

Bogotá, D.C., 24 de noviembre de 2023

AC-GAPRS-193-2023  
CECO AC030

Doctor

**NICOLÁS SILVA CORTÉS**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Dirección: Calle 59 A bis # 5 – 53. Edificio Link Siete Sesenta. Piso 9.

[medidasmoviles@crcom.gov.co](mailto:medidasmoviles@crcom.gov.co); [atencioncliente@crcom.gov.co](mailto:atencioncliente@crcom.gov.co)

Ciudad

**Asunto:** Comentarios frente a la propuesta regulatoria del proyecto "Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles"

Respetado doctor Silva,

Por medio de la presente comunicación, la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (en adelante ETB) presenta oportunamente sus comentarios frente al proyecto de resolución *"Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones"*.

### **1. Definición de Operador Móvil Virtual (OMV)**

En principio, celebramos que la Comisión haya incluido en este proyecto la modificación de la definición de OMV, la cual resulta fundamental de cara a la subasta de espectro regional que el MINTIC anunció para el próximo año. Sin embargo, consideramos que la propuesta presentada tiene oportunidades de mejora, en la medida que la definición de OMV no necesariamente debe estar ligada al hecho de que el operador no tenga un permiso de uso de espectro radioeléctrico. Al respecto, es preciso tener en cuenta que el espectro radioeléctrico es un elemento más en la prestación del servicio de telecomunicaciones, pero no el único, y se debe regir bajo el principio de neutralidad tecnológica. Así las cosas, el hecho de contar o no con un permiso de uso del espectro no tiene por qué ser determinante para clasificar a un operador como OMV o no, lo cual tiene un impacto importante en sus cargas regulatorias y en sus costos mayoristas, independientemente a que sea por ámbito geográfico. Mantener la definición vinculada al hecho de contar o no con un permiso de uso de espectro radioeléctrico puede imponer barreras a la innovación y al desarrollo de nuevos modelos de negocio.

Por lo anterior, sugerimos que la definición del OMV retome sus inicios, esto es, cuando los OMV surgieron como nuevas dinámicas de compartición en pro de los usuarios y la UIT (2001) los definió como un operador que proporciona servicios de comunicaciones móviles a usuarios sin tener red propia y bajo licencias otorgadas por los gobiernos (habilitación general). En el mismo sentido, en el Reino Unido, la OFTEL (1999) los definió como una organización que provee a los clientes servicios de telefonía móvil sin poseer cualquier tipo de infraestructura relacionada con este servicio y la Oficina de Telecomunicaciones de Hong Kong, OFTA (2002) los definió como una entidad que proporciona servicios de telecomunicaciones móviles a clientes gracias a la interconexión y acceso a la infraestructura de radiocomunicaciones de un

operador móvil con red propia<sup>1</sup>.

Más recientemente, en Perú, el Organismo Superior de Inversión Privada en Telecomunicaciones -OSPITEL, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 00280-2023-CD/OSPITEL publicó para comentarios del sector un proyecto normativo en el que se propone la siguiente modificación de la definición de OMV en la que se elimina el hecho de que el operador no cuente con un permiso de uso de espectro<sup>2</sup>:

Normas complementarias aplicables a los Operadores Móviles Virtuales (Resolución de Consejo Directivo N° 009-2016-CD/OSPITEL)	
Definición vigente	Propuesta de modificación
<p><b>Artículo 2.- Definiciones y referencias normativas.</b></p> <p>2.1 Los conceptos de Operador Móvil Virtual, Operador Móvil con Red, Registro de Operador Móvil Virtual y Servicios Públicos Móviles, que se emplean en la presente norma, se encuentran definidos en el Anexo Glosario de la Ley N° 30083. (...)</p> <p>Anexo Glosario de la Ley N° 30083: <b>OPERADOR MÓVIL VIRTUAL.</b> Es el concesionario que cuenta con un Registro de Operador Móvil Virtual, brinda servicios minoristas a usuarios finales y no cuenta con asignación de espectro radioeléctrico, pudiendo emplear numeración propia según lo solicite el operador móvil virtual al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</p>	<p><b>Artículo 2.- Definiciones y referencias normativas.</b></p> <p>2.1. Para efectos de la presente norma, se consideran las siguientes definiciones:</p> <p>a) <b>Operador Móvil Virtual Reseller:</b> Es el Operador que no cuenta con elementos del segmento núcleo de la red móvil (CORE), los cuales son provistos por el Operador Móvil con Red. Su condición es declarada expresamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</p> <p>b) <b>Operador Móvil Virtual Full:</b> Es el Operador Móvil Virtual Completo que cuenta con su propia red núcleo y cuyo servicio de radio transmisión es provisto por el Operador Móvil con Red. Su condición es declarada expresamente por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.</p> <p>c) (...)</p>

Teniendo en cuenta todo lo anterior, como primera alternativa, solicitamos a la CRC que la nueva definición de OMV se desvincule de los permisos de uso del espectro, con el fin de no imponer barreras al desarrollo de nuevos modelos de negocio y a los diferentes tipos de acuerdos que pueden surgir entre los operadores móviles presentes en el mercado.

En su defecto, como segunda alternativa, con el fin de hacer viables las asignaciones de espectro regional en Colombia, se requiere que la definición de OMV permita la diferenciación entre segmentos de negocio, masivo o corporativo, por las razones que exponemos a continuación:

Los usuarios móviles del segmento masivo no necesariamente requieren más velocidad y menos latencia, ya que la tecnología 4G ofrece una muy buena calidad, especialmente considerando los actuales hábitos de consumo de datos móviles de los colombianos, donde prima la navegación en redes sociales. Por ende, en un principio, la tecnología 5G estará en

<sup>1</sup> Castro Monge, Edgar. "Los operadores móviles en España ¿Habrá posibilidad para ellos en Costa Rica?", Revista Universidad de Costa Rica, Ciencias Económicas 92-No: 1:2011 /219-239 / ISSN: 0252-9521. Disponible en: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/download/7041/6726/9641>

<sup>2</sup> <https://www.gob.pe/institucion/osiptel/normas-legales/4730739-280-2023-cd-osiptel>

07-07.7-F-020-v.8

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

enfocada en apoyar la transformación digital del estado, la implementación de ciudades y territorios inteligentes y en satisfacer las demandas de conectividad de sectores productivos y nichos específicos de mercado. En ese sentido, se debe permitir que un operador que obtenga un permiso de uso de espectro, sea nacional o regional, y que solo emplee dichas frecuencias para el desarrollo de redes privadas o soluciones corporativas, puede seguir operando como OMV para la prestación del servicio móvil a clientes del segmento masivo. De lo contrario, una empresa que actualmente tenga la condición de OMV no tendría incentivos para invertir en un permiso de uso de espectro regional, pues esto implicaría un cambio total en las condiciones mayoristas en el ámbito geográfico donde aplique dicho permiso.

Así las cosas, desde ETB proponemos la siguiente definición:

***“OPERADOR MÓVIL VIRTUAL – OMV: Es el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que no cuenta con permiso para el uso de espectro radioeléctrico identificado para IMT en un ámbito geográfico, que puede ser nacional o regional, o que contando con este permiso no lo use para la prestación del servicio móvil en el segmento masivo”.***

## **2. Cambios en la franja horaria para la Portabilidad Numérica Móvil**

Desde ETB no estamos de acuerdo con la propuesta de ampliar la franja horaria para la portabilidad numérica móvil en el sentido de adicionar una hora e incluir los fines de semana y los días festivos. Lo anterior dado que consideramos que las disposiciones regulatorias actuales sobre el trámite de portabilidad no son la causa de la ausencia de competencia efectiva en el mercado de servicios móviles y que, en lugar de promover la competencia efectiva en el mercado, el cambio en la franja horaria para la portabilidad podría exacerbar la concentración y la dominancia, por las razones que exponemos a continuación:

- i. La franja horaria actualmente prevista en la regulación no es una barrera real para que los usuarios soliciten la portabilidad de su línea a otro operador. En efecto, hoy en día los usuarios pueden solicitar la portabilidad cualquier día de la semana, siempre y cuando el operador al que se quieren portar tenga canales comerciales disponibles para tomar la solicitud (la mayoría tienen canales digitales disponibles las 24 horas del día, los 7 días de la semana), y el único efecto que tiene la franja horaria dispuesta en la regulación es que la ventana de cambio se ejecuta en el siguiente día hábil.
- ii. Las cifras de portabilidad han venido en constante incremento año a año, según se advierte en el último Data Flash de portabilidad publicado por la CRC el pasado 23 de octubre de 2023. Esto demuestra que los usuarios poco a poco han ido adoptando este mecanismo.
- iii. Recientemente la CRC, mediante la expedición de la Resolución 7151 de 2023, introdujo cambios importantes en el trámite de la portabilidad relacionados con las causales de rechazo y con mecanismos para reducir el fraude. Dichos cambios regulatorios requirieron inversión en desarrollos en los sistemas y tiempo de implementación. Los nuevos cambios que se proponen en este proyecto regulatorio nuevamente suponen desarrollos y es importante que la Comisión tenga en cuenta que los costos de estos desarrollos tienen un peso más relevante en las finanzas de los pequeños prestadores de servicios móviles como los OMV, que para los OMR. En otras palabras, esta medida

resulta menos onerosa para los operadores con gran músculo financiero, quienes además pueden sacar mayor provecho comercial como lo expondremos en el siguiente punto, poniendo a los OMV en desventaja competitiva.

- iv. Al tener mayor músculo financiero, los OMR tienen mucha más fuerza comercial los fines de semana y los días festivos, que los operadores más pequeños. En ese sentido, tendrán una ventaja competitiva, generando el efecto contrario al que se pretende.
- v. Adicionalmente, es necesario que se tenga en cuenta que cualquier cambio en la automatización del proceso genera inestabilidad del mismo, por lo que cambios frecuentes afectan los flujos y hace que se tenga que doblar la operación.
- vi. La propuesta debería ser producto de un análisis de impacto normativo, llama la atención que la solicitud de ampliación de los términos de entrada en vigencia del anterior cambio en el proceso no tuvo acogida por parte de la Comisión por la necesidad de hacer un nuevo AIN y, en este evento no se tenga en cuenta el mismo procedimiento para plantearla.

Por todo lo anterior, instamos a la CRC a descartar esta propuesta que no soluciona la ausencia de competencia en el mercado de servicios móviles y que, por el contrario, podría empeorar su concentración y la dominancia de Claro. En todo caso, en el evento de que como resultado de los análisis se advierta la necesidad de introducir nuevos cambios en el proceso de la portabilidad, es fundamental y necesario que la CRC otorgue un periodo de implementación suficientemente amplio (idealmente de 12 meses contados a partir de la fecha de publicación de la resolución), de manera que se pueda amortizar el costo de los recientes desarrollos y obtener recursos para los nuevos.

### **3. Restricciones al desarrollo de gestiones comerciales tendientes a recuperar al cliente portado durante el Proceso de Portación y dentro de los tres (3) meses siguientes a su finalización**

En principio esta propuesta es favorable y podría contribuir a aliviar los problemas de competencia que hoy se presentan en el mercado de servicios móviles. Esto por cuanto, en el marco de las prácticas de retención y recuperación tendientes a evitar que el cliente se porte a otro operador, los operadores con mayor músculo financiero (todos los OMR y el operador con posición de dominio) suelen ofrecer a los usuarios finales tarifas predatorias, mucho más bajas que las tarifas mayoristas que le otorgan a los OMV que alojan, lo cual hace imposible que estos últimos puedan replicar las ofertas y competir.

No obstante, debe preocupar a la CRC la efectividad real que pueda llegar a tener esta medida en el mercado, puesto que no hay mecanismos que permitan controlar que el operador donante se abstenga de contactar al usuario que ha solicitado la portabilidad de su línea a otro operador. Incluso hoy en día, aunque está prohibido por la regulación, muchos operadores realizan gestiones comerciales para retener al cliente durante el proceso de portación y esto pasa desapercibido, tanto para las entidades de control y vigilancia, como para el operador receptor.

Por lo anterior, respetuosamente solicitamos a la Comisión evaluar la posibilidad de acompañar esta propuesta de las siguientes medidas que podrían contribuir a garantizar su efectividad:

- i. Empoderar al usuario para que apoye el ejercicio de control y vigilancia a las prácticas comerciales de retención y recuperación realizadas por los OMR en el marco del proceso de portación y durante los tres meses siguientes a su finalización. Esto incluye la realización de campañas informativas dirigidas a los usuarios en general y también complementar el mensaje de texto mediante el cual se envía el NIP al usuario con la información sobre esta restricción, entre otras alternativas.
- ii. Establecer en la regulación un término de espera mínimo para el trámite de portación. Este término podría propiciar una dinámica de incentivos para la portabilidad en las ofertas que pueden ser mucho más atractivas para los usuarios. A lo anterior se adiciona que este periodo mitiga de manera importante las portaciones falseadas o los fraudes que se puedan presentar en los procesos de portación, máxime si se tiene en cuenta que quienes pueden verse más afectados con este tipo de fraudes son los usuarios.

Al respecto, es importante considerar que, en el año 2018, OSPITEL introdujo en el reglamento de portabilidad de Perú este periodo de espera, aduciendo que “[E]stablecer un mes de plazo promoverá que los operadores implementen las políticas comerciales necesarias y brinden un mejor servicio para fidelizar a sus clientes o, transcurrido dicho periodo, los abonados puedan decidir entre mantener su contrato vigente o cambiar de operador”<sup>3</sup>.

En la siguiente tabla relacionamos otros países que lo han adoptado este plazo sin tener efectos negativos en el número de portaciones realizadas:

---

<sup>3</sup> <https://semanaeconomica.com/que-esta-pasando/articulos/300064-portabilidad-ospitel-establecio-plazo-minimo-de-un-mes-para-que-usuario-cambie-de-operador>.

País	Tiempo de Portación (días)	Duración del trámite	Tiempo de espera para realizar una nueva portación	Requisitos	Otros
Argentina	Un (1) día hábil <sup>4</sup>	3 horas	30 días contados a partir de que el número está efectivamente portado	1. Formulario unificado de Solicitud de Portabilidad Numérica 2. Copia del documento de identidad 3. Personas jurídicas deberán acompañar el poder que lo habilita para tal fin.	La compañía podrá cobrar al Cliente Titular hasta un monto máximo equivalente a 100 pulsos telefónicos (aproximadamente cinco pesos) por cada portación realizada. Se sugiere consultar con la empresa ya que es facultativo de la misma cobrárselo, es facultativo del operador
Chile	Un (1) día. Se hace efectiva al día hábil siguiente al ingreso de la solicitud	3 am a 5 am	60 días <i>“El usuario puede cambiarse cada vez que lo requiera, sin embargo, una vez realizada la portabilidad debe esperar 60 días para cambiarse nuevamente a otra compañía”.</i> <sup>5</sup>	El usuario de un teléfono de post-pago debe presentar: – Documento de Identidad – Ejemplar o copia digital de la Cuenta “al Día”, cuando corresponda, – Copia de la escritura, de tratarse de personas jurídicas – En caso de que la solicitud de portabilidad la presente un tercero a nombre del titular, poder simple y copia de ambas cédulas El usuario de un teléfono de prepago debe presentar: – Documento de Identidad – Adicionalmente debe tener consigo el equipo móvil de prepago.	Costo para el usuario de \$ 377 CLP. Algunos operadores no lo cobran

<sup>4</sup> Sin embargo, en aquellos casos en que la autoridad de aplicación considere que hubo dilaciones causadas por la complejidad, la dispersión geográfica o la cantidad de líneas involucradas en la solicitud, el plazo podría extenderse hasta diez (10) días hábiles. Fuente ENACOM.

<sup>5</sup> <https://www.portabilidadnumerica.cl/que-es-la-portabilidad-numerica/preguntas-frecuentes/>

07-07.7-F-020-v.8

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.



Perú	Max 24 horas <sup>6</sup>	3 horas entre las 0 y las 6 horas	30 días	Ser titular de la línea a portar. No tener menos de un (1) mes desde la última portación. No tener deuda vencida con su operador actual. Que el servicio no esté suspendido por mandato judicial, insolvencia, uso indebido o prohibido, etc.	Sin costo para el usuario
------	---------------------------	-----------------------------------	---------	--	---------------------------

iii. El tiempo de espera para portarse hacia al operador dominante debería ser superior al tiempo que se establezca para portaciones hacia otros operadores. Esto sería más eficiente para reducir la dominancia y facilitaría la vigilancia efectiva de la norma.

**4. Obligación de publicar en la página web los planes tarifarios móviles de retención, recuperación y fidelización y derecho de los usuarios de solicitar la suscripción a estos planes**

Después de haber analizado detenidamente este tema, estamos de acuerdo con la Comisión en que actualmente se tiene información incompleta sobre el mercado de servicios móviles en el país en la medida que, tanto el regulador como los operadores, desconocemos las ofertas relacionadas con las prácticas de retención, fidelización y recuperación de usuarios de los competidores. Si bien es cierto que esto contribuye en gran medida a la ausencia de competencia efectiva en el mercado, también lo es que existe una asimetría de información en perjuicio de los OMV y no de los OMR, puesto que estos últimos conocen las tarifas mayoristas que pagan los OMV y la consecuente imposibilidad que tienen estos operadores de replicar sus ofertas de retención predatorias.

Por esa razón, respetuosamente solicitamos que la obligación de publicar las ofertas de retención, fidelización y recuperación de usuarios aplique inicialmente solo a los OMR, en especial al dominante.

Consideramos que esta medida sería altamente efectiva para promover la competencia en el mercado, pues su efecto seguramente va a ser el de eliminar la posibilidad a la que hoy recurren los OMR de ofrecer tarifas de retención predatorias que terminan por cerrar el mercado o por excluir a los competidores más pequeños. Esto por cuanto hoy en día los OMR pueden ir a pérdida con estos planes cuando solo se los ofrecen a base reducida de usuarios, pero no podrán mantener esas tarifas cuando se vean obligados a ofrecérselas a toda su base de usuarios.

<sup>6</sup> Para clientes especiales, esto es, aquellos que tengas más de 10 números telefónicos el proceso puede tomarse hasta cuatro (4) días calendario. <https://www.osiptel.gob.pe/portal-del-usuario/preguntas-frecuentes/portabilidad-numerica>

## **5. Ampliación del listado de municipios contenidos en el Anexo 4.8 de la Resolución 5050 de 2016 y medidas relacionadas con el Roaming Automático Nacional (RAN)**

Desde ETB vemos con preocupación que el número de municipios del Anexo 4.8 esté aumentando y no disminuyendo, que es el objetivo mismo de esta medida. Esto denota que cada vez hay menos huella de cobertura de voz en muchos municipios del país, bien sea por el desmonte de las tecnologías 2G y 3G y que no existan las condiciones de mercado para el despliegue de una nueva tecnología o por la salida de competidores de ese municipio, afectando a los usuarios.

En línea con lo anterior, se debe asegurar una adecuada gestión y convivencia de las diferentes tecnologías (3G, 4G y próximamente 5G), pues si no se asegura a nivel técnico que el paso de una red a otra que se soportan en diferentes tecnologías se presente de manera efectiva y sin mayores sobresaltos, se presentan interrupciones del servicio o inestabilidad en la conexión, lo que afecta directamente la prestación del servicio, su calidad y, por ende, la funcionalidad del RAN.

De otra parte, es necesario que se revise nuevamente el esquema de remuneración OMR-OMV y que se regule de manera expresa la obligatoriedad de que todos los acuerdos a los que lleguen los OMR para servicios de RAN beneficien también a los usuarios de los OMV que alojen. Estas medidas son fundamentales para asegurar que los OMV puedan replicar las ofertas y competir realmente con los OMR.

## **6. Nuevos reportes de información periódica**

Si bien es cierto que con la expedición de la Resolución 6333 de 2021 se revisó de manera integral el régimen de reportes de información, lo que resultó en la eliminación y la simplificación de algunos reportes, también lo es que, desde ese momento, la CRC ya ha modificado cinco (5) reportes y en las diferentes iniciativas regulatorias se plantea la inclusión de nuevos reportes y más modificaciones a los existentes. Es decir que el régimen de reportes de información se mantiene en constante cambio, sin que se permita un periodo de estabilización.

Es necesario que se tenga en cuenta la excesiva carga operativa y económica que representan los reportes de información, tanto para la CRC como para los operadores, pues actualmente la regulación exige a los operadores efectuar más de 1.000 reportes al año<sup>7</sup>. Así las cosas, respetuosamente solicitamos a la Comisión analizar de manera especial este aspecto en su ejercicio de simplificación. En concreto, esperamos que la CRC evalúe juiciosamente la necesidad de contar de manera periódica con la información requerida en los dos nuevos formatos que se proponen en este proyecto, o si, por el contrario, sería posible obtenerla mediante requerimientos particulares.

En caso de que se concluya la necesidad de crear estos dos nuevos reportes, solicitamos que se tengan en cuenta los siguientes comentarios particulares y se aclaren las inquietudes que plantearemos a continuación:

---

<sup>7</sup> Esta cifra tiene en cuenta tanto los reportes de información que se efectúan a través de formatos y los que se efectúan por otros medios.



## **6.1 Reporte de información sobre infraestructura pasiva (Formato T.3.5)**

En relación con el plazo de entrega del reporte, solicitamos que el plazo se amplíe a 45 días calendario después de finalizado el trimestre, toda vez que el plazo propuesto en el proyecto de resolución (15 días calendario) no tiene en cuenta la operatividad que implica la construcción de un reporte y por lo tanto no resultaría suficiente.

## **6.2 Reporte de ofertas empaquetadas (Formato T.1.9)**

- En relación con el plazo de entrega del reporte: Solicitamos que el plazo se amplíe a 45 días calendario después de finalizado el trimestre, debido a que la información del Formato T.1.9 debe ser consistente con la información de los Formatos T.1.3 y T1.4, los cuales tienen plazo de entrega de 45 calendario.
- Parte A “6. Accesos móviles mixtos”: Solicitamos aclarar si solo se deben registrar los accesos móviles que reciben un beneficio por tener contratado servicios fijos.
- Parte A “7. Accesos fijos mixtos”: Solicitamos aclarar si solo se deben registrar los servicios de voz que reciben un beneficio por tener contratado servicios móviles.
- Parte B “6. Nuevos usuarios mixtos móviles”: Agradecemos absolver las siguientes inquietudes:
  - o ¿Se deben registrar los nuevos accesos móviles que reciben un beneficio por tener contratado servicios fijos?
  - o ¿Los servicios fijos tienen que haberse dado de alta en el mismo periodo (mes)? ¿Qué pasa si el servicio fijo se instaló en otro periodo, este se tendría que reportar?
  - o ¿Si el servicio móvil se instala en el periodo, pero se da de baja antes de fin de mes o semestre, este se debe reportar?
- Parte B “7. Nuevos usuarios mixtos fijos”: Agradecemos absolver las siguientes inquietudes:
  - o ¿Se deben registrar los nuevos accesos fijos que reciben un beneficio por tener contratado servicios móviles?
  - o ¿Los servicios móviles tienen que haberse dado de alta en el mismo periodo (mes/semestre)? ¿Qué pasa si el servicio móvil se activó en otro periodo, este se tendría que reportar?
  - o ¿Si el servicio fijo se instala en el periodo, pero se da de baja antes de fin de mes o semestre, este se debe reportar?

Esperamos que estos comentarios contribuyan y sean tenidos en cuenta en la elaboración de la versión final de la resolución, en beneficio de la industria TIC y de todos los colombianos.

Cordialmente,



**LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO**

Gerente de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

Vicepresidencia de Asuntos Corporativos y Estrategia

Elaboró: Ana Isabel Ortiz Bermúdez – Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

Tatiana Sedano Cardozo – Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad

Revisó y aprobó: Ludwig Christian Clausen Navarro – Gerencia de Asuntos Públicos, Regulación y Sostenibilidad