

Rad. 2025807869
Cod. 2000
Bogotá, D.C.

Radicado:	2025513637
Fecha:	7/05/2025 5:59:48 P. M.
Proceso:	2000 DISEÑO REGULATORIO
Destino:	CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Asunto:	RESPUESTA AL CUESTIONARIO- AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE SERVICIOS PÚBLICOS

Honorable Senador

CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA

Comisión Sexta Constitucional

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Carrera 7 No. 8 – 68 Oficina 644B - Edificio Nuevo del Congreso de la República
Bogotá D.C.

Correo electrónico: carlos.benavides@senado.gov.co; dairo.pedraza@senado.gov.co;
judiciales@senado.gov.co

REF: Respuestas al cuestionario – Audiencia pública sobre servicios públicos

Honorable Senador Benavides:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) recibió su invitación a participar en la audiencia pública sobre servicios públicos que se llevará a cabo el **jueves 8 de mayo de 2025 a partir de las 8:00 a.m.**, en el Salón Constitución del Congreso de la República. Junto con la invitación fue remitido un cuestionario relacionado con el sector de telecomunicaciones, respecto del cual solicita respuesta de manera previa a la audiencia.

Visto lo anterior, la CRC agradece de manera atenta y respetuosa la invitación a participar en esta audiencia pública, en tanto que será un espacio propicio para el diálogo técnico y constructivo en torno a temas de alta relevancia para el sector. Por lo anterior, le confirmo la asistencia de la suscrita, quien, en representación de esta Comisión, contribuirá en el análisis y desarrollo de las iniciativas que allí se aborden en aras de impulsar la conectividad y transformación digital en Colombia.

Antes de atender el cuestionario planteado, la Comisión presenta una exposición sucinta de las competencias que ostenta en materia de los asuntos objeto de debate, por cuenta de lo definido en la normativa vigente.

- Consideraciones preliminares sobre las competencias de esta Comisión

La Ley 1341 de 2009¹, modificada por la Ley 1978 de 2019, le asigna a la CRC la misión de promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los

¹ «Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC-, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones»

usuarios. La finalidad de lo anunciado es que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad de las redes y los servicios de comunicaciones. Para garantizar el cumplimiento de estas finalidades, se hace necesario que la regulación adoptada promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores que sustentan la intervención del Estado en el sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

En virtud de lo anterior, los numerales 2 y 3 del artículo 22 de la citada ley, le otorgan a la CRC la facultad de promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas. En tal sentido, la CRC puede valerse de regulación de carácter general o adoptar medidas particulares, para lo cual puede proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado.

Adicionalmente, la norma en comento faculta a esta Comisión para expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los aspectos técnicos y económicos relacionados con la obligación de interconexión y el acceso y uso de instalaciones esenciales, recursos físicos y soportes lógicos necesarios para la interconexión, así como la remuneración por el acceso y uso de redes e infraestructura, precios mayoristas, las condiciones de facturación y recaudo, el régimen de acceso y uso de redes, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información.

Con sustento en lo indicado, a continuación, la CRC aborda cada una de las preguntas orientadoras planteadas, en línea con los ejes temáticos que se delimitaron para tal finalidad.

1. ¿Qué medidas se han tomado desde la CRC para regular la competencia entre TELCO públicas y privadas, especialmente en tarifas, interconexión y derechos de los usuarios?

Respuesta CRC/

Inicialmente, es importante precisar que la CRC, en su trayectoria como entidad técnica del sector TIC, ha desplegado un amplio conjunto de acciones regulatorias orientadas a promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y garantizar la prestación eficiente de los servicios de comunicaciones en Colombia.

En este sentido, la regulación expedida por la CRC se desarrolla bajo un enfoque de análisis de mercados relevantes, conforme a lo dispuesto en el marco legal vigente. Este enfoque permite identificar fallas o restricciones a la competencia en segmentos específicos del sector, para lo cual la Comisión adopta medidas regulatorias ex ante orientadas a corregir dichas problemáticas.

En principio, las regulaciones expedidas son de carácter general y aplican de manera uniforme a todos los agentes del mercado, sin distinguir entre empresas públicas, privadas o de propiedad

mixta. No obstante, la CRC tiene bajo su resorte adoptar medidas particulares con el propósito de promover y reglar la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, para lo cual puede proponer reglas de comportamiento diferenciales, de acuerdo con la posición de los proveedores, si previamente se determinó la existencia de una falla de mercado.

Una vez aclarado lo anterior, a continuación se presenta un resumen de las principales medidas regulatorias adoptadas en materia de derechos de los usuarios, calidad del servicio, tarifas, acceso e interconexión, despliegue de infraestructura y promoción de la competencia. Con el fin de facilitar la lectura, primero se incluye un resumen ejecutivo que concentra, en cifras y logros puntuales, los principales efectos de las intervenciones regulatorias de la CRC en relación con cada una de las mencionadas temáticas.

Resumen Ejecutivo - Principales resultados:

- Derechos de los usuarios

- Entre agosto de 2011 y hasta enero de 2025, se han registrado 57,6 millones de operaciones de portabilidad numérica móvil, reflejo de libre elección del usuario y mayor presión competitiva en el mercado.
- Desde 2014, la prohibición total de cláusulas de permanencia mínima en servicios móviles eliminó barreras contractuales, facilitando el cambio de operador y estimulando la competencia.
- Luego de 2021, los canales de atención digitales de los operadores crecen en más 1,5 millones de interacciones por semestre y ya superan a los tradicionales, mientras el nivel de satisfacción de los usuarios (NSU) permanece sobre 4/5, confirmando eficiencia sin sacrificar satisfacción.
- Las quejas en los servicios de comunicaciones cayeron a 2,9 millones en 2023-2S (-4,08 % interanual) y el 79 % se resolvió a favor del usuario en primera instancia, reflejando el impacto de las salvaguardas del régimen de protección de los derechos de los usuarios.
- Incremento en la definición de oferta de Internet de Banda Ancha acorde a la evolución del mercado, pasando de una definición de 512Kbps de velocidad de bajada en 2008 a 25Mbps en 2019.

- Calidad del servicio

- Entre 2012 y 2022, se realizó una revisión integral del régimen de calidad de los servicios de telecomunicaciones, mediante el cual se redujo en 57 % los indicadores de calidad exigidos, se modernizó la metodología de medición de los indicadores para servicios de datos móviles, lo que, también, permitió ampliar la cobertura de la medición y conocer el desempeño real de estos servicios en el país, pasando del 52% al 82% (800 municipios) del territorio nacional, y, a su vez, generó un ahorro en costos para los regulados del 90%.

- Tarifas (precios mayoristas)

- Entre 2010 y 2025, la CRC redujo en términos reales los cargos de acceso en servicios móviles

en un 95% y en servicios fijos en un 90%, promoviendo mayor eficiencia en la interconexión y reduciendo los costos para los usuarios finales.

- Entre 2013 y 2025, los valores de remuneración por uso de RAN cayeron en un 92%, facilitando la entrada de nuevos operadores, la expansión de cobertura móvil y el aumento del tráfico de datos en municipios con condiciones reguladas.
- En 2025 operan en Colombia 8 Operadores Móviles Virtuales (OMV) que suman 5,76 millones de líneas, equivalentes al 5,6% del total del mercado móvil, gracias a condiciones regulatorias que obligan a los operadores con red (OMR) a ofrecer acceso mayorista no discriminatorio.
- Con la Resolución CRC 5890 de 2020, se lograron reducciones de entre 6,5% y 74,4% en el costo de compartición de infraestructura eléctrica, mientras que la Resolución CRC 7120 de 2023 logró reducciones de hasta 96,6% en canalizaciones y de entre 78% y 82% en postes, según altura y ubicación.

- **Despliegue de infraestructura**

- Entre 2020 y el 7 de mayo de 2025, 843 municipios fueron certificados como «libres de barreras» gracias al Código de Buenas Prácticas para el despliegue de redes de comunicaciones, agilizando permisos y promoviendo el despliegue de redes en todo el país.

- **Mercados y competencia**

- Mediante las Resoluciones CRC 5108 de 2017, 6990 de 2022 y 7422 de 2024 la CRC ha revisado y actualizado el listado de mercado relevantes y de sujetos a regulación ex ante.
- Por medio de las Resoluciones CRC 7285 de 2024 y 7684 de 2025, la CRC adoptó un paquete de medidas que, de manera integral, contribuyen a mitigar el problema de competencia efectiva en el mercado «servicios móviles», declarado como sujeto de regulación ex ante por parte de la Comisión.

Una vez presentado el resumen ejecutivo, se expone el detalle las medidas adoptadas por la CRC en las respectivas temáticas:

1.1.Derechos de los usuarios

1.1.1. Régimen de protección de los derechos de los usuarios

El Régimen de Protección de Usuarios (RPU) ha sido una herramienta clave para garantizar condiciones más justas en el relacionamiento que surge entre usuarios y proveedores de servicios de comunicaciones. En ejercicio de las facultades otorgadas por el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, la CRC ha expedido normas que buscan equilibrar la relación contractual, dotando a los usuarios de herramientas que les permitan ejercer sus derechos frente al poder de mercado de los operadores. Entre estas herramientas se incluyen la exigencia de transparencia en tarifas, ofertas, condiciones contractuales y procedimientos de reclamación.

En desarrollo de este mandato, la CRC ha implementado medidas como la expedición de la Resolución CRC 3066 de 2011 y el rediseño del RPU mediante la Resolución CRC 5111 de 2017.

Recientemente, mediante la Resolución CRC 6242 de 2021, se incorporaron medidas orientadas a facilitar la digitalización de los trámites y la atención, con el fin de mejorar la experiencia del usuario, reducir los costos operativos para los proveedores y fomentar la competencia a partir de la calidad en la atención, más allá del precio o las características técnicas del servicio.

La evaluación ex post contenida en la Resolución CRC 6242 de 2021² refleja que la migración hacia canales digitales ha sido significativa: en los operadores grandes se añaden, en promedio, 1,5 millones de interacciones digitales adicionales cada semestre y, al cierre de 2023, dichos canales ya superan en volumen a los tradicionales; en los operadores pequeños, la norma aceleró esta transición. Paralelamente, el Nivel de Satisfacción del Usuario se mantiene estable por encima de 4/5, confirmando que la digitalización mejora la eficiencia operativa sin menoscabar la calidad percibida por los usuarios.

Adicionalmente, de acuerdo con el Data Flash de Comunicaciones 2024-012³, el volumen de quejas de los usuarios de servicios de telecomunicaciones descendió a 2,9 millones en el segundo semestre de 2023, lo que supone una reducción de 4,08 % frente al mismo periodo de 2022 y una caída anual de 2,96 % en 2023. Además, el 79 % de las reclamaciones se resolvieron a favor del usuario en primera instancia, evidencia de que los mecanismos de salvaguarda contractual introducidos por la CRC son útiles y fortalecen la capacidad de los usuarios para ejercer sus derechos.

1.1.2. Portabilidad numérica

La portabilidad numérica fue implementada en Colombia en virtud de la Ley 1245 de 2008, con el fin de permitir a los usuarios conservar su número telefónico al cambiar de proveedor de servicios, eliminando así una de las principales barreras al cambio y promoviendo la competencia en el mercado de telecomunicaciones. Considerando la madurez del mercado que se presenta hoy (179% de penetración del servicio de telefonía móvil y 92% de penetración del servicio de datos móviles), la portabilidad es hoy la fuente de las dinámicas activas de competencia.

En cumplimiento de este mandato legal, la CRC expidió la Resolución 2355 de 2010, mediante la cual estableció las condiciones para su implementación en telefonía móvil. Posteriormente, se han realizado ajustes técnicos y operativos al régimen, incluyendo la reducción progresiva del plazo de portación hasta llegar a menos de un día hábil, como fue establecido en la Resolución CRC 5929 de 2020. Recientemente, por medio de la Resolución CRC 7684 de 2025 se estableció que los operadores móviles de red no pueden contactar a los usuarios que se hayan portado de su red hasta por tres meses después de la finalización de la portación. Esta medida está destinada a prevenir prácticas de retención que puedan comprometer la libre elección del usuario, generando barreras de salida que debiliten las condiciones de competencia.

² Evaluación ex post disponible en:

https://postdata.gov.co/sites/default/files/general/Evaluacion_Ex_Post_Res_6242_Digitalizacion_RPU.pdf

³ Disponible en: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-012-quejas-de-comunicaciones>

Gracias a estas medidas, los usuarios pueden cambiar de operador sin perder su número, lo cual mejora su capacidad de elección, aumenta la movilidad entre proveedores y fomenta la competencia en beneficio de los usuarios⁴.

Desde su entrada en vigencia en agosto de 2011 y hasta enero de 2025, se han registrado 57,6 millones de operaciones de portabilidad numérica móvil en Colombia. En su primer mes de funcionamiento se realizaron 26.114 portaciones, mientras que en el mes más reciente (enero de 2025) se contabilizaron 572.317 portaciones. Esto representa una tasa de crecimiento mensual compuesta (TCMC) del 1,92% durante todo el período. Sin embargo, el mes con el mayor número de portaciones registrado en la historia fue marzo de 2023, con 752.781 operaciones, lo que refleja el alto grado de apropiación del mecanismo por parte de los usuarios⁵.

1.1.3. Condiciones de permanencia mínima en contratos

Las cláusulas de permanencia mínima (CPM) han sido objeto de intervención regulatoria por parte de la CRC debido a su impacto sobre la capacidad de los usuarios para cambiar de proveedor. Ciertamente, este tipo de cláusulas, cuando están asociadas a subsidios o financiación de terminales, pueden convertirse en barreras contractuales que limitan la competencia al generar costos de cambio⁶.

En el caso de los servicios móviles, la alta movilidad de los usuarios, la existencia de esquemas de prepago y la introducción de la portabilidad numérica, han hecho que la dinámica del mercado favorezca la competencia por el cliente. En este contexto, las cláusulas de permanencia mínima representaban un obstáculo injustificado para la libre elección de proveedor. Por ello, mediante la Resolución CRC 4444 de 2014, la CRC prohibió completamente las CPM en servicios móviles, como una medida estructural para reducir fricciones en el cambio de operador y facilitar el ejercicio del derecho de portarse. A pesar de esta prohibición, los usuarios no han visto limitada su capacidad de adquirir terminales móviles, ya que los operadores pueden seguir ofreciendo equipos mediante financiación independiente, sin atarlos contractualmente al servicio.

⁴ De acuerdo con las evaluaciones ex post realizadas por la CRC, la portabilidad numérica ha tenido un impacto positivo sobre la dinámica del mercado móvil colombiano. En el período 2012–2014, se identificó como una medida que contribuyó a reducir barreras de entrada y facilitar la libre elección de operador, al eliminar los costos de cambio asociados a la pérdida del número telefónico. Posteriormente, durante los períodos 2015–2017 y 2018–2020, se evidenció que este mecanismo se consolidó como una herramienta clave para promover la competencia, facilitar la captación de usuarios por parte de nuevos operadores y fortalecer el poder de decisión del consumidor. Evaluaciones de Impacto del Marco Regulatorio disponibles en: www.postdata.gov.co.

⁵ Cifras de portabilidad disponibles en: <https://postdata.gov.co/dataset/portabilidad-num%C3%A9rica-m%C3%B3vil>

⁶ En una dinámica de mercado, se supone que el consumidor tiene la capacidad de elegir racionalmente entre las distintas ofertas disponibles y de cambiar de proveedor si identifica una oferta que mejora su bienestar. Sin embargo, en la práctica, esto puede no suceder debido a la existencia de costos —directos o indirectos— relacionados con dicha elección. En esa medida, los costos de cambio se definen como los costos —directos o indirectos— en los que incurre un consumidor al cambiar de proveedor de un servicio. Los costos de cambio en el mercado de telecomunicaciones pueden ser provocados por factores tales como las penalidades resultantes de la terminación anticipada de los contratos (definidas en las cláusulas de permanencia), cargos de conexión, las diferencias en la tecnología empleada por distintos operadores, las ofertas empaquetadas y los costos de transacción (indirectos) asociados a cambiar el proveedor de un servicio.

En contraste, en los servicios fijos, la realidad es distinta: la oferta de proveedores suele estar limitada por restricciones geográficas o tecnológicas, y el costo de instalación o activación del servicio fijo recae, en muchos casos, en el proveedor. Por esa razón, la CRC —mediante la Resolución CRC 4930 de 2016— adoptó un esquema regulatorio que permite la CPM solo cuando se asocia a inversiones efectivas realizadas por el operador, como la instalación lo que se conoce como cargo por conexión. En estos casos, se exige proporcionalidad, transparencia y un esquema de aplicación gradual en caso de terminación anticipada. Esta medida permite proteger la sostenibilidad de la inversión sin impedir que el usuario acceda al servicio.

Así, las CPM no operan como barrera de entrada, sino como un instrumento limitado y regulado que da viabilidad a modelos donde el operador asume costos iniciales. De hecho, este régimen ha permitido a muchos usuarios acceder a servicios fijos sin tener que asumir de forma anticipada los costos de instalación, sin que ello limite su capacidad de cambiar de proveedor en condiciones razonables.

Estas decisiones han permitido reducir significativamente los costos de cambio para los usuarios, mejorar la dinámica competitiva entre operadores y garantizar una mayor libertad de elección en los servicios de comunicaciones fijas y móviles.

1.2. Calidad del servicio

La CRC, en ejercicio de su facultad legal para definir las condiciones de prestación de los servicios de telecomunicaciones, ha adoptado medidas orientadas a garantizar que los usuarios reciban servicios en condiciones adecuadas de calidad, con base en criterios técnicos, verificables y comparables. Adicionalmente, a partir de la implementación de criterios de mejora regulatoria, esta Comisión implementó un nuevo enfoque del régimen de calidad involucrando los pilares de la política de mejora de simplificación y flexibilización, modernización de redes, metodologías innovadoras de regulación y conocimiento del ecosistema.

Así, desde 2007, la Comisión ha establecido un conjunto de indicadores y metas de desempeño que deben cumplir los operadores, tanto en servicios móviles como fijos. Entre las principales decisiones se destacan las Resoluciones CRC 1740 de 2007, 3067 de 2011 y 4000 de 2012, que introdujeron indicadores para servicios móviles como llamadas caídas y accesibilidad, y para los servicios de datos e Internet. Posteriormente, se adoptaron ajustes metodológicos para incorporar nuevas métricas, mejorar la visualización de resultados y adecuar los mecanismos de reporte a los avances tecnológicos del sector.

En los últimos años, se destaca la expedición de la Resolución CRC 6890 de 2022, mediante la cual se efectuó una revisión integral el régimen de calidad de servicios de telecomunicaciones, que dio como resultado su rediseño desde un enfoque de innovación, modernización de redes y simplificación regulatoria. Específicamente, esta decisión permitió:

- (i) Reducir en un 57% el número de indicadores exigidos;
- (ii) Migrar hacia un método de medición innovador, basado en la recolección de información

- de forma masiva y directamente desde el equipo terminal móviles de casa usuario, denominado método crowdsourcing;
- (iii) ampliar la cobertura de la medición y conocer el desempeño real de estos servicios en el país, pasando del 52% al 82% (800 municipios) del territorio nacional, y, a su vez, generó un ahorro en costos para los regulados del 90%.

Esta modificación integral facilitó la supervisión del desempeño de la calidad real incluso en zonas rurales, promueve la mejora continua de la calidad en todo el país y contribuyó en la implementación de la estrategia de política pública de cierre de la brecha digital en Colombia.

Adicionalmente, la CRC ha fortalecido el enfoque de calidad desde la experiencia del usuario (QoE), complementando los indicadores técnicos tradicionales con mecanismos de evaluación objetiva y subjetiva. Esta estrategia incluye encuestas de percepción aplicadas anualmente en 19 ciudades, el análisis de datos masivos provenientes de fuentes externas especializadas⁷ y reportes de operadores, así como la publicación de resultados en plataformas abiertas como www.postdata.gov.co.

Aunado a lo anterior, específicamente respecto de la calidad de los servicios de datos móviles 4G, esta Comisión expidió la Resolución CRC 7363 de 2024, por medio de la cual se decidió continuar con la actualización y adecuación de las herramientas de mejora continua de la calidad, específicamente de datos móviles en tecnología 4G, con el objetivo de hacer exigibles niveles de calidad mínimos y empoderar a los usuarios mediante la publicidad de información que le permitiera tomar decisiones de consumo basadas en datos.

Las principales medidas implementadas fueron:

- (i) La definición de umbrales de cumplimiento a los indicadores de velocidad de carga y descarga. Para ello, la CRC definió una senda gradual entre 2024 y 2029, en la que cada año los PRSTM deben mejorar sus condiciones de calidad, especialmente velocidades de carga y descarga. A partir de julio de 2025 se exigió en la regulación que estos indicadores aumenten. Para ello se definieron tres grupos de municipios (de 820 municipios restando los 320 exceptuados del Anexo 5.7 de política pública de masificación de servicios) con el fin de que los umbrales sean diferenciales, de acuerdo con el desempeño de la calidad en los últimos años. Por ejemplo:

Para el clúster alto:

- Velocidad de carga aumentará a 3,2 Mbps (hoy está en 2,6Mbps). En 2027 llegará a 4,7Mbps.
- Velocidad de descarga aumentará a 6,1 Mbps (hoy en 5,0Mbps). En 2027 llegará a 9,0Mbps.

Ejemplos de municipios en este clúster (Bogotá, Barranquilla, Cali, Ibagué, Medellín, Montería y Valledupar).

⁷ Por ejemplo: Speedtest de Ookla (<https://www.speedtest.net>)

Para el clúster medio:

- Velocidad de carga aumentará a 3,0 Mbps (hoy está en 2,6Mbps). En 2028 llegará a 4,7Mbps.
- Velocidad de descarga aumentará a 5,8 Mbps (hoy en 5,0Mbps). En 2028 llegará a 9,0Mbps.

Ejemplos de municipios en este clúster (Calamar, Bolívar; Ráquira, Boyacá; Buenos Aires, Cauca, San Andrés, Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina)

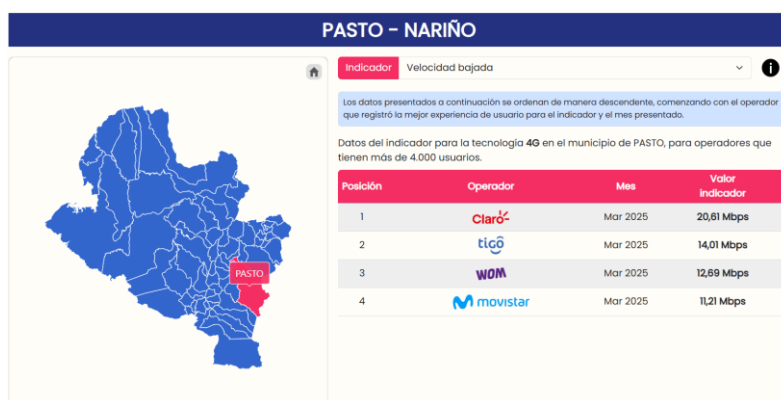
Para el clúster bajo:

- Velocidad de carga aumentará a 2,9Mbps (hoy está en 2,6Mbps). En 2029 llegará a 4,7Mbps.
- Velocidad de descarga aumentará a 5,6Mbps (hoy en 5,0Mbps). En 2029 llegará a 9,0Mbps.

Ejemplos de municipios en este clúster (Leticia, Amazonas; Puerto Nariño, Amazonas; Santander de Quilichao, Cauca; San José del Guaviare, Guaviare; Puerto Carreño, Vichada)

- (ii) Se creó y desarrolló la plataforma <https://www.yomidolocalidad.gov.co/> en la que todos los usuarios pueden encontrar todos los indicadores de calidad para 4G, publicados por municipio y por operador que efectivamente suministra el servicio de internet móvil.

A continuación, se muestra la información de calidad a la que puede acceder cualquier usuario mediante esta plataforma, con los ejemplos de los indicadores de descarga y carga:





Adicionalmente, se destaca el Índice de Calidad de la Experiencia para Internet Fijo, publicado desde 2023⁸.

Estas medidas han fortalecido la capacidad institucional para monitorear el desempeño de los operadores, mejorar la transparencia para los usuarios y promover una competencia basada en la calidad del servicio.

1.3. Tarifas

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) pueden fijar libremente los precios a los usuarios (tarifas minoristas). Sin embargo, dicha norma también habilita a la CRC para intervenir en la fijación de tarifas cuando se identifique una falla de mercado, no haya suficiente competencia o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos en la normativa.

En este contexto, la regulación mayorista se reconoce internacionalmente como una mejor práctica regulatoria, ya que permite corregir distorsiones en los eslabones intermedios del mercado —por ejemplo, en el acceso a infraestructura esencial— sin necesidad de intervenir directamente en el mercado minorista, donde los efectos pueden ser más intrusivos. Al intervenir en el nivel mayorista, se crean condiciones habilitantes para que múltiples prestadores puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado minorista, promoviendo así precios más competitivos, mejor calidad de servicio y mayor cobertura para los usuarios. Esta lógica ha sido respaldada por organismos internacionales como la OCDE y el BEREC, que recomiendan que las autoridades reguladoras prioricen las intervenciones mayoristas como una herramienta eficaz para promover la competencia y proteger a los usuarios finales, manteniendo al mismo tiempo incentivos adecuados para la inversión.

⁸ Disponible en: <https://postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-020-mediciones-de-calidad-desde-experiencia-del-usuario-servicio-fijo>

En el caso colombiano, el parágrafo del artículo 23 de la norma citada previamente prevé que la CRC hará énfasis en la regulación de mercados mayoristas. En efecto, la experiencia regulatoria de la CRC ha demostrado que medidas adoptadas en mercados mayoristas han sido útiles para corregir fallas de mercado y facilitar el ingreso de nuevos actores. Ejemplo de esto son: la definición de acceso para la terminación de llamadas en redes fijas y móviles, los esquemas tarifarios para Roaming Automático Nacional (RAN) y para la Operación Móvil Virtual (OMV); así como la regulación de los valores de remuneración de infraestructura pasiva (postes, ductos y torres) en la compartición de infraestructura.

A continuación, se explicarán las intervenciones más relevantes realizadas por la CRC en materia de tarifas mayoristas, las cuales han buscado corregir distorsiones, reducir barreras de entrada y en general promover la competencia:

1.3.1. Cargos de acceso para la terminación de llamadas

Los cargos de acceso para la terminación de llamadas corresponden al valor que debe pagar un operador a otro por permitir la terminación de llamadas en su red. La regulación sobre el asunto propende evitar prácticas discriminatorias y promover la eficiencia en el uso de las redes. La CRC ha intervenido en esta materia tanto para servicios móviles como fijos, con base en modelos de costos que permiten establecer valores alineados con principios de eficiencia y neutralidad tecnológica.

En el caso de los servicios móviles, la Comisión adoptó un régimen regulado desde 2007 con la Resolución CRC 1763, que fue posteriormente actualizado mediante resoluciones como la CRC 2354 de 2010, 3136 de 2011, 4001 de 2012, 4660 de 2014, CRC 5108 de 2017 y CRC 7007 de 2022. Estas medidas establecieron sendas descendentes en los valores de interconexión y definieron condiciones diferenciadas para operadores entrantes, buscando equilibrar la competencia en el mercado móvil.

Como resultado de este enfoque regulatorio, entre 2010 y 2025 los cargos de acceso móvil se redujeron en un 95% en términos reales, lo que ha contribuido significativamente a mejorar la eficiencia del mercado y a favorecer la reducción de precios para los usuarios. Para el año 2025, los valores vigentes corresponden a \$4,08 por minuto en la modalidad de remuneración por uso, y a \$3.585.287 por E1 en la modalidad de remuneración por capacidad.

Adicionalmente, debe mencionarse que con la Resolución CRC 7753 de 2025, cada proveedor de redes y servicios móviles conservará la totalidad del valor que paguen sus usuarios por llamadas y SMS, y asumirá directamente la facturación de estos servicios. La medida también establece que, si entre operadores se presentan desbalances de tráfico ⁹estos podrán acordar mecanismos de compensación y de no llegar a un acuerdo, podrán acudir a la CRC para resolver la controversia.

⁹ Se considerará como balance compensable la diferencia en la proporción del tráfico entrante de un proveedor, respecto del total del tráfico bilateral que supere el 5% respecto del punto de equilibrio.

Para los servicios fijos, la Resolución CRC 5826 de 2019 estableció una senda de cargos de acceso regulados basada también en criterios de eficiencia. Esta senda fue actualizada por la Resolución CRC 7713 de 2025, que ajustó los valores aplicables para los años siguientes, manteniendo el enfoque metodológico de largo plazo.

Entre 2010 y 2025, los cargos de acceso en servicios fijos se redujeron en términos reales en un 90%, lo cual refleja el impacto de las políticas orientadas a promover una mayor eficiencia en la utilización de redes. Para el año 2025, los valores vigentes corresponden a \$7,68 por minuto en la modalidad de remuneración por uso, y a \$2.691.241 por E1 en la modalidad de remuneración por capacidad.

La regulación de estas tarifas mayorista permitió la reducción de los costos de interconexión, mejorar la transparencia en las relaciones entre operadores y generar condiciones más equitativas para la prestación de los servicios de voz en redes móviles y fijas.

Finalmente, considerando lo dispuesto en la Sentencia del Consejo de Estado del 21 de noviembre de 2024, la Comisión de Regulación de Comunicaciones adelanta actualmente dos proyectos regulatorios —«Revisión Integral de la Remuneración en Servicios Fijos» y «Esquemas de Remuneración Mayorista de Redes Móviles»— con el propósito de adecuar la normativa vigente a los preceptos y criterios definidos por dicha providencia judicial. Estos proyectos permitirán evaluar técnica y jurídicamente los ajustes necesarios en los esquemas de remuneración, en concordancia con los principios de eficiencia, proporcionalidad y adecuada compensación entre operadores.

1.3.2. Roaming Automático Nacional (RAN)

El Roaming Automático Nacional (RAN) permite que los usuarios accedan a los servicios móviles mediante la red de otro operador cuando no existe cobertura de su proveedor original. Esta figura ha sido clave para facilitar la entrada de nuevos operadores, ampliar la cobertura efectiva de los servicios móviles y promover el uso eficiente de la infraestructura existente.

La CRC ha regulado esta modalidad de acceso mediante un conjunto de medidas orientadas a garantizar condiciones técnicas, económicas y de transparencia. Inicialmente, la Resolución CRC 4112 de 2013 estableció el marco general para la implementación del RAN. Posteriormente, las Resoluciones CRC 4660 de 2014 y CRC 5107 de 2017 ajustaron las condiciones de acceso y definieron tarifas diferenciadas de remuneración, especialmente para operadores que hubieran ingresado recientemente al mercado.

Posteriormente, la CRC expidió la Resolución CRC 6298 de 2021 con la cual definió los valores tope para la remuneración del servicio de RAN en 460 municipios en Colombia, seleccionados según su nivel de competencia y desarrollo de la infraestructura, dejando el resto de los municipios bajo condiciones de negociación entre los operadores.

Posteriormente, la Resolución CRC 7007 de 2022 actualizó las condiciones de remuneración por el uso de la instalación esencial de RAN, en línea con los costos eficientes calculados a partir de modelos actualizados de redes móviles. A su turno, la Resolución CRC 7285 de 2024, que desarrolla

una estrategia integral para promover la competencia efectiva en el mercado de servicios móviles, incluyó ajustes normativos relevantes para el acceso a redes móviles bajo esquemas como el RAN, al actualizar la lista de municipios en los que aplica la tarifa regulada, pasando de 460 a 498 municipios.

Cabe destacar que la regulación de los precios aplicables al acceso al RAN está focalizada en aquellas zonas en donde se requiere fortalecer la competencia por servicios y reconoce expresamente las diferencias en las condiciones de operación entre los distintos actores del mercado. Entre 2013 y 2025, los valores de remuneración por el uso de RAN han disminuido en términos reales en un 92%, reflejando el impacto de la regulación orientada a eficiencia. Para 2025, los valores vigentes corresponden a \$4,08 por minuto en el caso del acceso a RAN para servicios de voz móvil, y a \$3,71 por megabyte en el caso del acceso para servicios de datos móviles; ambos aplicables a la utilización de la red del operador dominante.

Estas decisiones han contribuido a mejorar la cobertura de los servicios móviles y permitir que nuevos operadores presten servicios mientras despliegan su propia infraestructura. A manera de ejemplo, con información entre el 2018 y 2024, se evidencia el incremento del 46,8% en los sitios con tecnología 4G y del 57,6% en los sectores con esta tecnología en municipios con tarifa negociada, donde los operadores tienen mayor flexibilidad para definir condiciones comerciales, lo anterior indica que se generaron incentivos para invertir y expandir cobertura. Por su parte, en ese mismo periodo el aumento del 7,8% en el tráfico per cápita en municipios con tarifa regulada sugiere que el acceso a RAN bajo condiciones reguladas permitió mejorar la disponibilidad del servicio, al facilitar la competencia efectiva en zonas donde antes existían barreras de entrada. Estos hallazgos demuestran que el acceso mayorista regulado, al equilibrar la relación entre operadores establecidos y entrantes, se traduce en beneficios directos para los usuarios en términos de cobertura y calidad, y fomenta el dinamismo competitivo en el mercado móvil.

1.3.3. Acceso mayorista para operación móvil virtual

El acceso mayorista para la Operación Móvil Virtual (OMV) permite que operadores sin red ni espectro propio puedan ofrecer servicios móviles (voz, SMS y datos) utilizando la infraestructura de un Operador Móvil con Red (OMR). Esta figura busca promover la competencia, ampliar la oferta de servicios y facilitar la entrada de nuevos jugadores al mercado. Según lo dispuesto en el Capítulo 16 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, los OMR están obligados a ofrecer acceso a los OMV en condiciones no discriminatorias, asegurando la interoperabilidad, calidad del servicio, disponibilidad de recursos técnicos y acceso a información necesaria para la gestión operativa y de atención al usuario.

La regulación de la CRC ha evolucionado para establecer condiciones tanto para los OMR como para los OMV. Entre las obligaciones del OMR se incluyen: garantizar el acceso en un plazo máximo de cuatro meses; proveer servicios complementarios; permitir acuerdos con múltiples OMR sin imponer exclusividades; y asegurar la calidad de servicio en condiciones equivalentes a las ofrecidas a sus propios usuarios. A su vez, los OMV deben presentar proyecciones de tráfico, gestionar adecuadamente los recursos de red, cumplir con obligaciones de portabilidad y emergencia, y pagar oportunamente los valores por el acceso.

En cuanto al esquema de remuneración, la regulación establece que las condiciones económicas entre OMR y OMV deben ser objeto de libre negociación. No obstante, en ausencia de acuerdo, se aplican los precios máximos definidos por la CRC. Para el año 2025, los valores tope de remuneración mayorista son: \$4,08 por minuto de voz, \$3,71 por megabyte de datos y \$2,33 por mensaje SMS. Actualmente, en los mercados de servicios móviles existen 8 OMV¹⁰ que representan el 5,6% del total de líneas o accesos de servicios móviles con un total de 5,76 millones de líneas.

1.3.4. Acceso a infraestructura pasiva

El acceso a infraestructura elegible es el derecho que tienen los PRST a ocupar postes, ductos y demás elementos de soporte o «pasivos» pertenecientes a otros sectores —sobre todo los de energía— y los mismos operadores de telecomunicaciones para tender o ampliar sus redes. En este caso se parte de la siguiente premisa: si se comparte la obra civil ya existente, se abarata y acelera el despliegue, se evita la saturación del espacio público y se cierra con mayor rapidez la brecha digital. En el Capítulo 10 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, la CRC estableció esta figura como una obligación de acceso abierto, no discriminatorio y a costos eficientes, detallando los requisitos técnicos, los plazos de respuesta y los mecanismos de resolución de controversias.

La regulación sobre la materia ha evolucionado en tres grandes hitos. Primero, la Resolución CRC 5890 de 2020 revisó todo el régimen para los postes y ductos del sector eléctrico, actualizó la metodología de costos y fijó topes tarifarios con base en el modelo «costo evitado eficiente». Segundo, la Resolución CRC 7120 de abril de 2023 extendió las reglas de acceso a nuevos sectores (red vial, sistemas de transporte masivo y mobiliario urbano), simplificó trámites y recalculó los topes aplicables a postes y canalizaciones de los sectores eléctrico y telecomunicaciones, introduciendo un esquema de indexación anual ligado al Índice de Costos de la Construcción de Obras Civiles (ICOCIV). Finalmente, la Resolución CRC 7242 de noviembre de 2023 dio cumplimiento al artículo 148 de la Ley 2294 (PND 2022-2026), pues mantuvo los topes fijados por la Resolución CRC 7120. No obstante, creó un techo máximo al incremento anual (un nuevo indexador que combina ICOCIV e IPC-Servicios y que se modula por clúster municipal de desempeño) para que las alzas futuras nunca desincentiven el despliegue ni impacten la capacidad de pago de los usuarios.

La evaluación de resultados de la Resolución CRC 5890 de 2020, realizada por la CRC, permite evidenciar que los costos de compartición de postes, ductos y torres del sector eléctrico presentaron una reducción al establecer topes tarifarios con reducciones entre 6,5% y 74,4% con respecto a los topes que estarían vigentes para 2020 de no haberse cambiado la regla de contraprestación económica con la expedición de dicha resolución, y que la percepción sobre la facilidad para la definición del valor de remuneración y el perfeccionamiento de los acuerdos de compartición fue más favorable luego de la expedición del acto administrativo.

¹⁰ ALMACENES EXITO INVERSIONES S.A.S., VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S., EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP, LOGISTICA FLASH COLOMBIA S.A.S, LOV TELECOMUNICACIONES SAS, CELLVOZ COLOMBIA SERVICIOS INTEGRALES S A E S P, PLINTRON COLOMBIA SAS y SUMA MOVIL S.A.S.

De igual forma, los resultados de la evaluación de impacto mostraron que con posterioridad a la expedición del referido acto administrativo se presentó un crecimiento de 29 acuerdos de compartición de infraestructura eléctrica atribuibles de alguna forma a la medida. Así mismo, a partir de este hito se evidenció una disminución del 7,7% en el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) del servicio de Internet fijo en 524 municipios con bajo desempeño, según la clasificación acorde con el desempeño en la prestación de servicios fijos, y un crecimiento de 0,76 y 0,89 puntos porcentuales en la penetración de este servicio en los periodos que siguieron a su expedición, en los municipios de Colombia por trimestre en municipios con desempeño incipiente y bajo, siendo estos números superiores al crecimiento registrado en municipios con desempeños alto y moderado, en la misma clasificación.

Por su parte, con la Resolución CRC 7120 de 2023 se redujeron las tarifas de compartición de entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en un 78% y 82% según la altura del poste y de hasta el 96,6% en los apoyos en canalizaciones.

Estos ejemplos ilustran cómo, aun dentro de un mismo tipo de soporte, las tarifas reconocen diferencias de altura o capacidad y se modulan según el desempeño municipal. Con la política de topes, descuentos focalizados y techo de indexación, la CRC busca equilibrar la remuneración justa de los propietarios y el incentivo eficiente para que más operadores compartan infraestructura, abaratando y agilizando el despliegue en todo el país.

1.4. Uso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones

El Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, denominado «Uso e Interconexión de Redes de Telecomunicaciones», reúne toda la normativa expedida por la Comisión sobre acceso, interconexión y uso compartido de redes, infraestructura pasiva y servicios mayoristas. Allí se regulan el régimen general de interconexión entre operadores, las condiciones de acceso de proveedores de contenidos y aplicaciones, los cargos de acceso y uso de redes fijas y móviles, el acceso a instalaciones esenciales —como el Roaming Automático Nacional (RAN), las cabezas de cable submarino o la instalación de facturación y recaudo—, la compartición de infraestructura pasiva, así como el acceso mayorista de Internet y la operación móvil virtual.

Las temáticas que tienen componentes tarifarios —cargos de interconexión, valores de RAN u OMV y topes de infraestructura— ya fueron explicados en la sección 1.3 «Tarifas» del presente documento.

Sin embargo, para ofrecer una visión completa de las condiciones regulatorias que contiene el mencionado Título IV, a continuación se explican las temáticas correspondientes al régimen general de acceso e interconexión, condiciones de acceso de proveedores de contenidos y aplicaciones (SMS/USSD) y acceso mayorista de Internet fijo (servicio portador):

1.4.1. Régimen general de acceso e interconexión

El punto de partida del Título IV es asegurar que todas las redes puedan interconectarse en igualdad de condiciones. La CRC impone a cada PRST la publicación de una Oferta Básica de Interconexión

(OBI), documento estandarizado que describe interfaces, plazos, calidad mínima y criterios de remuneración. Los principios que rigen el asunto son cuatro: no discriminación, transparencia, orientación a costos y con-cargo-igual-acceso-igual (mismo precio = mismo trato técnico).

Cuando la negociación bilateral no avanza y alguna de las partes informa a la CRC, la Comisión activa un mecanismo expedito de solución de controversias, que se encuentra reglado en el Título V de la Ley 1341 de 2009. Esta vía sustituye procedimientos judiciales prolongados¹¹.

Adicionalmente, con el propósito de adecuar la interconexión entre las diferentes redes de comunicaciones del país para que se soporte la innovación tecnológica, en particular para promover la terminación de llamadas que utilizan la tecnología de Voz sobre IP (protocolo de internet), en el año 2022¹² la CRC actualizó las condiciones técnicas para que se adopte e implemente el Protocolo de Inicio de Sesión en las interconexiones (SIP, por sus siglas en inglés). Con la interconexión SIP se promueve la modernización y la convergencia de redes y servicios, dado que contribuye a acelerar la prestación de todos los servicios de comunicaciones a través de redes IP (conocidas como redes "All IP") con la debida interoperabilidad entre ellas, en beneficio de una mayor competencia, más y mejores ofertas, menores precios y del surgimiento de nuevos modelos de negocios que conlleva el ambiente de las comunicaciones a través de las redes de internet. De esta forma se preserva la continuidad de los servicios, al tiempo que se garantiza que las nuevas redes convergentes cumplan estándares internacionales.

1.4.2. Condiciones de acceso de proveedores de contenidos y aplicaciones (SMS / USSD)

En el Capítulo 2 del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016 se establecieron las condiciones de acceso por parte de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) a las redes de los PRST. Según la regulación, los PCA son aquellos responsables directos por la producción, generación o consolidación de contenidos y aplicaciones a través de redes de telecomunicaciones y pueden o no estar directamente conectados con el o los PRST sobre los cuales prestan sus servicios. Así, estos envían los contenidos a los usuarios mediante mensajes cortos de texto (SMS) haciendo uso de códigos cortos¹³.

¹¹ En 2022 se adelantaron un total de 56 actuaciones administrativas, de las cuales 21 fueron de solución de controversias y 35 desconexiones. En 2023 un total de 43 actuaciones administrativas, de las cuales 23 fueron de solución de controversias y 20 desconexiones. Y en 2024 fueron un total de 63 actuaciones administrativas, de las cuales 38 fueron de solución de controversias y 25 desconexiones.

¹² Resolución CRC 6522 de 2022. «Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones»

¹³ La resolución CRC 5050 de 2016 define código corto como «el tipo de numeración asignada por la CRC para la prestación de servicios de contenidos y aplicaciones basados en el envío o recepción de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes a través del Servicio Suplementario de Datos no Estructurados (USSD). La naturaleza de esta numeración está circunscrita al posicionamiento e identificación de un tipo de servicio de contenidos y aplicaciones para los usuarios, a través de un código numérico que informe claramente el tipo de servicio, el contenido, la modalidad de compra y los costos asociados, y no para la creación de un canal de comunicación dedicado de SMS entre los usuarios finales del servicio de telefonía móvil y sus clientes.»

En esta línea, los códigos cortos, que deben ser habilitados por los PRST en sus redes en máximo 20 días, son asignados por la CRC, la cual, en virtud de las funciones otorgadas por la Ley 1341 de 2009, tiene la responsabilidad de regular y administrar los recursos de identificación, incluidos los códigos utilizados por los PCA para el envío de mensajes SMS y USSD a los usuarios de los PRST. Al respecto, es importante señalar que la CRC, en su calidad de regulador y administrador de estos recursos, estableció en el Título VI de la Resolución CRC 5050 de 2016 los criterios para su uso eficiente y en caso de verificar el incumplimiento de dichos criterios por parte de los asignatarios, la Comisión está facultada para proceder con la recuperación de los códigos.

Por otro lado, con el fin de reconocer y contrarrestar situaciones de fraude que se vienen presentando con alguna frecuencia (como por ejemplo *smishing*¹⁴) mediante el uso de mensajes enviados usando códigos cortos, la Comisión en el año 2022¹⁵, estudió este fenómeno y estableció que los PCA e integradores tecnológicos que sean asignatarios de códigos cortos deberán hacer uso de herramientas tecnológicas para prevenir fraudes a través del envío de mensajes SMS o USSD y efectuar controles periódicos respecto de la efectividad de los mecanismos dispuestos para tal fin.

Adicionalmente, es de mencionar que teniendo en cuenta que estos fenómenos de fraude persisten y se modernizan, en la actualidad la CRC se encuentra adelantando el proyecto regulatorio «Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles»¹⁶ el cual tiene como objetivo revisar la pertinencia de definir obligaciones adicionales a los agentes que participan en la provisión de contenido y aplicaciones en las redes de servicios móviles mediante SMS y los requisitos para la asignación y recuperación de la numeración de códigos cortos para SMS.

1.4.3. Acceso mayorista de Internet fijo

Mediante la Resolución CRC 7714 de 2025, esta Comisión adoptó un conjunto de medidas regulatorias sobre los servicios mayoristas de Internet, con el fin de abordar los problemas de competencia estructural en los mercados mayoristas que impactan la oferta minorista de Internet fijo residencial. La CRC identificó que los pequeños prestadores del servicio de Internet, incluidos los Proveedores del Servicio de Internet Comunitario Fijo (PSICF), enfrentan condiciones contractuales desiguales, altos costos de acceso al servicio mayorista y poca claridad sobre las condiciones ofrecidas por los operadores portadores.

Para corregir esta situación, la CRC impone obligaciones específicas a los proveedores mayoristas que permiten a los operadores más pequeños negociar en condiciones más justas. Se definieron reglas claras para mejorar la transparencia y comparabilidad de las ofertas mayoristas, se establecieron condiciones técnicas mínimas que deben garantizar los portadores, y se delimitaron

¹⁴ El *smishing* se identifica como una técnica de ciberdelincuencia que utiliza mensajes de texto (SMS) para engañar a las personas y robarles información personal o financiera, haciéndose pasar por una entidad legítima.

¹⁵ Resolución CRC 6522 de 2022. «Por la cual se modifican algunas disposiciones referidas al acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones contenidas en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, y se dictan otras disposiciones»

¹⁶ <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/agenda/agenda-regulatoria-2025-2026.pdf>

parámetros de calidad y disponibilidad del servicio. Esto facilita la negociación de acuerdos más equilibrados, reduce los costos de transacción y mejora el acceso a capacidades de transporte esenciales para prestar servicios minoristas.

Como parte de esta intervención, se definieron umbrales de cumplimiento para 170 municipios identificados como susceptibles de regulación ex ante, agrupados en cuatro conjuntos según las dificultades que enfrentan para mantener disponible el servicio. Esta clasificación permite adoptar medidas más ajustadas a las condiciones locales. Con ello, se generan las condiciones para que los pequeños Proveedores de Servicios de Internet (ISP) y PSICF puedan acceder a capacidad mayorista en condiciones técnicas y económicas razonables, expandir su cobertura en zonas apartadas o de difícil acceso, y competir de forma más efectiva en el mercado minorista.

1.5. Despliegue de infraestructura

1.5.1. Código de buenas prácticas

La CRC adoptó en 2016, mediante la Circular CRC 121, el «Código de Buenas Prácticas al despliegue de infraestructura», con el fin de facilitar la coordinación entre los operadores y las autoridades locales en el despliegue de redes en el espacio público. Este documento proporciona lineamientos técnicos y urbanísticos dirigidos a promover un desarrollo ordenado de infraestructura en el ámbito municipal.

En 2020, la CRC expidió una versión actualizada del código, mediante la Circular CRC 131, con el objetivo de fortalecer esta herramienta y adaptarla a los nuevos retos tecnológicos y normativos. Esta actualización amplió su alcance e incluyó una caracterización de los agentes involucrados, un resumen de las normas nacionales aplicables, la identificación de barreras comunes —incluidas aquellas relacionadas con servicios de televisión y radio—, así como directrices específicas para el despliegue de redes 5G. También se incorporó información sobre la normativa vigente en materia de límites de exposición humana a campos electromagnéticos, en concordancia con las disposiciones de la Agencia Nacional del Espectro (ANE).

Gracias a esta actualización, el «Código de Buenas Prácticas al despliegue de infraestructura» se consolidó como una herramienta clave para apoyar a las administraciones locales en la formulación o modificación de su normativa territorial. De acuerdo con lo establecido en el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019, su adopción puede facilitar la acreditación de los municipios como «libres de barreras al despliegue», condición que permite su priorización por parte del Ministerio TIC para la asignación de nuevas coberturas de telefonía e Internet móvil. Con corte al 7 de mayo de 2025, 843 municipios han sido certificados en este sentido, reflejando el impacto positivo de esta iniciativa en la expansión de la conectividad regional.

En el marco de su Estrategia de Acercamiento Regional, la CRC adelanta jornadas de trabajo con alcaldes y representantes de los municipios, con el objetivo de fortalecer la articulación con las entidades territoriales y avanzar en acciones que mejoren la conectividad y el acceso a los servicios de comunicaciones en la región. Durante las jornadas, se abordan temas clave como:

- Las principales barreras para el despliegue de infraestructura de comunicaciones.
- El proceso de acreditación como “territorios libres de barreras”.
- Los beneficios que esta acreditación representa para los entes territoriales, incluyendo el acceso a programas del Ministerio TIC.

Estos espacios de diálogo reafirman el compromiso de la CRC con el cierre de brechas digitales y el trabajo conjunto con las autoridades locales para garantizar los derechos de los usuarios de los servicios regulados en todo el país.

A su vez, las medidas comentadas han contribuido a reducir los costos asociados al despliegue de redes, mejorar el aprovechamiento de los recursos existentes, establecer reglas claras para la instalación de infraestructura en edificaciones y espacios compartidos, y facilitar el acceso a redes de telecomunicaciones por parte de nuevos operadores, en beneficio de una mayor cobertura y calidad de los servicios.

1.5.2. RITEL

Mediante la Resolución CRC 4262 de 2013, la CRC expidió el Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones –RITEL–. Este reglamento establece las condiciones y características que debe cumplir la infraestructura soporte de la red de telecomunicaciones en edificaciones sometidas al régimen de propiedad horizontal, así como los lineamientos para la instalación de la red de Televisión Digital Terrestre (TDT).

Además de definir las obligaciones del constructor respecto al despliegue de dicha infraestructura, el RITEL también establece responsabilidades para los operadores y las administraciones de la copropiedad. Este reglamento ha sido actualizado mediante las Resoluciones CRC 5405 de 2018, 5993 de 2020 y 6771 de 2022. Su implementación ha permitido que las edificaciones de propiedad horizontal, construidas luego de julio de 2019, cuenten con una señal óptima y una mejor calidad en los servicios de comunicaciones dentro del hogar, garantizando la libertad de elección de los usuarios, quienes pueden contratar el servicio con el operador que mejor se ajuste a sus necesidades.

1.6. Mercados y competencia

La regulación en materia de mercados y competencia permite a la CRC identificar operadores con poder significativo, prevenir fallas estructurales y adoptar medidas ex ante que promuevan una dinámica competitiva eficiente. Esta intervención está soportada en lo contenido en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que faculta a la Comisión para definir mercados relevantes, evaluar condiciones de competencia y establecer obligaciones regulatorias proporcionales cuando se identifiquen restricciones.

Desde 2009, la CRC ha adoptado metodologías para el análisis estructural de los mercados, comenzando con la Resolución CRC 2058 de ese año, posteriormente actualizada mediante las Resoluciones CRC 5108 de 2017 y CRC 6990 de 2022, esta última con una nueva lista de mercados relevantes relacionados con redes y servicios fijos. De forma complementaria, la Resolución CRC

7422 de 2024 actualizó los mercados relevantes relacionados con el servicio de televisión, considerando los cambios tecnológicos y de consumo en el entorno audiovisual.

En el caso del mercado de voz saliente móvil, la CRC identificó desde 2009 la existencia de poder de mercado por parte del proveedor COMCEL S.A. Esto se estableció inicialmente en la Resolución CRT 2062 de 2009 y fue ratificado en la Resolución CRT 2066 del mismo año. Posteriormente, se adoptaron medidas adicionales mediante las Resoluciones CRC 4002 y 4050 de 2012, con el fin de limitar la capacidad del operador dominante para restringir la competencia en la terminación de llamadas móviles.

En cuanto al mercado «servicios móviles» (prestación conjunta voz y datos móviles), en el año 2017 la CRC identificó que presentaba problemas de competencia y lo declaró como sujeto de regulación ex ante. Posteriormente, en 2021, la CRC constató la posición dominante de COMCEL S.A. mediante la Resolución CRC 6146, tras una evaluación estructural y comportamental del mercado. Esta condición fue ratificada por la Resolución CRC 6380 de 2021¹⁷. Luego, en 2023, tras realizar una revisión de las condiciones de competencia en ese mercado, la CRC estableció que la ausencia de competencia efectiva persistía¹⁸. Lo anterior por cuanto la CRC pudo determinar, entre otros factores, que:

- (i) El liderazgo de CLARO en el mercado “Servicios Móviles” ha sido estable en los últimos seis años, dado que mantiene participaciones de mercado superiores al 52% en términos de accesos (usuarios) y al 60% en términos de ingresos;
- (ii) Los valores alcanzados en 2022 por el índice de concentración de mercado HHI son cercanos a los que se calcularon en 2017, de alrededor de 3800 para accesos y de 4300 para ingresos (valores facturados), lo que muestra que el mercado sigue altamente concentrado;
- (iii) En cuanto al índice de Stenbacka, se estableció que el umbral presentado para el final de 2022 es cercano al registrado en 2017 tanto en términos de usuarios como en términos de ingresos (valores facturados), y a igual que sucedió entre 2018 a 2021, las participaciones del operador CLARO se ubican por encima de dicho umbral, lo que indica que la concentración en el mercado «Servicios Móviles» se ha mantenido a lo largo del periodo de análisis;
- (iv) Los permisos de espectro radioeléctrico, los elevados costos hundidos en despliegue de redes y de marketing, así como las economías de alcance y escala, entre otros, constituyen considerables barreras a la entrada que caracterizan el mercado “Servicios Móviles”, las cuales limitan la entrada y participación de nuevos agentes en este mercado en el mediano y largo plazo;
- (v) Al analizar la evolución de las tarifas de los servicios de comunicaciones móviles entre

¹⁷ La declaratoria de posición dominante, conforme al marco regulatorio vigente, no implica por sí misma una conducta anticompetitiva o un abuso de dicha posición. Su finalidad es preventiva y busca habilitar la adopción de medidas ex ante que preserven las condiciones de competencia. Las conductas que constituyan abuso de posición dominante son materia de investigación y eventual sanción por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en ejercicio de sus competencias legales.

¹⁸ CRC (2023). Revisión del mercado relevante «Servicios Móviles». Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-2-3/Propuestas/Revision-MR-Servicios-Moviles-210923.pdf>

marzo de 2020 y diciembre de 2022, se observa un comportamiento de reducción por parte de todos los operadores del mercado. No obstante, CLARO mantiene las tarifas promedio más altas del mercado;

- (vi) El análisis de los indicadores de rentabilidad (ROCE y margen de utilidad) permiten confirmar que en el mercado “Servicios Móviles” no ha existido una competencia efectiva, confirmando los resultados de 2017, es decir, los competidores existentes no han ejercido una presión sobre la rentabilidad del operador dominante para llevarla a un nivel de ganancias convergentes a su costo de capital.

Por lo anterior, en el año 2024, mediante la Resolución 7285, la CRC implementó un paquete de 9 medidas regulatorias orientadas a facilitar la movilidad de los usuarios, promover la compartición de infraestructura y mejorar las condiciones para la prestación de servicios por parte de operadores entrantes, que de manera integral contribuyen a mitigar el problema de ausencia de competencia efectiva en el mercado «servicios móviles». Entre las medidas más relevantes se encuentra la obligación, a cargo de los operadores con poder de mercado, de publicar las condiciones de referencia para la compartición de infraestructura pasiva, como torres y mástiles, con el fin de facilitar el acceso de operadores competidores a esta instalación esencial y reducir las barreras asociadas al despliegue de infraestructura.

Lo anterior por cuanto la CRC identificó que los niveles de compartición difieren sustancialmente entre los PRSTM para los cuales se dispone de información, pues, por una parte, existe una práctica consolidada de compartición de la infraestructura propia de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES con COLOMBIA MÓVIL; de hecho, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES comparte el 71,22% de sus sitios incluyendo algunos con WOM (PARTNERS). Por otra parte, para COMCEL -quien posee el 69% de la infraestructura propia de todos los PRSTM del país-, se identifica que la infraestructura que es reportada como compartida por los otros PRSTM corresponde solo al 3,19% de sus torres¹⁹.

Además de esta medida, se ajustaron las reglas del RAN, estableciendo una menor tarifa (costo eficiente) para remunerar el acceso a las redes de los operadores con posición dominante en el mercado, y con ello se facilitan condiciones de acceso más equitativas en zonas con baja competencia, lo que permite que los operadores sin red propia accedan en mejores condiciones a la infraestructura existente. La CRC adoptó esta medida debido a que, por un lado, identificó que el RAN sigue siendo una herramienta regulatoria importante tanto para la eliminación de barreras que faciliten la entrada de nuevos operadores, como para estimular la competencia por servicios en municipios donde las condiciones económicas, demográficas o geográficas dificultan la competencia por infraestructura. Y por otro lado, estableció que estas últimas zonas donde el acceso a RAN se remunera a tarifa regulada el principal proveedor de RAN es COMCEL (72,82% del tráfico de datos y el 80,61% del tráfico de voz)²⁰.

También se modificaron aspectos operativos de la portabilidad numérica móvil, ampliando las franjas horarias, toda vez que se incluyeron días no hábiles (sábados, domingos y festivos) para

¹⁹ CRC (2023). Documento soporte: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17/Propuestas/Documento-soporte-revision-medidas-SM-091123.pdf>

²⁰ Ibíd.

realizar este trámite. Lo anterior es importante debido a que, por un lado, la CRC reconoce la importancia de la portabilidad en la promoción de la competencia en la medida en que facilita la movilidad de los usuarios entre operadores; y por otro lado, como resultado del análisis de las cifras disponibles se encontró que durante el año 2023, los días lunes fueron los de menor cantidad de portaciones (cerca de 1 millón de portaciones exitosas en el año) en comparación con los días martes, en los que se duplicó esta cifra. Lo cual sugiere que antes de la implementación de esta medida los operadores estaban aprovechando el fin de semana para ofrecer promociones y retener a los usuarios que manifestaban su intención de portarse a otro operador, limitando la efectividad de este mecanismo²¹.

Posteriormente, en marzo de 2025, la Comisión adoptó nuevas medidas regulatorias aplicables al mercado «servicios móviles» mediante la Resolución CRC 7684, que en conjunto con el paquete de 9 medidas adoptadas en 2024, contribuyen a mitigar el problema identificado de ausencia de competencia efectiva en ese mercado. Mediante esta resolución se estableció una restricción de contactabilidad, la cual impide a los operadores contactar comercialmente a un usuario que haya portado su número hacia otro proveedor durante un período de tres meses, evitando prácticas de retención agresiva y permitiendo que el usuario evalúe con tranquilidad su nueva experiencia de servicio.

Lo anterior, debido a que la CRC identificó que las prácticas de contactabilidad para recuperar usuarios portados estarían limitando la efectividad de la portabilidad numérica, en efecto, se encontró que del total de usuarios que se portan, en promedio, el 16% retorna al operador donante, y que el 61,5% lo hace en los primeros 6 meses después de la portación. También se identificó que todos los operadores ofrecen precios inferiores a los usuarios que se portan a sus redes en comparación con el valor promedio facturado a los usuarios de servicios móviles. En efecto, para el caso de los usuarios pospago, los operadores ofrecen un descuento de alrededor de 35,1% frente al valor facturado general del mercado a los usuarios que se portan a sus redes. Con ello además de limitar la efectividad de la portabilidad numérica estarían discriminando a los usuarios que no cambian de operador, quienes no conocen ni tienen acceso a esas tarifas especiales²².

Asimismo, se estableció la obligación de ofrecer de manera digital los principales trámites relacionados con la relación contractual con los operadores móviles: la modificación de planes y la cancelación del servicio pospago, facilitando su autogestión completamente en línea por parte de los usuarios, la promoción del uso productivo del internet y evitando barreras de movilidad, al limitar las prácticas de retención de usuarios utilizadas por los operadores cuando un usuario manifiesta su intención de cancelar su plan o servicio. Esta medida fue adoptada por la Comisión debido a que se identificó que los operadores móviles no han digitalizado esos trámites, en su lugar han privilegiado interacciones en línea relacionadas con la mejora de planes, el acceso a promociones y a las plataformas de pago de sus servicios.

²¹ Ibídem.

²² CRC (2024). Documento soporte: Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles fase 2. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-17-1/Propuestas/documento-soporte-medidas-moviles-fase-2-2000-38-3-17-1.pdf>

A su vez, los usuarios prefieren el uso de canales tradicionales para realizar sus trámites, entre 2021 y 2023 el 43% de los usuarios del servicio de internet móvil utilizó la línea de atención al cliente como canal principal de contacto, seguida por las aplicaciones móviles y la oficina presencial, ambas con 17% en promedio para el mismo periodo; la página web del operador alcanzó solo un 8% en promedio. En la misma línea se estableció que el uso de los canales digitales para realizar trámites relacionados con la modificación de planes y la activación y desactivación de servicios es relativamente bajo. En 2023 la proporción de usuarios de internet móvil que utilizaron la aplicación móvil del operador para activar y desactivar servicios y para cambiar de plan fue 14% y 11%, respectivamente. En cuanto al uso de la página web para esos mismos trámites, la participación fue de 10% y 14%, respectivamente²³.

Finalmente, la resolución actualizó las reglas aplicables a la contratación de servicios empaquetados, permitiendo combinar servicios fijos y móviles sin que se impongan cláusulas de permanencia en el componente móvil, garantizando así mayor libertad de elección y flexibilidad comercial²⁴.

Finalmente, es importante precisar que las decisiones sobre mercados relevantes han permitido a la CRC actuar de manera preventiva frente a restricciones estructurales en los mercados, proteger la competencia efectiva y garantizar que los usuarios cuenten con más opciones en términos de precio, calidad y condiciones comerciales.

2. ¿Qué medidas se buscan implementar desde la CRC para evitar la concentración del mercado y garantizar el equilibrio tarifario en favor de la ciudadanía?

Respuesta CRC/

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, la Comisión tiene dentro de sus funciones, entre otros asuntos, promover la competencia en los mercados y garantizar la protección de los derechos de los usuarios. Para el efecto, la normativa dispone que la regulación que adopte la CRC, en ejercicio de sus competencias, debe promover la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria, la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente ley.

Con base en lo indicado, las iniciativas regulatorias de la CRC están orientadas, entre otras cosas, a evitar o mitigar la concentración de los mercados de comunicaciones y promover la competencia. Así, el desarrollo de los proyectos regulatorios que adelanta la Comisión sobre la materia se fundamenta en los lineamientos establecidos en el Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, según los cuales es necesario, en primer lugar, definir el mercado relevante a analizar, identificando los servicios en competencia y potenciales sustitutos. Acto seguido, la CRC debe adelantar la

²³ Ibíd.

²⁴ Ibíd.

aplicación del test de los tres criterios²⁵ con el fin de evaluar si el mercado bajo análisis debe ser sujeto a regulación ex ante por parte de la Comisión e identificar y establecer las medidas regulatorias a que haya lugar. Como se indicó en la sección 1.6 de este documento, la CRC ha implementado medidas regulatorias con el fin de superar los problemas de competencia identificados en los mercados declarados como sujetos a regulación ex ante «voz saliente móvil» y «servicios móviles» mediante las resoluciones CRC 4002 y 4050 de 2012 para el primer mercado y las resoluciones CRC 7285 de 2024 y 7684 de 2025 para el segundo mercado.

Dentro de la regulación más reciente expedida por la comisión con el propósito de evitar la concentración de mercado y promover la competencia en los mercados de comunicaciones se encuentran los siguientes proyectos regulatorios: **i)** Medidas para promover la competencia en el mercado servicios móviles²⁶; **ii)** Promoción de la conectividad y competencia en el mercado portador²⁷; **iii)** Condiciones regulatorias para el servicio de Internet fijo comunitario²⁸; y **vi)** Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G²⁹.

Por otro lado, en cuanto a las medidas orientadas a garantizar el equilibrio tarifario en favor de la ciudadanía que implementa la CRC, es de mencionar que como fue señalado en la sección 1.3 de este documento, si bien los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones pueden fijar libremente los precios a los usuarios, la CRC puede intervenir en la fijación de tarifas cuando se identifique una falla de mercado, no haya suficiente competencia o cuando la calidad de los servicios ofrecidos no se ajuste a los niveles exigidos en la normativa. Como se explica en esa sección, esa intervención tarifaria se realiza a nivel mayorista con el fin de crear las condiciones habilitantes para que múltiples prestadores puedan competir en igualdad de condiciones en el mercado minorista, promoviendo precios minoristas más competitivos.

Con base en estos presupuestos, la CRC establece las tarifas de acceso para la terminación de llamadas en redes fijas y móviles, los esquemas tarifarios para Roaming Automático Nacional (RAN) y para la Operación Móvil Virtual (OMV); así como la regulación de los valores de remuneración de infraestructura pasiva en la compartición de infraestructura. En la sección 1.3 de esta respuesta se encuentra explicado en detalle el régimen de fijación de tarifas mayoristas de la CRC.

En cuanto a la posible implementación de nuevas medidas por parte de la CRC en el corto y mediano plazo con el fin de promover la competencia y el bienestar de los usuarios en los mercados de comunicaciones, y en particular para evitar la concentración de mercado y garantizar el equilibrio tarifario de los servicios de comunicaciones, es necesario precisar que el regulador está

²⁵ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 los tres criterios son los siguientes: (i) análisis de las condiciones de competencia actuales; (ii) competencia potencial; y (iii) efectividad de la aplicación del derecho de la competencia para corregir posibles fallas de mercado.

²⁶ CRC. Proyecto regulatorio *Revisión de Medidas Aplicables a Servicios Móviles - Fase 2*. [en línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-17-1>

²⁷ CRC. Proyecto regulatorio *Promoción de la Conectividad y Competencia en el Mercado Portador*. [en línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-18>

²⁸ CRC. Proyecto regulatorio *Condiciones regulatorias para el servicio de Internet Comunitario Fijo*. [en línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-24>

²⁹ CRC. Proyecto regulatorio *Revisión de las herramientas de mejora continua de la calidad de servicios móviles 4G* [en línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-12>

permanentemente monitoreando los mercados minoristas y mayoristas, así como las tarifas mayoristas. Fruto de esos esfuerzos se han expedido las Resoluciones 7363 de 2024, 7423 de 2024, 7356 de 2024, 7712 de 2025, 7714 de 2025 y 7684 de 2025. Sobre el asunto, la Comisión aclara que para la expedición de nueva regulación se deben adelantar procesos de estudio y análisis, tanto de las problemáticas, como de los potenciales efectos y beneficios de las diferentes alternativas de intervención.

Lo anterior, debido a que según lo establece la normativa, la CRC está obligada a aplicar dentro de sus diferentes intervenciones regulatorias, criterios de mejora normativa, lo cual implica recabar información, plantear y verificar cuál es el problema que requiere estudio del regulador. Con base en ello, se deben debatir con el sector en pleno tanto los problemas identificados, como en una etapa posterior, las alternativas de intervención y las medidas regulatorias que mejor atiendan la problemática identificada con el concurso de los distintos interesados en estas.

En efecto, el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que contiene las competencias de la CRC, en su inciso final dispone:

«Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, las siguientes:

[...]

La expedición de la regulación de carácter general y el ejercicio de la función regulatoria por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones **se hará con observancia de criterios de mejora normativa en el diseño de la regulación, lo que incluye la aplicación de las metodologías pertinentes, entre ellas, el análisis de impacto normativo para la toma de decisiones regulatorias**». (NFT)

De este modo, siguiendo los criterios de mejora normativa mencionados y del Análisis de Impacto Normativo (AIN), para tomar una decisión regulatoria la CRC sigue una serie de fases consecutivas, a saber: formulación del problema sus causas y consecuencias; definición de objetivos; selección de alternativas; análisis y evaluación de las alternativas; la elección de la mejor alternativa y el proceso de consulta pública, el cual comúnmente se desarrolla en tres instancias; una para discutir el problema y los objetivos regulatorios, otra para socializar y considerar los comentarios de los interesados frente a las alternativas regulatorias propuestas para resolver el problema identificado y la última para poner en consideración del sector la propuesta regulatoria que contiene las medidas regulatorias seleccionadas a partir de un proceso riguroso de análisis y evaluación. Con sustento en los comentarios, sugerencias y observaciones de los agentes interesados la Comisión construye la decisión final con la cual finaliza un proyecto regulatorio.

En la actualidad, la CRC se encuentra adelantando una serie de proyectos regulatorios que buscan, en sentido amplio, promover el bienestar de los usuarios y la competencia en los mercados, los

cuales se encuentran en la Agenda Regulatoria de la CRC 2025-2026³⁰. Es importante mencionar que el cumplimiento de los hitos de publicación tanto de la propuesta regulatoria como la decisión de cada proyecto y la implementación de las medidas depende de la etapa del procedimiento del Análisis de Impacto Normativo en el que se encuentre cada uno.

En la siguiente tabla se presenta el listado de los proyectos en curso, identificando si pertenece a la línea de promoción del bienestar de los usuarios o de la competencia en los mercados, así como las fechas en las que la CRC propone publicar la propuesta y la decisión regulatoria, respectivamente. En particular, se destaca que en la actualidad se están adelantando dos proyectos regulatorios que buscan revisar y actualizar las tarifas mayoristas: *Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles* y *Revisión integral de remuneración en servicios fijos*, con el fin de promover la competencia y garantizar precios minoristas competitivos que benefician a los usuarios finales.

No.	Línea / proyecto regulatorio	Hitos
Promoción del bienestar y derechos de los usuarios		
1	Identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles.	Publicación propuesta regulatoria 3T 2025 Publicación decisión 1T 2026
2	Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios.	Publicación propuesta regulatoria 1T 2026 Publicación decisión 3T 2026
3	Revisión de indicadores de disponibilidad de elementos de red de acceso y planes de mejora de calidad de los servicios móviles.	Publicación decisión 2T 2025
4	Actualización de la Alerta Nacional ante la desaparición de Niños, Niñas y Adolescentes.	Publicación propuesta regulatoria 3T 2025 Publicación decisión 4T 2025
5	Medidas para la garantía del Pluralismo Informativo en la televisión y los contenidos audiovisuales en Colombia.	Publicación propuesta regulatoria 4T 2025 Publicación decisión 1T 2026
Promoción de la competencia en los mercados de telecomunicaciones		
1	Medidas para facilitar el Roaming Internacional con Chile.	Publicación propuesta regulatoria 2T 2025 Publicación decisión 4T 2025
2	Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones.	Publicación propuesta regulatoria 3T 2025 Publicación decisión 4T 2025
3	Actualización del Reglamento Técnico para Redes Internas de Telecomunicaciones.	Publicación propuesta regulatoria 2T 2025 Publicación decisión 3T 2025
4	Mercados Relevantes de Radiodifusión sonora.	Publicación decisión 3T 2025
5	Esquemas de remuneración mayorista de redes móviles.	Publicación propuesta regulatoria 4T 2025 Publicación decisión 2T 2026
6	Revisión integral de remuneración en servicios fijos.	Publicación propuesta regulatoria 3T 2025 Publicación decisión 1T 2026
7	Simplificación del marco regulatorio 2024.	Publicación decisión 2T 2025

Fuente: Elaboración CRC con base en la Agenda regulatoria CRC 2025-2026.

En todo caso, si desea consultar la totalidad de la Agenda Regulatoria 2025-2026, junto con las

³⁰ CRC. Agenda Regulatoria CRC 2025 – 2026. Diciembre 2024. [en línea]. Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/agenda/agenda-regulatoria-2025-2026.pdf>

modificaciones surtidas, podrá hacerlo accediendo por medio del siguiente enlace:
<https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-32-7-2>

3. ¿Se ha considerado aplicar mecanismos de “tarifas sociales” o servicios básicos de internet como parte de un enfoque de derecho humano al acceso digital?

Respuesta CRC/

De acuerdo con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones pueden fijar libremente los precios al usuario. En este sentido, la CRC solo podrá regular los precios cuando determine que no existe suficiente competencia, se presente una falla de mercado o la calidad de los servicios ofrecidos no cumpla con los niveles exigidos. A su turno, el parágrafo de la norma en cita dispone que la Comisión deberá hacer énfasis en la regulación de mercados mayoristas, en tanto que dicha vía se constituye como un mecanismo que permite atender las fallas desde su origen, sin que sea necesario acudir, de manera inicial, a la adopción de medidas intrusivas como la regulación de tarifas minoristas.

Como se observa, la normativa no establece mecanismos que permitan que la Comisión defina «tarifas sociales» como parte de la orientación de derecho humano al acceso digital. Sin embargo, la CRC ha definido tarifas en otros servicios, como lo es caso del Servicio Postal Universal (SPU), por expreso mandato de la normativa aplicable³¹. Precisamente, mediante la Resolución CRC 6128 de 2020, esta Comisión fijó los aspectos técnicos, indicadores y metas de los criterios de calidad y las tarifas para la prestación de los servicios pertenecientes al SPU, en cumplimiento de lo previsto en la Ley 1978 de 2019, según los numerales 20, 23 y 24 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009. En este caso, la intervención del Estado en materia de tarifas tiene como propósito recuperar los costos eficientes de prestación del servicio y que reflejen los distintos niveles de calidad ofrecidos por los operadores postales.

En materia del servicio de Internet, en los últimos años, la CRC ha adoptado regulación con enfoque territorial, que reconoce las brechas estructurales y promueve reglas diferenciadas según las condiciones locales. Este enfoque se materializa en resoluciones recientes, orientadas a mejorar la calidad del servicio de Internet fijo, facilitar su provisión en zonas rurales, y promover el acceso efectivo en condiciones de equidad. Estas resoluciones reflejan el compromiso de la CRC con una regulación moderna, flexible y contextualizada, que busca cerrar brechas estructurales y avanzar en la garantía del acceso efectivo a servicios de comunicaciones de calidad para todos los colombianos, sin importar su ubicación geográfica.

Primero, en 2022, mediante la **Resolución 6890**, la CRC actualizó el régimen de calidad de los servicios de telecomunicaciones, ampliando la medición de calidad del servicio de Internet móvil de 368 a 803 municipios, incluidas las 32 capitales departamentales. Esta expansión corresponde a una mayor representatividad territorial en la medición y estableció un marco más robusto de

³¹ El artículo 51 de la Ley 1978 de 2019 derogó, tácitamente, todas las disposiciones que sean contrarias a aquellas establecidas en dicha Ley. De igual modo, derogó, expresamente, las establecidas en el inciso primero del artículo 13 y el numeral 2 del artículo 20 de la Ley 1369 de 2009, relativas a la facultad que ostentaba el MinTIC para definir los criterios y niveles de calidad y las tarifas de los servicios pertenecientes al SPU.

monitoreo para garantizar condiciones mínimas de calidad en zonas que anteriormente no contaban con estas exigencias.

Esta ampliación vino acompañada de una nueva metodología de medición basada en tecnología de recolección masiva (crowdsourcing), que permite obtener información de calidad del servicio directamente desde los equipos de los usuarios finales. La aproximación expuesta incrementa la granularidad y frecuencia de los datos recolectados, mejorando significativamente la representatividad estadística de las mediciones y facilitando el diagnóstico de afectaciones reales en la experiencia del usuario. A través de esta estrategia, se fortalece la capacidad del regulador para identificar y prevenir fallas recurrentes, con una medición distribuida y continua del servicio en tiempo real.

Adicionalmente, se exceptuaron 320 municipios que enfrentan restricciones técnicas o geográficas para el despliegue de infraestructura. La inclusión de estas excepciones constituye una medida diferencial basada en condiciones territoriales, ya que evita imponer obligaciones desproporcionadas en municipios donde la geografía, la dispersión poblacional o la baja densidad hacen inviable el cumplimiento inmediato de los indicadores de calidad. El uso de tecnologías de medición participativa —vía aplicaciones instaladas en los equipos de los usuarios— también permite capturar información granular, incluyendo zonas de difícil acceso.

Segundo, en cumplimiento de la Ley 2108 de 2021, que declaró el acceso a Internet como un servicio esencial y promovió su universalización, especialmente en zonas rurales y apartadas, la CRC expidió la **Resolución CRC 6755 de 2022**. Esta Resolución define medidas regulatorias diferenciales para fomentar la conectividad a Internet en zonas rurales, apartadas y de difícil acceso. En el proceso regulatorio que llevó a la expedición de esta norma, se identificó que los ISP de menor tamaño enfrentaban dificultades para cumplir ciertas obligaciones regulatorias debido a sus costos y cargas administrativas. Para facilitar su operación, la CRC adoptó medidas regulatorias diferenciales con el propósito de reducir barreras económicas y administrativas, contribuyendo así al cierre de la brecha de conectividad en las zonas apartadas.

Los ISP con menos de 30.000 accesos cuentan con las siguientes medidas diferenciales en comparación con los demás ISP:

- Línea de atención telefónica: deben disponer de la línea de atención entre las 5:00 y 00:00 horas, sin la obligación de operar 24 horas como se exige a los demás ISP.
- Medios virtuales de atención: pueden ofrecer solo un canal digital obligatorio (página web o red social), en lugar de ambos.
- Compensación por fallas: la compensación por interrupciones del servicio solo aplica si la indisponibilidad supera 7 horas en un mes, en vez de 2,5 horas.
- Medición de satisfacción del usuario: la frecuencia del reporte del indicador de satisfacción en oficinas de atención y de la certificación del auditor externo, es una vez al año, en lugar de trimestral.
- Reporte de quejas (formatos T.4.2 y T.4.3): la frecuencia de reporte es anual en lugar de trimestral.

- Reporte de acuerdos de uso de infraestructura (formato T.3.3): el plazo para reportar acuerdos de uso de infraestructura es de 30 días hábiles en lugar de 10 días hábiles.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que los pequeños prestadores no están obligados a medir ni reportar indicadores de calidad.

Tercero, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 148 de la Ley 2294 de 2023 (Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026), la CRC expidió la **Resolución CRC 7242 de 2023**, mediante la cual fijo un techo máximo para el incremento de la remuneración por uso de infraestructura de telecomunicaciones y energía. Esta medida es producto de la revisión del esquema de actualización de las tarifas de infraestructura pasiva utilizada para el despliegue de redes (postes y ductos). La medida establece que el porcentaje de aumento anual será inferior en 794 municipios, seleccionados según variables como ingresos, ruralidad, pobreza multidimensional, ubicación geográfica y niveles de penetración de los servicios. Esta medida incorpora un tratamiento diferencial explícito, reconociendo que en estos territorios el aumento de tarifas podría representar una barrera adicional para el despliegue de infraestructura. Con ello, se busca incentivar la compartición y acelerar la expansión de redes modernas en zonas con mayores dificultades de conectividad.

Cuarto, la **Resolución CRC 7363 de 2024**, que modificó el régimen de calidad para los servicios de telecomunicaciones, estableció una senda de mejora progresiva en los indicadores de calidad del servicio de acceso a **Internet fijo**, particularmente en las velocidades de carga y descarga. Esta senda, que se implementará entre 2024 y 2029, reconoce la heterogeneidad del país al definir tres clústeres de municipios —alto, medio y bajo— con metas diferenciadas según su desempeño histórico. Por ejemplo, mientras que en 2025 se exigirá una velocidad mínima de descarga de 6,1 Mbps en ciudades como Bogotá, Medellín y Barranquilla (clúster alto), en municipios como Leticia, Puerto Nariño o Santander de Quilichao (clúster bajo) el umbral será de 5,6 Mbps. Todos los clústeres convergerán en metas comunes hacia el final del periodo, pero con rutas de avance acordes a su punto de partida. Esta regulación permite garantizar mejoras graduales sin imponer exigencias desproporcionadas en contextos más rezagados. Esta decisión es el resultado de una regulación por incentivos que propende por el cierre de brechas relativas direccionando la inversión privada a las regiones con mayores necesidades.

Quinto, la **Resolución CRC 7712 de 2025**, responde al mandato del Decreto 1079 de 2023 y crea un marco regulatorio especial para el **Internet Comunitario Fijo (ICF)**, una modalidad liderada por organizaciones comunitarias sin ánimo de lucro que prestan el servicio en zonas rurales y de difícil acceso. La CRC, reconociendo las capacidades operativas, técnicas y organizativas de estos actores, estableció condiciones regulatorias adaptadas que facilitan su operación. Entre las medidas destacan un régimen simplificado para la protección de los derechos de los usuarios, un formato de reporte de información diseñado para comunidades, reglas mínimas para la relación con los proveedores mayoristas, y un proceso de desconexión flexible para mitigar riesgos financieros. Además, la CRC identificó acciones complementarias que requieren trabajo interinstitucional, como el fortalecimiento técnico de los PSICF, el uso de tecnologías abiertas y el acceso simplificado al espectro en zonas rurales.

Finalmente, la **Resolución CRC 7714 de 2025** adoptó un conjunto de medidas regulatorias sobre los servicios mayoristas de Internet, con el fin de abordar los problemas de competencia estructural en los mercados mayoristas que impactan la oferta minorista de Internet fijo residencial. La CRC identificó que los pequeños prestadores del servicio de Internet, incluidos los PSICF, enfrentan condiciones contractuales desiguales, altos costos de acceso al servicio mayorista y poca claridad sobre las condiciones ofrecidas por los operadores portadores.

Para corregir esta situación, la regulación impone obligaciones específicas a los proveedores mayoristas que permiten a los operadores más pequeños negociar en condiciones más justas. Se definieron reglas claras para mejorar la transparencia y comparabilidad de las ofertas mayoristas, se establecieron condiciones técnicas mínimas que deben garantizar los portadores, y se delimitaron parámetros de calidad y disponibilidad del servicio. Esto facilita la negociación de acuerdos más equilibrados, reduce los costos de transacción y mejora el acceso a capacidades de transporte esenciales para prestar servicios minoristas.

Como parte de esta intervención, se definieron umbrales de cumplimiento para 170 municipios identificados como susceptibles de regulación ex ante, agrupados en cuatro conjuntos según las dificultades que enfrentan para mantener disponible el servicio. Esta clasificación permite adoptar medidas más ajustadas a las condiciones locales. Con ello, se promueve un entorno más equitativo para que los pequeños ISP y PSICF puedan acceder a capacidad mayorista en condiciones técnicas y económicas razonables, expandir su cobertura en zonas apartadas o de difícil acceso, y competir de forma más efectiva en el mercado minorista.

4. ¿Por qué desde la CRC no se ha regulado las tarifas de la fibra óptica?

Respuesta CRC/

Es fundamental señalar que la regulación de servicios de telecomunicaciones en Colombia se basa en el principio de neutralidad tecnológica, el cual se encuentra consagrado en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, conforme al cual las medidas regulatorias no se definen con base en el tipo de infraestructura empleada —como fibra óptica, cable coaxial o cobre—, sino en el servicio prestado y en las condiciones de competencia en los distintos mercados relevantes. Por lo tanto, no existe regulación tarifaria específica para la «fibra óptica» como tecnología, ya que su uso puede estar presente en múltiples eslabones de la cadena de prestación de servicios.

En este contexto, la fibra óptica constituye uno de los principales medios físicos utilizados para prestar el servicio portador y otros servicios de acceso mayorista a Internet, para transportar la señal de Internet desde los puntos de conexión nacional o internacional hasta las zonas donde los operadores minoristas acceden para conectar a los hogares colombianos. Estos servicios mayoristas tienen una relación vertical con el servicio de Internet fijo minorista, en la medida en que la calidad y condiciones del primero impactan directamente el desempeño del segundo. Por esta razón, la CRC ha concentrado su intervención regulatoria en el mercado mayorista.

Atendiendo a esta lógica y en línea con las mejores prácticas regulatorias internacionales —que privilegian intervenciones escalonadas comenzando en los mercados mayoristas cuando se

identifican fallas estructurales—, la CRC expidió la Resolución 7714 de 2025, mediante la cual se establecen reglas específicas para la prestación de servicios mayoristas de telecomunicaciones, entre ellos, el servicio portador. Esta resolución se fundamenta en los hallazgos de la Resolución CRC 7156 de 2023, en la que se constató la existencia de una falla estructural en el mercado de portador en al menos 170 municipios, caracterizada por baja competencia y relaciones comerciales asimétricas entre proveedores mayoristas y operadores minoristas.

La Resolución 7714 establece medidas orientadas a mejorar la calidad del servicio portador y equilibrar la relación comercial entre los distintos actores. Entre ellas se destacan:

- Establecimiento de umbrales mínimos de disponibilidad que deben cumplirse en los municipios sujetos a regulación ex ante.
- Obligación de medir y reportar la disponibilidad del servicio portador en todos los municipios del país.
- Reporte a MinTIC de interrupciones significativas en el servicio portador que afecten la provisión de Internet fijo residencial.
- Condiciones contractuales mínimas obligatorias, como tarifas desagregadas y acuerdos de nivel de servicio (SLA), aplicables a partir del 1º de octubre de 2025.

Estas medidas buscan mejorar la calidad, transparencia y equidad en el mercado mayorista, facilitando que más operadores puedan ofrecer el servicio de Internet fijo en condiciones competitivas, especialmente en zonas intermedias y rurales del país.

En este sentido, la decisión de intervenir el mercado mayorista responde a una estrategia escalonada, que permite actuar desde el origen de las ineficiencias sin recurrir de forma inmediata a medidas más intrusivas como la regulación de tarifas minoristas. Sin embargo, la CRC realiza un monitoreo permanente de los mercados y, si en el futuro se evidencia que la intervención en el nivel mayorista no es suficiente y que persisten fallas de mercado en el servicio minorista de Internet fijo, podría evaluarse una eventual regulación de tarifas u otras condiciones en ese nivel, de conformidad con los principios de necesidad, proporcionalidad y evidencia y preservando el principio de neutralidad tecnológica.

5. Ante los anuncios de Millicom y Movistar de integración y/o adquisición no se estaría consolidando no solo un duopolio en telecomunicaciones sino un nuevo monopolio, pero ahora de servicios de fibra óptica y de 5G, qué concepto tiene la CRC frente a estos anuncios y qué impacto consideran ustedes tendrían sobre las empresas con participación pública del Sector telco.

Respuesta CRC/

En diciembre de 2024, Colombia Móvil S.A E.S.P. (Tigo), subsidiaria de UNE EPM Telecomunicaciones S.A. (en conjunto Tigo-Une) y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. BIC (Movistar) presentaron ante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) una operación de integración consistente en la adquisición por parte de Millicom Spain, S.L. (matriz de Tigo-Une) del 67% de la propiedad accionaria de Movistar, hoy en cabeza de Telefónica Hispanoamérica S.A.

Según lo anterior, la operación resultaría en la integración económica entre Tigo-Una (conjuntamente Colombia Móvil, Una Epm Telecomunicaciones S.A., Edatel, y Orbitel Servicios Internacionales S.A.S. en Liquidación) y Movistar (conjuntamente Colombia Telecomunicaciones y Optecom S.A.S.), como consecuencia de lo cual Millicom adquiriría el control societario y competitivo sobre Movistar. Con ocasión de la operación de integración proyectada, Tigo-Una y Movistar dejarían de competir en todos los mercados en que participan y se consolidarían como un único agente de mercado.

La operación proyectada entre Millicom (Tigo) y Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. (Movistar) actualmente se encuentra en segunda fase de análisis ante la SIC, para efectos de su aprobación, condicionamiento u objeción, de conformidad con lo establecido en la Ley 1340 de 2009³² y la Resolución SIC 2751 de 2021³³. Así, conforme lo prevé el artículo 8 de la Ley 1340 de 2009 y el numeral 2.5.1. de la Resolución SIC 2751 de 2021, la Comisión actualmente se encuentra elaborando su concepto técnico relacionado con dicha operación, en cumplimiento del deber legal que le asiste y en atención de la solicitud realizada por la SIC³⁴. El término concedido para el efecto es de diez (10) días, el cual fenece el próximo 12 de mayo de 2025.

Como se aprecia, esta operación representa un reto inminente para el regulador, pues en caso de concretarse, podría dar lugar a una estructura de mercado más concentrada en distintos segmentos del mercado, en la que dos actores tendrían una participación significativa y sostenida en el tiempo, con implicaciones potenciales sobre los niveles de competencia, la oferta minorista, la innovación comercial y la entrada de nuevos prestadores. Este escenario exigirá que la CRC analice con rigurosidad técnica los impactos estructurales de la operación y ajuste, de encontrarlo necesario, sus instrumentos regulatorios para preservar las condiciones de competencia, garantizar el acceso equitativo a insumos esenciales, y asegurar que los usuarios continúen beneficiándose de una oferta diversa y de calidad.

De este modo, la CRC enfrenta importantes retos orientados a fortalecer su capacidad técnica, anticipar transformaciones del ecosistema digital y responder de manera flexible y con una regulación inteligente a nuevas dinámicas del mercado. Estas acciones son acordes con la Política de Mejora Regulatoria, particularmente en sus líneas de conocimiento del ecosistema e innovación regulatoria.

Como información de referencia, a continuación, se incluyen datos de internet fijo y móvil en Colombia.

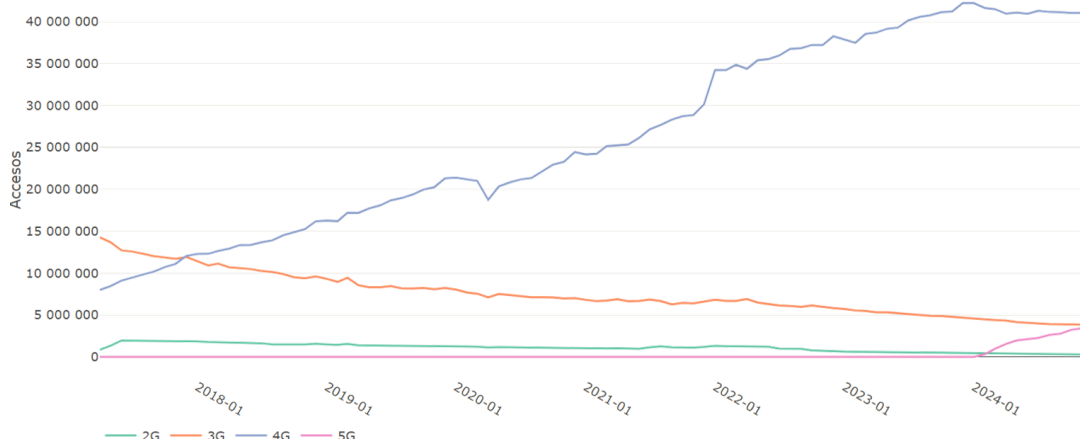
Al mes de diciembre de 2024, los accesos de internet móvil llegaron a 49,4 millones. La tecnología 4G es la de mayor uso con el 84%, mientras que 5G es aún incipiente y solo representa 7,7%. Las tecnologías 2G y 3G representan en conjunto el 8,3%.

³² «Por medio de la cual se dictan normas en materia de protección de la competencia».

³³ «Por la cual se subroga el Capítulo Segundo del Título VII de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio».

³⁴ Mediante escrito con radicado SIC 24-546942-606 del 25 de abril de 2025, la Superintendencia de Industria y Comercio solicitó concepto técnico a la CRC sobre la operación.

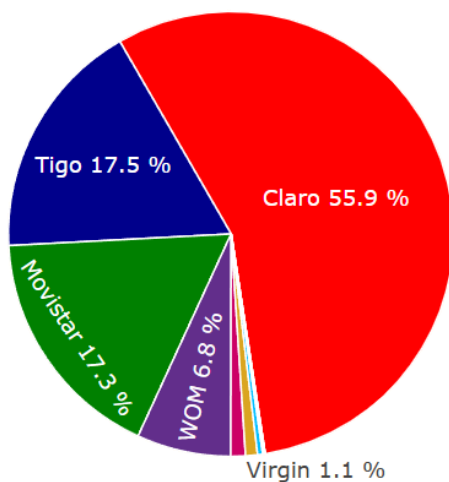
Accesos de internet móvil por tecnología



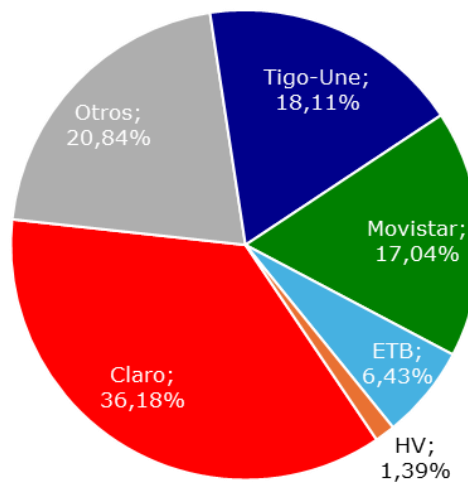
En el servicio de internet fijo, a diciembre de 2024 había 9,1 millones de accesos, de los cuales el 50,1% utilizaron fibra óptica, el 45% cable y el restante 5% otras tecnologías. A nivel de accesos por fibra óptica, a diciembre de 2024 fueron 4,55 millones, de los cuales Movistar tenía 32,8%³⁵, Claro 18%, ETB 12,6%, Tigo-Une 4,9% y el resto de los operadores 31,7%.

A continuación, se presentan las participaciones por operador, de los accesos de Internet móvil y fijo a cierre del año 2024.

Participación de accesos de internet móvil por operador - diciembre 2024



Participación de accesos de internet móvil por operador - diciembre 2024



³⁵ Es importante tener en cuenta que los accesos de fibra óptica de Movistar están soportados sobre la infraestructura desplegada por el operador Onnet Fibra Colombia S.A.S.

En los anteriores términos, la CRC presenta sus consideraciones frente a las preguntas orientadoras formuladas, las cuales serán tratadas en el curso de la audiencia pública sobre servicios públicos.

Cordial saludo,

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE OSORIO

Directora Ejecutiva

Proyectado por: Guillermo Velásquez / Laura Martínez / Lorena Vivas / Felipe Cárdenas.

Revisado por: Alejandra Arenas Pinto / Miguel Andrés Durán.

Aprobado por: Zoila Vargas.