurar los servidores del PRV sobre la aplicación y SDK del PRO tiene la problemática de que no es posible limitar su uso solo a las zonas de RAN. Actualmente la selección de los servidores la realiza la herramienta de crowdsourcing con la medición de menor latencia, lo cual, ocasiona que las mediciones fuera de ese escenario impactarían los resultados y que estarían siendo cursados por servidores que no están bajo su control.
- Adicional a lo mencionado, en el eventual caso que la CRC insistiera en la obligación de realizar estas mediciones, siendo conscientes que no sería posible obtener información sobre usuarios "iOS" y que sobre los usuarios "Android" no serán mediciones confiables, es necesario tener claridad sobre la metodología de reporte de las mediciones. No es claro cómo se podría reportar las mediciones del PRO en zonas RAN. En dichas zonas el PRO no cuenta con un marco muestral ya que no cuenta con cobertura. Adicionalmente, el PRO no es quien opera la red en zonas RAN y, por tanto, no puede responder por indicadores de calidad del PRV.

En este punto también preocupa el tema del margen de error para la identificación de las mediciones en RAN y para la selección del servidor de prueba desde la metodología crowdsourcing. Esto podría conllevar a que se le atribuyan mediciones a un PRSTM erróneamente que realmente correspondan a mediciones del otro PRSTM o, mediciones desde su red de origen, pero que se atribuyen hacia servidores del otro PRSTM. Dicha situación, podría repercutir negativamente en los resultados de los indicadores de calidad del PRO, sin que sea por razones atribuibles al mismo porque no es quien opera ni tiene el control sobre la red del otro operador.

Adicionalmente, se debe evaluar si técnicamente es viable implementar la aplicación de las exclusiones del PRV en el reporte del PRO por cuanto esta información no se puede compartir entre operadores de acuerdo con lo estipulado en la norma.

- De acuerdo con las disposiciones de la Ley Estatutaria 1581 de 2012, por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales, el Tratamiento de los datos personales sólo podrá hacerse por personas autorizadas por el Titular. En este sentido, el usuario le ha concedido el permiso de tratar sus datos personales a su proveedor de servicios móviles, quien es el PRO.

Asimismo, según lo establecido en el artículo 8 de la Resolución CRC 6890 de 2022, se establecen obligaciones para el proveedor de Crowdsourcing, entre las cuales se indica que debe *“Garantizar que los datos sin procesar que son capturados desde los equipos terminales móviles de los usuarios a través de la aplicación para gestión de mediciones activas programadas sean suministrados a cada PRSTM únicamente respecto de sus usuarios. Lo anterior, implica que no deberá compartirle esta información a otros PRSTM.”*

Por ello, consideramos que las mediciones realizadas en condición de RAN no se podrían compartir con el PRV para que las incorpore en su reporte ya que este no tiene el permiso del usuario.

COMENTARIOS AL ARTICULADO.

Respecto al Artículo 1.

Cómo se expuso previamente, TIGO no está de acuerdo con la problemática planteada relacionada con la subutilización de los canales digitales para modificar o cancelar servicios móviles. La Comisión señaló que actualmente ya existe la opción mediante canales digitales para poder realizar este tipo de interacción, por tanto, adicionar un canal digital a la lista de canales de atención disponibles para el usuario no tiene correlación con dicho planteamiento, ni tampoco estimularía el uso de estos medios de atención. Además, tampoco vemos oportuno que esta medida aplique solo a OMR, cuando en el mercado hay OMV que ofrecen servicios pospago.

Una medida eficaz para promover o estimular el uso de los canales digitales, está en generarle al usuario la necesidad de utilizar dichos medios. En este sentido, se plantea eliminar la obligación de disponer la línea de atención telefónica. Para ello, proponemos el siguiente ajuste a la redacción del artículo:

«2.1.2.1.4. Terminar el contrato en cualquier momento y a través de cualquiera de los medios de atención al usuario (salvo que esta interacción haya migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario). ~~En todo caso el usuario podrá terminar el contrato a través de la línea de atención telefónica.»~~

Respecto al Artículo 2.

Si bien la propuesta de establecer un procedimiento que permita realizar el registro de usuarios prepago es una medida que ayudaría a aumentar la tasa de portaciones exitosas, consideramos

que la propuesta tal cual está planteada podría generar un impacto negativo en la competencia del mercado móvil. Esta situación se presentó ampliamente en el literal a del numeral 1 de los comentarios específicos.

Ahora bien, en la búsqueda de alternativas para mejorar la tasa de portaciones exitosas y poder mitigar los potenciales riesgos ya mencionados, se plantea la posibilidad de cargar los recursos adquiridos con la SIM en el momento en que la línea se conecte con la red, y darle un plazo máximo al usuario para realizar la gestión de registro de sus datos. El PRSTM tendrá la obligación de informarle al usuario las condiciones para el uso de la línea móvil asociada a la SIM, dentro de las cuales se indicará al usuario que este deberá realizar el registro de sus datos personales en un plazo máximo para que la línea no sea cancelada. Activarle los recursos podría funcionar como un facilitador tanto para la comercialización en el punto de venta como para el usuario final.

Esta propuesta permitiría al cliente tener acceso inmediato a los servicios, generando una mejor experiencia de usuario. El registro completo de los datos puede completarse posteriormente y en un tiempo perentorio para el usuario. Se propone un periodo de treinta (30) días calendario para que el cliente registre la línea a su nombre, de no hacerlo se procedería con la suspensión del servicio, y si una vez suspendido el servicio, el usuario no registra sus datos en un periodo adicional de treinta (30) días calendario, se procedería con la cancelación de la línea. Cabe anotar que para prevenir eventuales fraudes se propone el envío de códigos OTP para verificar la tenencia de la línea.

Respecto al Artículo 4.

En lo relacionado con la actualización de los datos de los titulares de las líneas prepago, estamos de acuerdo con la propuesta, no obstante, es necesario precisar en la Resolución definitiva, lo siguiente.

1. Cuando la línea está a nombre de los comercializadores o distribuidores: La actualización de los datos puede realizarse por los medios de atención planteados en la propuesta regulatoria. A su vez, se propone implementar el envío de código OTP como mecanismo de validación de tenencia de la línea para evitar robos de líneas.
2. Cuando la línea NO está a nombre de los comercializadores o distribuidores: Para la actualización de datos de líneas prepago que no estén bajo la titularidad de estos agentes se debería limitar a canales de atención presenciales debido al riesgo de fraude por suplantación de identidad que se podría generar con mecanismos de autogestión.

En los Canales presenciales sería necesario que el usuario pueda identificarse con la presentación de su documento de identidad y que mediante un código OTP se valide

la tenencia de la línea a registrar a su nombre. Para el caso de personas jurídicas, podría presentarse el representante legal o contacto autorizado con el certificado de existencia y representación legal con una expedición no mayor a 30 días calendario, su documentación personal y la del representante legal.

Respecto al Artículo 5.

Estamos de acuerdo con la propuesta relacionada con las campañas informativas para la actualización de datos de identificación de los titulares de las líneas prepago. Asimismo, consideramos acertada la intervención de la CRC para asegurar la divulgación de la información.

Respecto al Artículo 6.

Nos parece oportuno que la Comisión especifique taxativamente en la norma las condiciones de la contratación de paquetes u oferta conjunta de servicios móviles y fijos. No obstante, como bien se expuso en los comentarios del artículo 1, no estamos de acuerdo con incluir la obligación de usar la aplicación de los operadores para realizar la cancelación de servicios móviles como medio de atención digital, considerando que existen otros canales digitales que permitirían al usuario realizar dicha gestión.

Por tal motivo, sugerimos ajustar la redacción del texto de la siguiente forma:

"(...) Cuando a un paquete o a una oferta conjunta de servicios móviles se adicionen servicios fijos, o viceversa, el operador deberá, tanto al momento de la oferta como al de la activación de los servicios adicionados, informar al usuario sobre su derecho a portarse a otro operador o cancelar los servicios móviles de dicho paquete u oferta, en cualquier momento. Así mismo, el operador informará al usuario que la cancelación de dichos servicios, podrá realizarla, utilizando cualquiera de los medios de atención al usuario, y en todo caso, que podrá llevar a cabo esta cancelación a través de la línea de atención telefónica o a través de cualquier medio de atención digital ~~la aplicación móvil~~ de su operador móvil. (...)"

Respecto al Artículo 8.

Estamos de acuerdo con la disposición planteada en este artículo, en la medida que atiente a las experiencias tenidas en la implementación y desarrollo del Sandbox Regulatorio de telecomunicaciones adelantado por TIGO, relacionada con la facturación de ofertas conjuntas de forma separadas para los servicios móviles y fijos.

Respecto al Artículo 9, 10 y 11.

Reiteramos los comentarios presentados con relación al artículo 1, donde expresamos que no estamos de acuerdo con incluir la obligación de usar la aplicación de los operadores para realizar la cancelación de servicios móviles como medio de atención digital, considerando que existen otros canales digitales que permitirían al usuario realizar dicha gestión.

Asimismo, no se debería restringir la opción de cancelar servicios móviles sólo para ser provisto por los OMR. Como ya se indicó, los OMV también ofrecen planes pospago.

Respecto al Artículo 12.

Reiteramos los comentarios presentados con relación al artículo 1, donde expresamos que no estamos de acuerdo con incluir la obligación de usar la aplicación de los operadores para realizar la modificación de servicios móviles como medio de atención digital, considerando que existen otros canales digitales que permitirían al usuario realizar dicha gestión.

Asimismo, no se debería restringir la opción de modificar los planes de servicios móviles sólo para ser provisto por los OMR. Como ya se indicó, los OMV también ofrecen planes pospago.

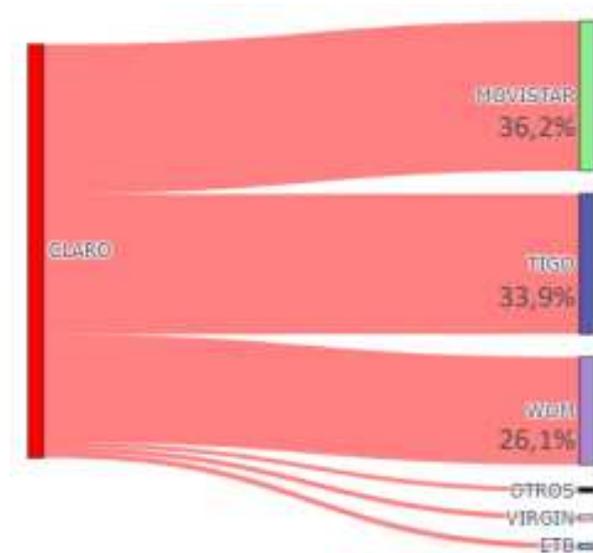
Aunado a lo anterior, de acuerdo con la resolución expedida en la fase 1 de este proyecto, todos los usuarios tienen acceso a las ofertas de retención y fidelización las cuales pueden ser solicitadas a través de cualquier canal de atención.

Respecto al Artículo 13.

Como se indicó en el numeral 2 de los comentarios específicos, esta medida debería aplicar sólo al operador dominante. Primero porque al implementarla solo a los OMR generaría un efecto pro-dominancia al proteger la base de sus usuarios, especialmente en el segmento pospago. Adicionalmente, los OMR seguidores son los operadores que pueden hacer contrapeso con ofertas del operador incumbente. Tal como se aprecia en las cifras compartidas por la CRC en el último dataflash de portabilidad⁷, los usuarios del operador incumbente se portan en un 96,2% hacia los OMR y sólo un 3,8% hacia OMV. Esta condición haría que la medida propuesta por la CRC no tenga efecto en la desconcentración del mercado.

Gráfica 10. Origen - Destino de las operaciones de portación.

⁷ <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-014-portabilidad-numerica-movil>



Respecto al Artículo 14.

Reiteramos los comentarios del artículo 13.

Adicionalmente, solicitamos a la CRC que incluya como una etapa adicional dentro del proceso de Portabilidad Numérica Móvil. Esto con relación a que actualmente el proceso de PNM inicia con la generación del NIP y no desde la solicitud de este código.

Se advierte que desde el momento de la solicitud del NIP al ABD hay un plazo de hasta 5 minutos y en algunos casos de 10 minutos, para que el NIP sea generado y enviado al usuario que se va a portar a través de la red del donante; en este margen de tiempo el operador donante envía ofertas de retención, tales como "el mes siguiente con el 100% de descuento", incitando al desistimiento de la portación por parte del usuario.

Respecto al Artículo 15.

Como se expuso en el numeral de los comentarios específicos, la propuesta presenta debilidades que hacen que el planteamiento de contar con una base relacional con información de los distribuidores y comercializadores, no tenga una funcionalidad practica para la validación de identidad, ni para las funciones de Vigilancia, Inspección y Control. Esto debido a los constantes cambios que puede presentar la información de los datos registrados de los titulares de las líneas que hará que al momento de realizar la validación o consulta de los datos registrados por el usuario a portarse en el operador receptor, ya no coincidan con la información de la base relacional.

Respecto al Artículo 16 y 17.

Como se expuso ampliamente en el numeral 4 de los comentarios específicos, un presunto acto discriminatorio efectuado por el operador incumbente no debería traducirse en medidas de carácter general. La CRC tiene la facultad para promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas proponiendo reglas de comportamiento diferenciales.

Asimismo, no debe perderse de vista que el uso del RAN se da para que los operadores puedan aumentar la penetración en zonas geográficas del país donde no cuentan con cobertura ni infraestructura propia. Además, la regulación vigente ya obliga a los operadores a brindar el servicio en las mismas condiciones de calidad tanto a sus usuarios propios como a los usuarios que acceden mediante acuerdos de RAN.

Por esta razón, es evidente que la ausencia de cobertura por parte de un operador y la necesidad de optimizar recursos son los factores que impulsan el uso del RAN, y no las condiciones de calidad.

Finalmente, la medida presenta imposibilidades técnicas las cuales se plantean previamente y que son confirmadas por el proveedor Medux. Por tal motivo, solicitamos retirar esta medida de la propuesta regulatoria.

Respecto al Artículo 18.

Respecto a las vigencias, cualquier cambio que impacte cambios en los desarrollos de la aplicación móvil de los usuarios requieren de al menos 9 meses, debido a que impacta diferentes plataformas de gestión del operador, las cuales requieren de desarrollos para la gestión completa de las interacciones desde la aplicación móvil.

En relación con los tiempos propuestos de implementación:

Tal y como lo hemos mencionado anteriormente la mayoría de las medidas propuestas requieren de ingentes recursos y cambios, algunos de ellos con imposibilidades técnicas, por ello, y en caso de que la CRC no acepte nuestros comentarios, consideramos necesario que se amplíen los procesos de implementación de las medidas en por los menos un año de la propuesta de la CRC.

Todas las medidas requieren de la aprobación de presupuestos dentro de las compañías las cuales en la actualidad no las contemplan, por ello lo más ajustado sería que estas obligaciones regulatorias sean aplicables en la siguiente vigencia es decir a partir del año 2026.

Nuestra propuesta es que en la misma forma que la CRC escalono la entrada de las medidas para 2025, lo haga a partir de abril de 2026, cuando los presupuestos se encuentren aprobados para los desarrollos que se requieren. Salvo aquellas medidas que por imposibilidad técnica hemos solicitado sean retiradas del proyecto definitivo en tanto las consideraciones allí manifestadas y considerando nuestros comentarios generales sobre esta propuesta.

En los anteriores términos ponemos en conocimiento de la CRC nuestros comentarios esperando que los mismos sean analizados y tenidos en cuenta para la expedición del documento definitivo.

Cordial saludo,




CARLOS ANDRÉS TELLEZ VANÍNEZ
Directo de Asuntos Regulatorios e Interconexión
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos