

116751000G-418

Bogotá D.C, 18 de noviembre de 2024

Doctora

**LINA MARIA DUQUE DEL VECCHIO**

Directora Ejecutiva

**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**

Ciudad

**Asunto:** Comentarios al borrador de Agenda Regulatoria CRC 2025 – 2026

Respetada Señora Directora,

Desde Telefónica Movistar Colombia enviamos estos comentarios al Borrador de Agenda Regulatoria, buscando enriquecer su visión sectorial y aumentar la objetividad de la Comisión en la priorización de sus actividades, en pro de mejorar y agilizar su proceso de toma de decisiones en los temas críticos pendientes de resolver, lo que sin duda redundará en mejores niveles de competencia en el mercado, y por esta vía, en incrementos del bienestar de los consumidores.

Es esencial que el marco regulatorio se ajuste a las necesidades de un sector en constante transformación, mediante una estructura moderna y flexible que promueva la innovación y asegure la sostenibilidad a largo plazo. Consideramos que la Agenda Regulatoria de la CRC debe alinearse con esta visión de modernización, incorporando lineamientos de organismos internacionales como la OCDE y la CITEI, que subrayan la importancia de regulaciones adaptativas; solo así será posible que los operadores de telecomunicaciones respondan de manera efectiva a las demandas del mercado y contribuyan al desarrollo tecnológico del país. Hacemos un llamado para que se atienda la urgente necesidad de evolucionar la normativa vigente, y que la Comisión de Regulación ejerza sus facultades con un enfoque que se adapte a las realidades del mercado y el entorno digital, y tome prontas medidas sobre la falla de competencia que ha identificado desde hace varios años y que requiere de su intervención urgente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Al respecto puede consultarse la nota [“El sector telco requiere una regulación del siglo XXI para ser sostenible”](#) publicada por Alfonso Gómez Palacio, Presidente Ejecutivo (CEO) de Telefónica para Hispanoamérica.

La Agenda Regulatoria de la CRC es un espacio clave para impulsar un cambio más profundo en el marco normativo del sector. Creemos que, más allá de una simplificación marginal, esta agenda debe integrar principios de mejora regulatoria que cuestionen la necesidad de mantener gran parte de la regulación que ha perdido relevancia. Un enfoque ambicioso debe plantearse más allá de una limpieza marginal, debe ser para reestructurar profundamente el marco regulatorio, evaluando si es indispensable mantener gran parte de la regulación actual o si es viable adoptar una regulación más simple y generativa.

Como punto de partida, es fundamental recordar que conforme lo establecido en el marco legal del sector TIC<sup>2</sup>, es función de la CRC establecer la regulación para maximizar el bienestar social de los usuarios, y proponer la normativa a aplicar cuando haya determinado previamente una falla de mercado. De esta forma, deben tomarse medidas donde una falla de mercado lo justifique, y desregular el resto de los temas, poniéndolos bajo la observancia de las medidas generales y transversales que aplican al resto de sectores económicos cuando aplique.

Ahora bien, para llegar a determinar las fallas de mercado justamente hay que observar en detalle cómo funcionan los mercados en la realidad nacional. El documento de Agenda en los primeros capítulos hace un recorrido detallado por la prácticas regulatorias comparadas y las principales tendencias internacionales en torno a los cinco pilares estratégicos que la Comisión ha identificado, pero el capítulo dedicado al Panorama económico del sector parece quedarse corto en su diagnóstico, limitándose a *registrar una transición de los ingresos por voz en favor de los datos, y la persistencia de la brecha de conectividad entre ingresos altos y bajos y entre las zonas urbanas y las rurales:*

*“... el sector de telecomunicaciones a nivel global y en Colombia muestra una transición hacia los servicios de Internet (fijo y móvil), mientras que los ingresos por servicios de voz (fija y móvil) y postal (cartas, documentos) disminuyen. Esto se refleja en el crecimiento de ingresos provenientes de servicios de Internet móvil y fijo, que se espera continúen aumentando en los próximos años. Sin embargo, a pesar de los avances en conectividad, la brecha digital persiste, especialmente entre países de bajos y altos ingresos, así como entre áreas urbanas y rurales. Esta diferencia también se extiende al acceso y despliegue de redes 5G, lo que añade una nueva dimensión a los desafíos de la brecha digital.*

*En Colombia, los servicios de Internet representan la mayor fuente de ingresos en el sector TIC, con una penetración de telefonía móvil que supera el 100% de la población y un crecimiento moderado en el acceso a Internet fijo en hogares. Mientras tanto, los ingresos por TV por suscripción y telefonía fija muestran estancamiento o reducción, alineándose con una tendencia global de cambio en el consumo de medios. Por otro lado, el sector postal evoluciona hacia la mensajería expresa y la logística de paquetes, impulsado por el comercio electrónico, lo que resalta una oportunidad para diversificar servicios y contribuir a la inclusión financiera a través de la infraestructura postal.”<sup>3</sup>*

---

<sup>2</sup> Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019

<sup>3</sup> Borrador Agenda Regulatoria CRC 2025-2026. CRC. Octubre de 2024. [borrador-agenda-regulatoria-2025-2026.pdf](#)

Estas conclusiones del documento parecen no tomar en cuenta varios pronunciamientos públicos nacionales y regionales que muestran el momento complejo por el que atraviesa la industria en estos días, en términos de la sostenibilidad financiera indispensable para seguir desplegando las redes de fibra óptica al hogar y las redes móviles 5G, necesarias para mantener la competitividad.

Alfonso Gómez, Presidente Ejecutivo (CEO) de Telefónica para Hispanoamérica, señaló en mayo de este año en el diario La República<sup>4</sup> que Chile, uno de los mercados de telecomunicaciones más avanzados de la región, ha llegado a un amplio consenso sobre la difícil situación financiera del sector, y que en ese país más de un operador enfrenta importantes desafíos para mantenerse en el corto plazo, por lo que el propio regulador sectorial (Subtel) ha reconocido la necesidad de revisar un marco regulatorio *que tiende a asfixiar a la industria*.

En esa misma entrevista menciona el reto de reinventar los modelos de negocio para recuperar la rentabilidad que exigen los mercados de capitales, un desafío de marca mayor considerando que, como lo advierte la consultora NERA, el tráfico que cursan las redes sigue aumentando a doble dígito anualmente, pero los ingresos de la industria latinoamericana cayeron 38% entre 2012 y 2022.

Hablando de Colombia, menciona que a lo largo del año 2023, las autoridades gubernamentales entendieron la necesidad de ajustar el precio del espectro a las exigentes condiciones del mercado como medida imprescindible para sostener la inversión y la competencia.

A su vez, Rodrigo de Gusmao, CEO de Claro Colombia, sostuvo en una entrevista en el mes de julio<sup>5</sup>, que *“el sector está bastante golpeado, en términos de flujo de caja, rentabilidad y de liquidez”*. El periodista concluye que debe existir un balance entre el número de competidores y la rentabilidad de las empresas para que se pueda seguir invirtiendo y generando mayor desarrollo, para que se cierre la brecha digital y se alcancen los objetivos de llegar al 85% de conectividad en Colombia. De un modo similar se expresó Carlos Blanco, Presidente de Tigo Colombia: *“Lo que pagan los clientes va hacia abajo, el consumo va hacia arriba. No hay otra industria donde eso sea verdad...Piensen cuánto consumen ustedes de data hace cuatro años, cuánto consumen hoy en día y cuánto pagan. Y la inversión es la misma. La inversión viene en aumento”*<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> <https://www.larepublica.co/analisis/alfonso-gomez-palacio-509880/la-sostenibilidad-de-las-telecomunicaciones-esta-en-riesgo-3868188>

<sup>5</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/claro-habla-de-la-situacion-del-sector-de-las-telecomunicaciones-en-inversion-609628>

<sup>6</sup> <https://360radio.com.co/tigo-movistar-claro-y-etb-envian-desde-andicom-un-claro-mensaje-al-regulador-por-fair-share-y-piden-condiciones-justas-para-el-mercado/161426/>

Incluso desde la empresa WOM, en abril de este año, se había expedido un comunicado, solicitando ante la Superintendencia de Sociedades, el inicio del proceso de reorganización empresarial para el pago de acreencias, advirtiendo que tal decisión "*responde a los retos de adaptación que enfrenta la compañía y que refleja los desafíos de un sector que ... (tiene) ingresos a la baja por usuario (ARPU), entre otros factores*"<sup>7</sup>

Estas declaraciones de los principales directivos de los operadores de red más representativos dan cuenta de las dificultades por los ingresos decrecientes que no logran sostener las necesidades de inversión, que van en aumento por cuenta del mayor consumo de datos móviles, lo que en últimas afecta la competitividad sectorial.

Y justo para hablar de competitividad, es imperativo citar el informe sobre el Futuro de la Competitividad Europea, elaborado por Mario Draghi a solicitud de la Comisión Europea<sup>8</sup>. Este documento destaca la necesidad de una nueva estrategia industrial para Europa, basada en tres áreas clave de actuación: 1) Aumentar la productividad cerrando la brecha de innovación; 2) Implementar un plan conjunto para la descarbonización y la competitividad, con el objetivo de reducir los precios de la energía y aprovechar las oportunidades industriales de la descarbonización; y 3) Promover una política exterior económica que incremente la seguridad y reduzca las dependencias.

El texto considera que el objetivo principal de un programa de competitividad debe ser aumentar el incremento de la productividad, el motor más importante del crecimiento y la mejora del bienestar a largo plazo.

El autor identifica las telecomunicaciones como sector clave para impulsar la productividad y el crecimiento económico, pero a la vez advierte que existen grandes diferencias en el número de operadores en Europa comparada con Estados Unidos y China. Esa fragmentación relativa les impide a las empresas europeas alcanzar la escala necesaria para desplegar redes de fibra y 5G de manera amplia. Así, la menor rentabilidad derivada de esta fragmentación ha frenado la inversión en innovación tecnológica, por lo que, para mejorar la inversión en conectividad en telecomunicaciones, recomienda facilitar la consolidación.

### Diagnóstico

- En la Unión Europea (UE), existen decenas de operadores de telecomunicaciones que sirven a unos 450 millones de consumidores, en comparación con un número mucho menor en Estados Unidos y China. Esto ha generado una fragmentación que impide a las empresas europeas alcanzar la escala necesaria para desplegar redes de fibra y 5G de manera amplia.

---

<sup>7</sup> <https://www.noticiascaracol.com/economia/wom-colombia-pide-a-supersociedades-entrar-en-proceso-de-reorganizacion-empresarial-cb20>

<sup>8</sup> [EU competitiveness: Looking ahead - European Commission](#). El resumen que aparece a continuación es una versión libre de Telefónica.

- Con 34 operadores de red móvil (MNOs) y 351 operadores virtuales (MVNOs), la competencia es mayor que en Estados Unidos y China, lo que ha resultado en menores precios para los consumidores, pero también en una rentabilidad reducida para las empresas. Esta menor rentabilidad ha frenado la inversión en innovación tecnológica.
- A pesar de que la inversión como porcentaje de ingresos es comparable a otras regiones, los ingresos por suscriptor y el gasto en capital per cápita son significativamente más bajos que en Estados Unidos y Japón. Se sugiere que una consolidación del sector en la UE podría mejorar la eficiencia sin necesariamente aumentar los precios.
- Las políticas regulatorias y de competencia a nivel nacional y europeo, **han priorizado la pluralidad de jugadores y los bajos precios para los consumidores, impidiendo la consolidación del sector.** A diferencia de la UE, en EE. UU. y China, las regulaciones "ex post" han permitido la consolidación, resultando en un menor número de grandes operadores.
- Las **políticas de espectro** han estado descoordinadas entre los Estados miembros y diseñadas sobre todo para maximizar el precio de las frecuencias y limitar las bandas de frecuencias y su vida útil para los operadores existentes. Además, se ha apoyado a los operadores entrantes, no basados en inversiones, y se han impuesto remedios a los intentos de consolidar el mercado en grandes operadores. Esto ha llevado a la creación de otros operadores más pequeños, reduciendo o eliminando los beneficios de la consolidación.
- La falta de inversión en infraestructura crítica como redes de fibra y cobertura 5G, junto con la baja rentabilidad del sector, pone en riesgo la competitividad industrial de la UE. Estima que la inversión necesaria para cumplir los objetivos digitales de la UE para 2030 ronda los 200.000 millones de euros.
- La disminución de la rentabilidad del sector de telecomunicaciones en Europa representa un riesgo para las empresas. La conectividad de banda ancha (fibra, 4G y 5G) es clave para la competitividad, permitiendo la automatización, optimización logística, integración de sistemas y la innovación de productos y servicios. El avance tecnológico, como el IoT, la inteligencia artificial y la robótica, requiere de redes rápidas y seguras. Estima que se necesitan 200.000 millones de euros en inversiones para lograr cobertura gigabit completa y 5G en toda la UE.
- Para potenciar la competitividad del sector manufacturero y la defensa, menciona dos áreas tecnológicas estratégicas: 1) Edge computing como alternativa a la conexión a la nube remota; 2) Servicios de red abiertos: apertura de las capacidades de la red a terceros desarrolladores e innovadores mediante interfaces de protocolo de aplicación (API).

Finalmente, Draghi aboga por políticas públicas que impulsen la rentabilidad y la inversión del sector de las telecomunicaciones. En particular, propone como idea general, reducir la regulación ex ante que desincentiva la inversión, aplicar competencia ex post solo en casos de abuso, y garantizar un "level playing field" en toda la UE, eliminando diferencias regulatorias entre proveedores de servicios similares. Por otro lado, considera necesario fomentar la creación de acuerdos comerciales entre operadores de telecomunicaciones y grandes plataformas digitales para el uso de infraestructuras, con la posibilidad de arbitraje obligatorio por parte de las autoridades de competencia en caso de que las negociaciones fracasen.

Consideramos útil para la CRC poner a su alcance las referencias de este novedoso estudio, para que puedan trazar un paralelo con la situación que vive nuestro sector -puestos sobre aviso por los Presidentes de las empresas más importantes-, y que para el caso Colombiano en materia de reducir la regulación ex ante solo podrá llevarse a cabo una vez se corrija el problema de la falta de competencia en el mercado de servicios móviles, y los beneficios de aplicar los remedios en nuestro país.

A continuación encontrará los comentarios a los proyectos enunciados en el documento

## **1. Bienestar y Derechos de los Usuarios y Audiencias**

### **1.1. Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético a través de servicios móviles. [Proyecto Nuevo].**

El análisis encuentra que los principales ataques cibernéticos provienen de las modalidades de "Phishing", "Smishing" y "SIM Swapping", y en tal sentido, el Informe Anual de Amenazas de Kaspersky que cita la Comisión, reseña que se produjeron en Colombia 203 mil ataques de agosto de 2023 a julio de 2024<sup>9</sup>. En su ámbito de acción, la CRC ha identificado prácticas indebidas con los códigos cortos para enviar SMS por algunos proveedores de contenidos y aplicaciones (PCAs), de forma que propone analizar obligaciones adicionales para los PCAs, y revisar los requisitos para asignar y recuperar la numeración de códigos cortos para SMS, así como la revisión de la obligación en cabeza de los operadores de red, de implementar mecanismos de prevención de fraudes. Se estima iniciar este proyecto el primer trimestre de 2025, publicar la propuesta en el tercer trimestre de 2025, y tomar la decisión en el primer trimestre de 2026.

---

<sup>9</sup> <https://latam.kaspersky.com/blog/panorama-amenazas-latam-2024/27591/?srsltid=AfmBOop218RK5yHnXuFco8gleJL8SXXSHB6C1doD9-1c2H3DzeybkKHa>

Desde la empresa notamos cómo las actividades ilegales afectan las telecomunicaciones y también los servicios financieros, el comercio y el turismo, y se producen, como en el resto del mundo, por medio de las redes fijas y móviles, y con otras variantes además de las ya identificadas por el regulador, como el “Malware”<sup>10</sup>, las compras por tiendas on-line fraudulentas, la suplantación con ingeniería social, y las extorsiones de tipo sexual<sup>11</sup>. Y si bien apoyamos las actividades de supervisión más estricta para los PCAs, la revisión del manejo de la numeración de códigos cortos, y el chequeo de los mecanismos de prevención de fraudes en nuestras redes, además solicitamos:

i) Incluir en el análisis el rol de las Fintech, dado que muchos de los casos comentados son fraudes de tipo financiero, que deben invertir en tecnología para mejorar los procesos internos de reconocimiento de sus clientes, la restricción de transferencias de cuentas a terceros y el enriquecimiento de datos para contar con mejores metodologías de verificación, así como campañas de información y prevención a sus usuarios.

i) Desregular los precios del servicio A2P, como ya ocurre en varios países de Europa y Australia, puesto que las tarifas reguladas y las obligaciones de interconexión A2P suelen generar un fuerte incremento del tráfico A2P, además de complicar la trazabilidad del origen de los mensajes de SMS, **umentando los riesgos de seguridad y fraude**<sup>12</sup>.

## **1.2. Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios (RPU). [Proyecto Nuevo].**

Luego de ejecutar el proyecto de Simplificación, se propone revisar (i) el proceso y las causas para la terminación del contrato en todos los servicios, (ii) los medios digitales para la entrega de información a los usuarios, (iii) la información de la factura, (iv) la compensación de los servicios, y (v) la fecha de inicio de la prestación del servicio luego de la suscripción del contrato, entre otros. Se plantea iniciar el proyecto al tercer trimestre de 2025, publicar propuesta el primer trimestre de 2026, y tomar la decisión en el tercer trimestre de 2026.

Aquí vemos necesario que la iniciativa de Simplificación se aborde para todos los temas, y no por separado para cada capítulo de la actual Resolución CRC 5050. Reiteramos que el proyecto de simplificación propuesto por la CRC es crucial para modernizar el marco normativo, debe ir más allá de eliminar normas redundantes, con el último objetivo de reducir al máximo la carga normativa específica en el sector de las telecomunicaciones, y aplicar la regulación genérica para cualquier otro sector económico.

---

<sup>10</sup> El mismo informe Kaspersky cuenta de 49.007 ataques bloqueados, 134 ataques diarios en promedio, para Colombia.

<sup>11</sup> El reporte TransUnion Consumer Pulse Survey 2023 muestra que en el país, 12% de los encuestados dijeron que los estafadores los atacaron con intentos de fraude por correo electrónico, en línea, llamada telefónica o mensaje de texto, de septiembre a diciembre de 2023, y resultaron víctimas.

<https://www.transunion.co/content/dam/transunion/co/business/collateral/infographic/2023-fraude-omnicanal.pdf>

<sup>12</sup> Analysys Mason. El mercado de mensajería A2P: problemáticas, retos y recomendaciones para Hispanoamérica. 2024. Informe elaborado para Telefónica.

La digitalización es otro factor crucial que debe considerarse en la agenda. La CRC tiene la oportunidad de impulsar una transformación regulatoria que permita a los operadores adoptar modelos de atención digital, eliminando las exigencias de mantener canales tradicionales. Una regulación que respalde la digitalización, además de simplificar procesos, ofrece una ventaja competitiva para el sector, permitiendo que las telecomunicaciones en Colombia avancen hacia un modelo más eficiente y adaptable a las necesidades del usuario.

De otra parte, este listado de temas planteados en el RPU sigue girando en torno a cambios menores de las normas del pasado; no parece que se haya contemplado la necesidad de eliminar las asimetrías regulatorias que afectan a diferentes actores del mercado, ni que los proveedores de servicios over the-top (OTT), que prestan servicios muchas veces sustitutos a los tradicionales, no están sujetos a su cumplimiento, lo que genera un desbalance competitivo y limita la capacidad para competir en igualdad de condiciones.

Servicios como Netflix, Uber y WhatsApp son modelos completamente digitales para la interacción con sus usuarios. Por ejemplo, Netflix que según el estudio *“El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia – 2023”* es la plataforma por suscripción más usada en Colombia, y que según Statista<sup>13</sup>, tenía más de 260 millones de usuarios a cierre de 2023 en todo el mundo, interactúa con ellos 100% de manera digital, tanto para atender sus solicitudes, quejas, reclamos, como para los pagos.

Otro ejemplo claro es la comparación entre las empresas prestadoras de servicios Fintech y los bancos tradicionales. Las Fintech usan tecnologías avanzadas como inteligencia artificial y big data para ofrecer servicios personalizados, reducir costos y acelerar procesos. Un estudio de McKinsey<sup>14</sup> reveló que 71% de los consumidores prefieren interacciones multicanal, pero el 25% desea una experiencia bancaria completamente digital. Las Fintech resuelven consultas en minutos y ofrecen acceso 24/7, mientras que a los bancos tradicionales muchas veces se les requiere presencia física o atención telefónica para ciertos servicios al cliente.

En este sentido, es necesario señalar que el Régimen de Protección de usuarios requiere una revisión integral para su desregulación y modernización según el actual entorno del mercado, pues existen obligaciones que históricamente se han trasladado de resolución en resolución desde la 1732 de 2007, que ya no deberían ser aplicables, como normatividad específica para servicios fijos (numero privado, identificador de llamadas, entre otros), y aspectos relacionados con la forma de responder las PQR, las formalidades y cantidad de información en las facturas e incluso el tiempo en que estas deben ser entregadas, que no tienen la mas mínima regulación en otros servicios sustitutos como se ha mencionado anteriormente.

---

<sup>13</sup> <https://www.statista.com/statistics/250934/quarterly-number-of-netflix-streaming-subscribers-worldwide/>

<sup>14</sup> <https://www.mckinsey.com/industries/financial-services/our-insights/the-future-of-private-banking-in-europe-preparing-for-accelerated-change#/>

### **1.5. Revisión de indicadores de disponibilidad de elementos de red de acceso y planes de mejora. [Proyecto en curso].**

Luego de revisar las condiciones de calidad de los servicios y de expedir la Resolución 6890/22, la CRC desarrolló una nueva iniciativa para i) la revisión integral de indicadores de disponibilidad de elementos de las redes de acceso fijas y móviles; ii) el análisis de la pertinencia de la existencia de planes de mejora asociados al cumplimiento de los valores objetivo; y, iii) el análisis de las metodologías de medición para los indicadores de servicios de datos fijos. El pasado mes de octubre se publicó el documento de alternativas regulatorias. Se espera divulgar la propuesta el cuarto trimestre de 2024 y la decisión en el segundo trimestre de 2025.

En este tema, consideramos que las alternativas expuestas por la CRC en octubre sólo exigen esfuerzos exclusivamente de los Proveedores de Redes y Servicios, sin considerar los inconvenientes como el suministro de electricidad o los problemas de orden público, que impactan en la prestación del servicio de telecomunicaciones, cuyas soluciones deben ser gestionados por el Ministerio de Minas y Energía, el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ambiente.

Aquí hacemos eco de una de las principales conclusiones del Mobile World Congress 2024, que pide considerar la calidad como atributo de la competencia, solicitando a los reguladores del mundo que busquen un nuevo marco analítico de la realidad de los mercados, adaptable y ágil para abordar los cambios rápidos y significativos que el sector experimenta. Es fundamental dar mayor importancia a los efectos no vinculados exclusivamente a los precios, como el despliegue rápido de la red, la mejora de la calidad del servicio, la provisión de servicios de valor agregado, la promoción de la innovación, la sostenibilidad ecológica y la eficiencia energética<sup>15</sup>.

En relación con los planteamientos del último documento CRC, reafirmamos que desincentivan la inversión y los esfuerzos de los operadores móviles para mejorar los niveles de cobertura y los indicadores de calidad, pues las propuestas, en contravía del esfuerzo de Simplificación Normativa, continúan con la excesiva regularización de la prestación del servicio móvil.

Se propone unas disposiciones con un objetivo sancionatorio que se traduce en pagos de elevadas multas donde no se alcanza a cumplir un indicador, lo que no aporta a mejorar la percepción de calidad de los usuarios. Además, varias alternativas buscan desagregar los indicadores a nivel de estaciones bases, lo que podría llevar a una percepción de incumplimiento en lugares donde no se ha dejado de prestar el servicio.

---

<sup>15</sup> <https://www.telefonica.com/es/sala-comunicacion/blog/competencia-competitividad-y-bienestar-del-consumidor-un-nuevo-pacto/>

De otra parte, los planes de mejora se introdujeron en la regulación para reconocer que la infraestructura de telecomunicaciones, por la naturaleza de su operación, está expuesta a múltiples fallas en las capas que conforman la red. Como una estación base puede fallar por diferentes razones en cualquier capa, causando la indisponibilidad del servicio, en cada estación base nos enfrentamos a una alta probabilidad de que se requiera presentar varios planes de mejora según el tipo de afectación. Los planes de mejora son una herramienta fundamental que debe mantenerse para que los Operadores de Red Móvil puedan analizar y solucionar las diferentes afectaciones de bajo, medio y alto impacto con tiempo suficiente.

Estas regulaciones excesivamente intrusivas además de desincentivar las inversiones para la ampliación y mejora de la infraestructura de telecomunicaciones, profundiza los desbalances regulatorios y competitivos entre los distintos agentes que componen el ecosistema digital. Mientras los operadores de red móvil están obligados a cumplir con parámetros rigurosos para garantizar la calidad del servicio, en donde incluso se pasa por alto el impacto que están generando en las redes los grandes generadores de tráfico, las plataformas OTT que ofrecen servicios sustitutos de voz y mensajería, no están sujetos a esas mismas exigencias. Estas plataformas OTT pueden presentar fallas generalizadas en su funcionamiento y caídas de sus servicios, incluso de varias horas, sin tener que asumir ninguna responsabilidad de cara a sus usuarios, creando un entorno desigual y poco competitivo. De ahí la necesidad de promover un enfoque equilibrado para garantizar la calidad de los servicios y adaptado a la realidad de los mercados y las nuevas dinámicas de competencia, a efecto de propiciar una cancha más justa que facilite la inversión y el crecimiento sostenible de todo el sector.

## **2. Mercados y Competencia**

### **2.1. Roaming Internacional con Chile. [Proyecto nuevo]**

Dado que en la X Reunión de la Comisión Administradora del Acuerdo de Libre Comercio (CLC) suscrito entre Colombia y Chile, la CLC profirió la Decisión 23 del 22 de octubre de 2024 ordenando a la CRC y a la Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile coordinar lo necesario para adoptar en simultánea medidas para alcanzar un acuerdo bilateral de roaming internacional para los usuarios que viajen entre ambos países, dándoles a las entidades un plazo de (12) doce meses luego de la firma, para cumplir el compromiso. La CRC espera la reglamentación del Gobierno Nacional, para iniciar un proyecto, publicarlo y discutirlo con la industria el segundo trimestre de 2025, y tomar la decisión definitiva el cuarto trimestre de 2025.

Al respecto, la CRC debe considerar que las tarifas de roaming internacional tienen como finalidad recuperar los costos de interconexión con las redes de los operadores, así como las actividades propias de mediación y tasación del tráfico.

Equiparar las tarifas de las llamadas internacionales a una llamada local desconoce los costos en que incurren los operadores al ofrecer el servicio de roaming internacional. En el proyecto regulatorio la CRC debe asegurar que la regulación garantice una tarifa que reconozca los costos del servicio de roaming internacional más una utilidad razonable.

## **2.2. Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones. [Proyecto Nuevo]**

Dentro de sus funciones de monitoreo, la CRC pidió a los operadores de servicios fijos y móviles información de las características, costos y el cobro a usuarios finales por la reconexión por falta de pago oportuno por el usuario. La publicación de los análisis y una eventual propuesta se prevén para el tercer trimestre, y la decisión en el cuarto trimestre de 2025.

En Telefónica Movistar facilitamos toda la información requerida y esperamos acompañar a la CRC a todas las mesas de discusión necesarias, como es de público conocimiento en el Congreso de la República se discuten iniciativas que tienen por objeto eliminar los cobros de reconexión, en donde se deja de lado la función del regulador sectorial y la normativa que se ha establecido en esta materia. Por ello es de la mayor importancia que el regulador preserve este aspecto, que estipula que el valor por reconexión del servicio corresponde estrictamente a los costos asociados a la operación de reconexión, y solo podrá ser cobrado cuando efectivamente el servicio haya sido suspendido.

## **2.4. Revisión de los esquemas de remuneración fijos. [Proyecto en curso]**

En marzo de 2024 y junio de 2024 la CRC dispuso documentos de consulta a los agentes, lo que le permitió establecer la necesidad de adecuar la regulación a las perspectivas del mercado de servicios de voz soportados en redes fijas; la pertinencia de actualizar los valores mayoristas por uso y capacidad; y proponer alternativas a consideración de la industria. Según lo señalado en la modificación de Agenda Regulatoria 2024-2025, se tomará la decisión regulatoria durante el primer trimestre de 2025.

Con relación a este punto, proponemos implementar un esquema de remuneración basado en “Sender Keeps All”, con fundamento en la evolución tecnológica, los modelos de negocio de los operadores, los hábitos de uso de los servicios y la disminución del valor de la voz para los clientes. Son factores que han reconfigurado por el reajuste de precios por las numerosas ofertas empaquetadas con llamadas de voz ilimitadas, la drástica sustitución por servicios de aplicaciones de Internet “Over The Top” (OTT) y las tendencias aceleradas de cambio en la industria, como las nuevas tecnologías.

Todo esto obliga a repensar los esquemas técnicos y económicos del servicio de interconexión tal y como se ofrece actualmente. Al revisar las propuestas de la Comisión, consideramos que la alternativa de la remuneración por la utilización de las redes por medio de Bill & Keep, incluyendo llamadas fijo-móvil y móvil-fijo, es un escenario acertado que responde al contexto actual de las telecomunicaciones y los servicios digitales.

## **2.5. Actualización del Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones (RITEL). [Proyecto en curso]**

En su Agenda 2023-2024 la CRC planteó iniciar la revisión del RITEL, pues la normatividad general ordena hacerlo máximo cada cinco (5) años a partir de su entrada en vigor. En septiembre de 2024 se publicó el documento que define el problema a resolver como resultado de la fase inicial de la metodología AIN. Se estima que la propuesta se publique el primer trimestre de 2025, y que la decisión se tome en el segundo trimestre de 2025.

En cuanto al RITEL vemos que cuando el documento CRC de identificación del problema señala que “...la actualización de las opciones de acceso a internet fijo, ofertadas por los PRST, incluye tecnologías que hoy demandan menos espacio físico en su despliegue en la red interna de telecomunicaciones en las viviendas con régimen de propiedad horizontal” se aleja de la realidad, por cuanto no es cierto que la infraestructura con las tecnologías utilizadas requieran menos espacio físico de las redes internas.

Las tecnologías 4G y 5G permiten ofrecer el servicio fijo inalámbrico (FWA), pero su oferta no es tan masiva como para considerar que a la fecha ya no se requiera del espacio físico en las redes internas y por tanto, reducirlo. La existencia de estas tecnologías no implica que la infraestructura deba ser consecuente con una tecnología en específico. De serlo, se estaría prefiriendo la infraestructura para una tecnología particular, beneficiándola artificialmente y desplazando a otras tecnologías que son igual de eficientes, lo que resulta contrario al principio de neutralidad tecnológica.

## **2.7. Promoción de la conectividad y competencia en el mercado portador. [Proyecto en curso].**

Se señala la exploración de diferentes escenarios regulatorios orientados a mejorar la calidad de la prestación del servicio portador y en las condiciones de negociación entre proveedores del servicio portador y proveedores del servicio de internet en los ciento setenta (170) mercados municipales determinados. Por el volumen de información recolectada, se extendió la publicación de la propuesta al último trimestre de 2024, y se estima que la decisión se adoptará el primer trimestre de 2025.

Para este tema del servicio Portador, estimamos pertinente que la Comisión tome en cuenta los comentarios puntuales a la consulta que se remitieron en junio de este año, dado que en este caso no ha asociado correctamente los mercados minorista y mayorista, pues identificó el mercado mayorista portador como el mercado correspondiente al mercado minorista de banda ancha fija residencial. En la práctica internacional, el mercado mayorista portador se relaciona con el mercado minorista de banda ancha fija corporativo, en la medida en que requiere el arrendamiento de enlaces dedicados o circuitos en la misma localidad.

## **2.9. Análisis de competencia de los mercados de servicios de comunicaciones empaquetados. [Proyecto en curso]**

El desarrollo de este proyecto surge de la necesidad de determinar las condiciones del mercado de servicios de comunicaciones empaquetados a partir de las tendencias actuales, y las evidencias arrojadas durante la «Revisión de los mercados de servicios Fijos». Según se explicó en la modificación de Agenda Regulatoria 2024-2025, fue necesario ampliar el alcance del estudio de 2024 para incorporar nuevas tendencias del mercado, de manera que la publicación de la propuesta y documento soporte será el primer trimestre del 2025, y la toma de la decisión en el segundo trimestre del mismo año.

Este es uno de los proyectos que requieren ser aprobados de inmediato por parte de la Comisión, para corregir los problemas de competencia efectiva tantas veces identificados en el pasado sin que se haya adoptado una medida pro competitiva realmente efectiva.

De manera general, como lo hemos solicitado en oportunidades anteriores, es menester que se restrinja a los operadores dominantes, la venta conjunta de paquetes de servicios móviles y fijos para prevenir el problema de competencia y evitar la transferencia de la dominancia a otros mercados, impidiéndoles la venta de estos paquetes mientras el regulador diseña una prueba para verificar que el precio del paquete sea mayor o igual que la suma de los precios de los servicios individuales. Todo esto hasta que la CRC desarrolle la obligación de contabilidad regulatoria detallada para los dominantes, para identificar los subsidios cruzados que vayan a distorsionar el mercado.

Por último en este punto, la Comisión y el Ministerio de TIC deben revisar atentamente el comportamiento de algunas empresas, que no reportan de forma correcta y consistente los accesos de FTTH (Fibra Óptica al Hogar) afectando la transparencia y precisión de los datos del sector, y de paso las decisiones que ambas entidades puedan tomar al respecto en este proyecto<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Mediante radicado 241039647 de 20 de mayo de 2024 Telefónica denunció al MinTIC que CLARO presuntamente no reportó a todos los usuarios fijos de FTTH durante los años 2022 y 2023. Como al parecer tampoco lo ha hecho para el año 2024, Telefónica reiterará y ampliará la denuncia.

## **2.10. Condiciones regulatorias para el acceso a Internet fijo comunitario. [Proyecto en curso]**

Siguiendo la metodología AIN, el 29 de agosto de este año se publicó para discusión el documento de formulación del problema, y se realizaron mesas de trabajo con los grupos de valor, para identificar y evaluar las alternativas regulatorias. Se estima que la fecha de publicación de la propuesta será el cuarto trimestre de 2024; la decisión se mantiene para el primer trimestre de 2025.

En este caso, como lo manifestamos con anterioridad, vemos adecuadas las condiciones regulatorias diferenciales existentes para los operadores de menos de 30 mil usuarios, que deben extenderse a todos los prestadores, para incentivar de mejor manera las inversiones que mejoren la cobertura y propicien nuevos modelos de negocio con los agentes comunitarios locales. Cuando las comunidades establezcan su red de acceso de último kilómetro, deberán negociar la conexión a la red intermedia con los ISPs que ofrecen su infraestructura, bajo condiciones de mercado y el principio de la recuperación de sus costos. La CRC también deberá tomar en cuenta la crisis de sostenibilidad del sector provocada por promover la entrada de nuevos agentes en un sector que requiere una escala mínima para funcionar de manera rentable.

## **2.11. Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles – Fase 2. [Proyecto en curso]**

En 2023, la CRC revisó la definición del mercado de Servicios Móviles y sus condiciones de competencia, concluyendo que mantenía el carácter de mercado relevante sujeto a regulación ex ante. Luego desarrolló la primera fase del proyecto de «Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles», del cual expidió la Resolución CRC 7285/24, con la que adoptó nueve (9) medidas que buscaban mitigar el problema de la falta de competencia efectiva. En marzo de este año se dio inicio a la segunda fase del proyecto sometiendo a discusión un nuevo conjunto de alternativas. Gracias a los comentarios y observaciones recibidos, la CRC amplió el alcance del proyecto para presentar en el cuarto trimestre de 2024 la propuesta, y la decisión regulatoria en el primer trimestre de 2025.

Este es el otro proyecto que requiere ser adoptado de manera urgente para generar un ambiente efectivo de competencia. Desde el mes de marzo la Comisión identificó la ruta a tomar, que es prohibir las prácticas de winback a los operadores dominantes por 6 meses luego de la portación, y exigirle Reportes trimestrales de sus prácticas de retención y recuperación de clientes (características de ofertas y planes tarifarios, y detalle de promociones y programas de fidelización, retención y recuperación de clientes).

Como buena práctica internacional hay que mencionar que el Instituto Federal de Telecomunicaciones de México impuso recién nuevas medidas al Agente Económico Preponderante (AEP) para promover una mayor competencia en beneficio de los usuarios, entre las que destaca la prohibición al AEP para contactar a los usuarios que se hayan portado a otro operador durante al menos 60 días calendario después de efectuar la portación.

También se ha obligado al AEP a entregar información de contratos con sus canales de distribución, y se le ha prohibido, obligar a comprar/vender de forma empaquetada, entregar beneficios condicionados a no vender a otros, y tener condiciones de publicidad o espacios físicos que impidan a otros acceder a esas mismas condiciones.

En igual sentido, el Instituto podrá implementar pruebas de replicabilidad económica a ofertas a nivel individual de servicios de telecomunicaciones móviles, para prevenir potenciales estrategias que impidan a sus competidores contratar los servicios mayoristas o replicar de manera rentable las tarifas minoristas del AEP. Estas pruebas se establecen para que sus tarifas al público puedan ser replicadas por los competidores móviles y con ello equiparar las ofertas minoristas del AEP haciendo uso de los servicios mayoristas regulados, en combinación con los costos minoristas y de red.

También, en cuanto a la transparencia en contrataciones públicas, se exige al AEP entregar al IFT información periódica sobre los procesos de contrataciones públicas que le hayan sido adjudicados, de forma directa o indirecta a través de una empresa relacionada, en una licitación pública, adjudicación directa, invitación, o cualquier método de contratación<sup>17</sup>.

La adopción de medidas concretas en el sector es fundamental para evitar la profundización de la falla de mercado existente, así como la pérdida de valor del mercado y de bienestar de los usuarios, resulta de la mayor importancia y urgencia implementar obligaciones asimétricas eficaces como las antes referidas, ampliamente estudiadas por la Comisión y conocidas y comentadas por todos los agentes, acompañadas de un control efectivo posterior de su cumplimiento, como única manera de que el mercado obtenga los beneficios esperados de la regulación a imponer, mediante la incorporación de indicadores que evalúen el cumplimiento regulatorio del operador dominante.

### **3. Innovación y mejora regulatoria.**

#### **3.1. Estudio sobre uso e impacto de la Inteligencia Artificial en el sector de telecomunicaciones, postal y audiovisuales. [Estudio Nuevo]**

---

<sup>17</sup> En otras disposiciones ya existentes en Colombia i) de prohíbe al AEP condicionar, bonificar u otorgar descuentos cruzados entre el precio del terminal y servicios de telecomunicaciones, reforzando la obligación de tener dos contratos separados (desde 2020); ii) se obliga al AEP a entregar todos los terminales desbloqueados en prepago y pospago sin excepción. <https://www.ift.org.mx/comunicacion-y-medios/comunicados-ift/es/el-pleno-del-ift-impone-nuevas-medidas-regulatorias-al-agente-economico-preponderante-en>

Para promover la correcta habilitación de la IA en el país, el estudio abarcará aplicaciones específicas en telecomunicaciones y el sector postal, el uso de IA para analizar hábitos de usuarios y personalizar servicios, automatizar y mejorar la gestión de redes, detectar y mitigar amenazas cibernéticas y optimizar procesos de entrega.

También analizará cómo herramientas de IA pueden amplificar diferentes tipos de violencia en entornos digitales, afectando la privacidad y dignidad de las personas. Se busca aportar en la formulación de normas nacionales que fomenten la implementación ética y responsable de la IA, con equilibrio entre competencia, innovación y seguridad. Se plantea iniciar el estudio en el primer trimestre y publicar resultados el cuarto trimestre de 2025.

Al hablar de la Inteligencia Artificial, y de las estrategias empresariales integrales para integrar la IA, podemos decir que Telefónica ha desplegado más de 50 modelos de IA, 12 actualmente en desarrollo. Los proyectos que se han desarrollado y están en construcción se centran en mejorar la calidad de sus redes y optimizar los servicios al cliente a través del análisis de datos en tiempo real, y, además, desde la empresa fomentamos el desarrollo de habilidades digitales y la gobernanza de la IA, promoviendo un uso ético y responsable de esta tecnología.

Los riesgos asociados con la implementación de la IA incluyen los elevados costos iniciales, la escasez de talento especializado y la complejidad de rediseñar procesos operativos para integrarla de manera efectiva. Y a estos desafíos técnicos y financieros hay que añadir el riesgo de que el Estado, en su intención de regular el uso de la IA, implemente medidas desproporcionadas que desincentiven la innovación. Es fundamental que el desarrollo de la IA esté alineado con la ética y el respeto a los derechos humanos, pero adoptar normativas muy restrictivas puede ampliar la brecha en el uso de IA en la región, limitando su crecimiento en comparación con otras economías.

En contraste, un enfoque de autorregulación es una vía más efectiva para fomentar el uso responsable de la IA, garantizando su orientación hacia el beneficio humano y el respeto a los derechos individuales. Este enfoque debe fundarse en los principios planteados por la UNESCO, que promueven un marco ético y centrado en las personas.

### **3.3. Estudio de plataformas OTT 2024. [Actividad continua]**

### **3.8. Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y audiencias y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales. [Estudio en curso]**

La CRC anuncia que continuará con la caracterización del rol de los servicios Over The Top (OTT) en Colombia, haciendo seguimiento a los resultados de versiones anteriores de encuestas estructuradas y ejercicios econométricos, que le permitieron identificar las preferencias y patrones de consumo de los usuarios, y estudiar los hábitos de consumo de servicios OTT y su relación con los servicios de comunicaciones tradicionales. Con los datos recolectados en el segundo semestre de este año, se publicará un informe ejecutivo en el cuarto trimestre de 2024 y el informe completo al primer trimestre de 2025.

En cuanto al Estudio Integral de impacto, en este fin del año 2024, la Comisión adelantará una consulta pública y en 2025, acompañada por la OCDE, presentará las recomendaciones para el desarrollo del sector de comunicaciones en el país y las necesidades de intervención, teniendo en cuenta los nuevos actores relevantes. Se prevé que los resultados se publiquen el primer trimestre de 2026.

En este acápite resulta trascendente señalar que la CRC debe usar sus competencias funcionales dadas por el marco legal vigente<sup>18</sup>, y adelantar este tipo de estudios y tomar decisiones relacionadas con los servicios OTT de forma ágil, sin esperar más de un año, pues ya tiene información del uso de las redes y la presión que se genera sobre su sostenibilidad.

En estas materias, vemos muy positivo que la Comisión identifique las fallas de mercado que justifican su intervención para lograr que los grandes generadores de tráfico (GGT) contribuyan a los costos de infraestructura de las telecomunicaciones con el pago por concepto del servicio de transporte de tráfico ofrecido por los operadores de red, como las siguientes:

- **Externalidades Positivas No Internalizadas:** Las inversiones de las TELCOs generan externalidades positivas significativas para los GGT y los consumidores, que no se internalizan sin intervención regulatoria, lo que lleva a una subinversión en la capacidad de la red.
- **Incentivos Privados vs. Sociales:** Los incentivos privados para invertir de las TELCOs y GGT son menores que los incentivos sociales. Las TELCOs no pueden apropiarse completamente del valor generado por sus inversiones, lo que resulta en una subinversión desde la perspectiva del bienestar total y del consumidor.
- **Problemas de Información Asimétrica:** Las negociaciones bilaterales entre TELCOs y GGT para resolver el problema de subinversión son difíciles debido a la información asimétrica. Las GGT pueden temer pagar más de lo necesario si sobreestiman los costos de inversión de las TELCOs.

---

<sup>18</sup> en las funciones de la **CRC** asignadas en las Leyes 1341 y 1978, están las de *Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares; Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de acceso y uso de redes; y Regular el acceso y uso de todas las redes y el acceso a los mercados de los servicios de telecomunicaciones, de tv abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, hacia una regulación por mercados.*

### 3.4. Evaluación ex post del marco regulatorio de la CRC. [Actividad continua]

La CRC plantea realizar evaluaciones ex post de su regulación para 2025-2026. Las actividades incluyen: planificación de evaluaciones para las resoluciones de 2025, recolección de información necesaria y ejecución de evaluaciones según los cronogramas establecidos o las necesidades del mercado. Se evaluarán, entre otras, las Resoluciones CRC 6128 de 2021, CRC 6242 de 2021, CRC 6494 de 2022 y CRC 7151 de 2023.

Consideramos que la CRC debería poner foco en el impacto de la Resolución CRC 7151 de 2023 para tener resultados antes de lo planteado para el proyecto, que introdujo cambios en el régimen de portabilidad numérica generando un impacto negativo en las deudas pendientes de los usuarios portados. Esta situación subraya la importancia de priorizar la evaluación ex post de esta medida, permitiendo a la CRC ajustar rápidamente las disposiciones cuando se evidencien efectos negativos y mejorar las dinámicas de portabilidad en el mercado. Es necesario establecer un marco regulatorio adecuado que maximice los beneficios de la portabilidad numérica como un instrumento para favorecer la movilidad de los usuarios y dinamizar la competencia, sin que se convierta en una vía para generar incentivos negativos y evadir responsabilidades, lo que podría poner en riesgo la sostenibilidad financiera de los operadores y de la industria en su conjunto.

Asimismo, es necesario plantear un proyecto más ambicioso que no solo simplifique la normativa, sino que evalúe todo el marco normativo, impulsando un proceso de desregulación enfocado en liberar cargas regulatorias para las empresas y fomentar una mayor dinámica en el sector. Este enfoque permitiría a los actores del mercado operar con mayor flexibilidad, responder más ágilmente a las demandas tecnológicas y de los consumidores, y contribuiría a un entorno competitivo más saludable y eficiente.

Finalmente, resulta indispensable revisar dentro del análisis ex post de esta resolución, si las medidas adoptadas para prevenir el fraude han sido efectivas o si por el contrario se siguen presentando dicho fraude y por lo tanto un gran porcentaje de portaciones sin que exista un usuario real detrás.

En este punto es necesario insistir en medidas que han adoptado otros países para evitar el fraude, aumentar la seguridad y asegurar que el derecho de portabilidad sea ejercido de manera razonable y por usuarios reales que no engrosen las cifras de portabilidad, como vemos que sigue sucediendo. Actualmente un alto porcentaje de portabilidades se genera sobre supuestos usuarios que llevan menos de 30 días de activas el servicio y/o desde su última portación, sin que se evidencia tráfico entrante y/o saliente y mucho menos una recarga.

Este tipo de medias se han tomado en varios países de la región por parte de los reguladores, e incluso se ha promovido el aumento de dicha permanencia, como se muestra a continuación:

País	Tiempo de Vigencia desde la activación del servicio DEL SERVICIO	Tiempo de vigencia desde la última Portabilidad
CHILE	30 Días prepago – Vencimiento primera factura postpago	60 Días (nueva decisión lo aumenta a 120 días)
ARGENTINA	No tiene	30 Días
PERÚ	30 Días	30 Días
PARAGUAY	No tiene	30 Días

El caso de Chile es una referencia. El regulador ha evidenciado casuísticas de fraude que se apalancan en la portabilidad para evitar bloqueos de líneas. En ese país la autoridad emitió una norma que amplió el tiempo mínimo de vigencia de un usuario en el operador de 60 a 120 días, disposición que operará a partir del 3 de febrero de 2025<sup>19</sup>.

### 3.5. Sandbox regulatorio convergente de los sectores TIC y Audiovisual. [Proyecto en curso]

En la Agenda Regulatoria 2024 se planteó realizar la primera convocatoria convergente del Sandbox Regulatorio para promover la innovación en TIC y Contenidos Audiovisuales. La Resolución CRC 7243 de 2023 incorporó mejoras a las disposiciones aplicables al sandbox, fortaleciendo futuras convocatorias, aclaró el alcance de la evaluación, redujo las cargas a los proponentes y agilizó el análisis de propuestas. La CRC seguirá en 2025 con las actividades de preparación y convocatoria.

Hay que decir que seguimos apoyando los Sandboxes para impulsar nuevos modelos de negocios, productos y servicios en el mercado, y que insistimos en la revisión de los tiempos generales del proceso: los plazos de cada convocatoria deben ser más reducidos, no necesariamente por anualidades, estas no deben ser excluyentes con las fases de experimentación.

Además, la etapa de preparación debe ser permanente para que los interesados presenten iniciativas, obtengan asesoría y a su vez permitan a la CRC conocer la necesidad, pertinencia y cantidad de proyectos a recibir en cada convocatoria.

<sup>19</sup> [https://www.convergencialatina.com/Nota-Desarrollo/361845-12-23-Subtel\\_duplicara\\_el\\_tiempo\\_de\\_permanencia\\_en\\_un\\_operador\\_antes\\_de\\_realizar\\_la\\_portabilidad?Lang=SP&SMMK=6877.55077871527w.RW54LDGxhD](https://www.convergencialatina.com/Nota-Desarrollo/361845-12-23-Subtel_duplicara_el_tiempo_de_permanencia_en_un_operador_antes_de_realizar_la_portabilidad?Lang=SP&SMMK=6877.55077871527w.RW54LDGxhD)

Previo a la etapa de aplicación, debe considerarse una etapa de manifestación de interés previa para planificar la próxima convocatoria, para que las manifestaciones de interés recibidas (con requisitos mínimos) permitan a la comisión depurar los proyectos a revisar en futuras convocatorias. Finalmente, debe permitirse que la medida a flexibilizar haga parte de la Agenda Regulatoria vigente; pedir un Sandbox en medio de una discusión o cambio regulatorio puede enriquecer con más información la toma de decisiones de la industria y el regulador.

### **3.7. Simplificación del marco regulatorio 2024. [Proyecto en curso]**

En agosto de este año la Comisión publicó el documento de formulación y justificación del proyecto, con la metodología a aplicar. Los comentarios enviados por los interesados, y los análisis que hará la CRC, serán los insumos para la propuesta a publicar en el cuarto trimestre de 2024, la decisión se prevé en el segundo trimestre de 2025.

Consideramos que la simplificación es la palanca que permitirá enderezar el rumbo de la sostenibilidad del sector. Un gran reto que enfrenta el sector es la alta carga normativa lo caracteriza. La Resolución CRC 5050 de 2016 compila más de 1.200 páginas (alrededor de 370.000 palabras), y es un reflejo de la complejidad y extensión de un marco normativo que impone cargas administrativas significativas a los operadores. Esta situación dificulta la innovación, y limita la capacidad de respuesta del sector frente a los rápidos cambios tecnológicos y de mercado, y a los servicios disruptivos que ofrecen agentes que no están sujetos a su cumplimiento.

Uno de los retos fundamentales es la alta carga normativa que limita la capacidad de los operadores para invertir en innovación y expansión de la cobertura. Ejemplos internacionales demuestran que la acumulación de regulaciones impacta negativamente el crecimiento económico y la competitividad. Estudios recientes, como el del Mercatus Center, estiman que en Estados Unidos el aumento de la carga regulatoria desde 1980 ha reducido el crecimiento anual del PIB en un 0.8%, lo que representa una economía un 25% más pequeña de lo que podría haber sido sin esta acumulación normativa, con una pérdida aproximada de 4 billones de dólares. Estos datos resaltan cómo una regulación excesiva desvía recursos hacia el cumplimiento normativo, en detrimento de la inversión en innovación y expansión del sector.

La simplificación regulatoria debe enfocarse en eliminar las redundancias, y en revisar de manera crítica las disposiciones que han dejado de ser efectivas o que generan más costos que beneficios. Desde Telefónica Movistar proponemos que se amplíe el enfoque del proyecto para eliminar las regulaciones que han mostrado no ser efectivas o que generan más costos que beneficios. Debe enfatizarse la necesidad de reducir la carga regulatoria innecesaria de normas que no han mostrado ser efectivas o que generan asimetrías entre los diferentes actores del mercado.

Este ajuste permitirá abordar de manera más proactiva los problemas actuales y garantizará que la simplificación vaya más allá de clarificar y optimizar normas, impulsando cambios significativos que permitan mayor flexibilidad y eficiencia regulatoria. Además, se debería considerar la introducción de mecanismos de corregulación y autorregulación en los casos que sean viables, como lo comentado en el apartado de Inteligencia Artificial, promoviendo un entorno más dinámico y adaptativo que responda mejor a las necesidades del mercado y facilite la innovación.

## **Dos temas adicionales sugeridos para que sean incluidos en la Agenda del Año 2025:**

### **1. Desregular los precios de los servicios A2P.**

El mercado de mensajería A2P (application to person) se ha desarrollado grandemente en los últimos años, brindando nuevas utilidades y servicios de comunicación e interacción entre empresas y personas. A diferencia de la mensajería P2P (person to person), basada en la comunicación entre personas, la A2P permite a empresas enviar mensajes automatizados como notificaciones, alertas, códigos de verificación y promociones. Es un tipo de comunicación clave en sectores como marketing, banca, atención al cliente y ciberseguridad.

A nivel global, la mensajería A2P muestra constante crecimiento, impulsado por las necesidades empresariales. Analysys Mason<sup>20</sup> estima que para el año 2027 casi la mitad del tráfico global de A2P se cursará por plataformas OTT, mientras que el servicio SMS seguirá perdiendo relevancia. Este rápido crecimiento del mercado A2P conlleva una serie de desafíos que afectan a todos los actores involucrados, usuarios finales, operadores y reguladores. Las problemáticas identificadas en el mercado de mensajería A2P pueden clasificarse en tres categorías principales: sociales, técnicas y económicas.

Para el consultor, el mercado A2P da oportunidades significativas a las empresas y notables beneficios para los usuarios, pero presenta importantes desafíos regulatorios, tecnológicos y económicos. Un marco regulatorio efectivo y equilibrado, más la adopción de las mejores prácticas internacionales es esencial para garantizar un desarrollo sostenible de este mercado en Hispanoamérica. Los autores consideran que el marco regulatorio idóneo es el que fomente el desarrollo de un mercado de mensajería A2P más eficiente, equitativo y seguro. La regulación sectorial excesiva podría comprometer los objetivos deseables de eficiencia, equidad y seguridad, pues:

- incentiva la entrada de intermediarios entre las empresas y los usuarios finales, lo cual genera una serie de ineficiencias que hacen que el sistema sea más difícil de gestionar

---

<sup>20</sup> Analysys Mason. Op. Cit.

- tiende a aplicarse de manera asimétrica, ya que afecta solo a los operadores móviles, fomentando un entorno competitivo desigual frente a otros intermediarios, así como ante las plataformas de mensajería OTT, y
- las tarifas reguladas y las obligaciones de interconexión A2P suelen generar un fuerte incremento del tráfico A2P, además de complicar la trazabilidad del origen de los mensajes de SMS, aumentando los riesgos de seguridad y fraude.

Por estos motivos, considerando el alto nivel de competencia que se observa en el mercado A2P, Analysys Mason cree que la normativa en Hispanoamérica debería, como ha ocurrido en otros países, tender hacia una menor regulación. De mantenerse algún tipo de regulación, consideran relevante evitar tratar el servicio A2P como equivalente al servicio de interconexión P2P por las diferencias materiales a nivel técnico, social y económico.

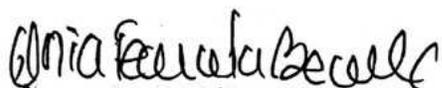
## 2. Ordenar el enmascaramiento de llamadas móviles.

El Registro de Números Excluidos (RNE) es una herramienta importante para proteger a los usuarios de contactos comerciales no deseados. Pero el mecanismo actual tiene limitaciones significativas en cuanto a efectividad y cumplimiento, afectando la percepción de los usuarios sobre la protección de su privacidad. Es necesario reformar y simplificar el proceso, a partir de la coordinación con la Superintendencia de Industria y Comercio.

Reiteramos la bondad de adoptar una medida de enmascaramiento de llamadas comerciales y/o publicitarias como complemento efectivo para el RNE, para que el usuario cuente con información al momento de recibir la llamada y pueda decidir si la atiende. En Ecuador, hay una etiqueta única para cada operador móvil, y una genérica por las empresas del sector de Ventas, una para Turismo, otra para Finanzas y una para actividades Proselitistas. Se prohíbe expresamente a los prestadores bloquear llamadas o números. Las llamadas comerciales no identificadas deben reportarse a ARCOTEL para que determine el bloqueo de las líneas.

En Brasil definieron el prefijo 0303 para identificar llamadas de telemarketing; Anatel sometió a consulta pública el prefijo 0304 para identificar llamadas de cobro. En abril de 2023, Anatel publicó una Orden que permite la identificación de llamadas (branded call display) siempre que estén asociadas a un mecanismo seguro (STIR/SHAKEN).

Atentamente,



**María Fernanda Bernal Castillo**  
**Directora de Asuntos Públicos y Mayoristas**  
**Telefónica Movistar Colombia**