



Bogotá D.C., 31 de agosto de 2023.

Doctor  
**NICOLÁS SILVA CORTÉS**  
Director Ejecutivo  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**  
Calle 59 A bis No. 5- 53  
Ciudad.

**Asunto:** Comentarios a la propuesta regulatoria del proyecto “*Techo al Incremento de los Topes Tarifarios de Compartición de Infraestructura*”.

Respetado doctor Silva,

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

## COMENTARIOS GENERALES

Con el fin de abordar los cambios propuestos por la Comisión, se presentan los temas que desde TIGO consideramos deben ser revisados en aras de incorporar elementos que no fueron mencionados en el documento soporte, así como los elementos que requieren aclaración por su ambigüedad.

### 1. LÍMITES A LA FACULTAD REGULADORA.

Una vez analizado el proyecto de resolución propuesto, así como el documento que sirve como soporte del mismo, consideramos fundamental referirnos al artículo 148 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo – LPND, promulgada recientemente como Ley 2294 de 2023. Así, tal y como la misma Comisión lo menciona, el proceso regulatorio que nos ocupa se deriva del mandato legal contenido en el mencionado Artículo 148, el cual establece:

**“ARTÍCULO 148. UTILIZACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA DE LAS EMPRESAS DE ENERGÍA ELÉCTRICA Y DE TELECOMUNICACIONES, POR PARTE DE LOS PROVEEDORES DE REDES A SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES -PRST.** *La remuneración a reconocer por parte de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones -PRST por la utilización de los elementos pertenecientes a la infraestructura de las empresas que prestan el servicio de energía eléctrica o de telecomunicaciones, susceptible de ser compartida, en el despliegue de redes o la prestación de servicios de telecomunicaciones, no podrá ser superior al valor mensual por punto de apoyo en el elemento respectivo definido en el artículo 4.11.2.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

**PARÁGRAFO.** *A partir de la publicación de la presente ley la Comisión de Regulación de Comunicaciones en el término de seis meses definirá un indicador que será el techo máximo para*



***el incremento de la remuneración, el cual deberá considerar el criterio de costos eficientes, la representatividad de la canasta de insumos involucrados en la compartición de infraestructura a la que se refiere la presente disposición, la capacidad de pago de los usuarios, así como la promoción del despliegue de redes y servicios de telecomunicaciones y la marginalidad del uso de la infraestructura.” (SNFT)***

Debe entenderse entonces, que el presente proyecto regulatorio se adelanta en el ejercicio de la potestad reglamentaria otorgada a la CRC por parte del Legislador en la disposición transcrita y la cual, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, debe tener como objetivo: *“expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance.”*<sup>1</sup>

Aunado lo anterior, la misma Corporación ha mencionado que dicha facultad contiene algunas características tales como:<sup>2</sup>

- Conlleva el ejercicio de la función administrativa;
- Tiene como propósito precisar y detallar la ley para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente;
- Finaliza con la expedición de actos de carácter general y abstracto;
- El acto que resulta no es una nueva ley, sino un acto complementario a esta;
- Promueve la organización y el funcionamiento de la administración;
- Facilita el entendimiento de la ley por parte de la administración y los administrados;
- **No es absoluta**, en virtud de encontrarse limitada ya que como lo ha reiterado también la Corte Constitucional *“debe ejercerse dentro de las fronteras que marcan la Constitución y la Ley, teniendo por objeto contribuir a la concreción de la ley, encontrándose, por consiguiente, subordinada a lo dispuesto por ella sin que sea factible alterar o suprimir su contenido ni tampoco reglamentar materias cuyo contenido esté reservado al Legislador.”*<sup>3</sup>

En este sentido, ha mencionado la jurisprudencia que la facultad reglamentaria encuentra límites, tales como:

- (i) **El de necesidad**, según el cual no es posible ejercerla cuando se trate de una ley que establezca disposiciones precisas que no de espacio a una regulación adicional por contener normas claras, precisas y que no dan espacio al reglamento propiamente dicho;<sup>4</sup>
- (ii) **Debe estar subordinada a la ley**, tanto desde el punto de vista jerárquico como sustancial, con base en lo cual, *“[l]a actividad reglamentaria se encuentra limitada y encausada por la norma legal y por ello debe respetar tanto su texto como su espíritu. Dicho en otras palabras, so pretexto de hacer eficaz y plenamente operante la norma*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00018-00

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Sentencia del 19 de septiembre de 2017. Radicación número: 11001-03-06-000-2016-00220-00(2318)

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 1005 de 2008. M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 29 de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-26-000-2005-00076-00(32293)A.

*superior de derecho, no puede llegar al extremo de reducir o extender lo que en ella se dispone”<sup>5</sup>;*

- (iii) El de **competencia** en virtud del cual, a través de la potestad reglamentaria no es posible **ampliar**, restringir, **modificar** o contrariar la norma promulgada por el legislador.<sup>6</sup>

Por todo lo anterior, concluye el Consejo de Estado que, vía potestad reglamentaria no es posible, *“so pretexto de reglamentar la ley, adicionar nuevas disposiciones, por lo que debe entonces, para asegurar la legalidad de su actuación, limitarse al ámbito material desarrollado por el legislativo”<sup>7</sup>.*

Analizados los argumentos anteriores, y de cara al proyecto de resolución publicado frente al mandato emitido por el legislador a través del Artículo 148 de la LPND, se observa que el legislador ordenó a la Comisión para que, dentro del término de 6 meses, defina **“un indicador que será el techo máximo para el incremento de la remuneración”**, refiriéndose a aquella remuneración que se causa como reconocimiento por parte de los PRST por la utilización de los elementos pertenecientes a la infraestructura de las empresas que prestar el servicio de energía eléctrica o de telecomunicaciones, cuyos topes tarifarios e indicador de ajuste se encuentran contemplados en el artículo 4.10.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que compila las disposiciones de la Resolución 7120 de 2023, entre otras.

En nuestro entendimiento, el mandato del legislador, y, por ende, la materia sobre la cual ha debido desplegarse la función reglamentaria a la que se ha hecho referencia por parte de la CRC, ha debido concretarse en la fijación **del indicador que sirva como techo máximo para el incremento de la mencionada remuneración**, lo cual, como se expone a continuación no ocurrió.

Así, por un lado, se observa que la misma Comisión señala, específicamente en la parte considerativa del proyecto de resolución, que una vez publicada la LPND se estableció la necesidad de incluir dentro de la Agenda Regulatoria 2023- 2024, el proyecto: **“Techo al incremento de los topes tarifarios de compartición de infraestructura. Desarrollo y aplicación del Artículo 148 de la LPND”** bajo el objetivo de formulación: **“[d]efinir un esquema de actualización tarifaria de los topes definidos para el uso de la infraestructura pasiva a partir de la consideración de los criterios adicionados por el parágrafo del artículo 148 de la Ley 2294 de 2023 Plan Nacional de Desarrollo”** (NFT), por lo que abiertamente la CRC manifiesta, en la parte transcrita, que el proyecto formulado y objeto de análisis tiene como objetivo modificar el esquema de actualización tarifaria de los topes definidos para el uso de la infraestructura pasiva y no, el establecimiento de un techo máximo para el incremento de la remuneración como lo ordena el legislador en la LPND, como ha debido hacerse en virtud de la facultad reglamentaria otorgada.

Si bien la Comisión realiza el análisis correspondiente en donde deja ver cuáles son las consideraciones para mantener lo establecido en relación con los topes definidos para el uso de infraestructura pasiva, cuya modificación, como se dijo, hubiese excedido la potestad reglamentaria otorgada por el legislador, lo que si no hizo fue cumplir con el mandato establecido

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 18 de febrero de 2016. Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00018-00.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 1º de agosto de 2013. Radicación número: 11001-03-25-000-2006-00102-00(1700-06).

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 9 de marzo de 2016. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00009-00(36312)A.

en la LPND, ya que no estableció el techo máximo para el incremento de la remuneración, como le fue ordenado. Así, el entendimiento de un indicador que funcione como techo máximo para el incremento de la remuneración debería obedecer a un mecanismo de control que cumpla la función de límite máximo al que se puede llegar y el cual no puede sobrepasarse.

Desde el entendimiento de TIGO, un indicador que funcione como Techo Máximo debería evaluar si el índice de actualización tarifaria cruza el techo máximo o límite. Si el índice de actualización llega a cruzar el límite, el valor a tomar de referencia para realizar la actualización tarifaria corresponderá al resultado obtenido del indicador del techo máximo, de lo contrario, si el valor del índice de actualización no supera ese umbral, el valor a tomar como referencia debería corresponder al índice de actualización.

Para ilustrar mejor lo anterior, se presenta a modo de ejemplo la siguiente tabla:

**Tabla 1.** Comparativo entre Índice de actualización Tarifaria Res 5050 de 2016 y Techo Máximo.

Año	Índice de actualización <sup>8</sup>	Techo máximo <sup>9</sup>	¿Supera el techo?	Incremento para actualizar tarifas
2021	5,56%	8,82%	No	5,56%
2022	9,73%	9,76%	No	9,73%
2023	11,98%	11,99%	No	11,98%
2024	22,63%	12,42%	Si	12,42%
2025	25,18%	12,65%	Si	12,65%

**Fuente:** Elaboración propia.

En la tabla 1 se observa cómo entre el año 2023 y el año 2024 el índice de actualización presenta una variación significativa, con crecimiento exponencial, con relación a la tendencia que traía en los años previos, pasando de un 11,98% a un 22,63%. Esta situación deja en evidencia la necesidad de estipular unos techos máximos para los incrementos de la remuneración, a fin de mitigar los riesgos de las altas variaciones que pueden presentar los precios de una canasta de bienes, por efecto de impactos macroeconómicos coyunturales y otros agentes, que enfrentan las economías locales, tal como ha sido la pandemia de COVID-19.

Por consiguiente, la definición de techos máximos, genera certidumbre para el desarrollo de negocios y la sostenibilidad empresarial, en la medida que todos los agentes que ofertan y demandan elementos de compartición de infraestructura, podrán realizar ejercicios más certeros de planificación financiera, mejorando sus acuerdos comerciales en un marco de mayor estabilidad, previendo cual sería el máximo incremento, que en el caso del año 2024 en vez de actualizar a un 22,63% el incremento hubiese sido de solo el 12,42%.

Ahora bien, tal cual se plantea en el proyecto de resolución en discusión, la formula definida como Techo Máximo entregará valores diferenciales por sector (eléctrico, telecomunicaciones) y por

<sup>8</sup> ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242. Para el año 2021 y 2022 se utilizó el valor publicado por el DANE. Para el año 2023 se proyecta con base a los datos DANE. Para los años futuros, se utilizan valores ficticios simulando un crecimiento exponencial.

<sup>9</sup> Valores ficticios simulando un indicador variable como techo máximo.

desempeño de municipio. Respecto a dicho desempeño, el regulador primero, realiza un agrupamiento de municipios en dos grupos<sup>10</sup>, de acuerdo con su desempeño:

- Grupo A: alto – moderado – incipiente.
- Grupo B: bajo – limitado.

Y segundo, le dará a estos grupos un tratamiento diferencial, aplicando un factor de descuento a la actualización en relación al nivel de desempeño de los municipios, es decir:

- Grupo A: municipios en los cuales se actualizará la tarifa, aplicando la variación anual del ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242.
- Grupo B: municipios quienes actualizarán sus tarifas aplicando la variación anual del ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242, por un factor de descuento diferencial por sector.

Al observar la fórmula propuesta para Techo Máximo siempre se obtendrá como resultado la variación anual del ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242 para los municipios del grupo A y la variación anual del ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242 con una tasa de descuento al incremento tarifario para los municipios del grupo B. Esto significa que, si la variación anual del ICOCIV llegase a presentar un crecimiento exponencial, como consecuencia, el incremento se daría de la misma forma para los municipios del grupo A, lo cual, en el sentido estricto no representaría un límite que permita suavizar el impacto ante eventos macroeconómicos coyunturales.

Lo anterior, se representa en la siguiente tabla. Tomando como  $\sigma_s$  el aplicable para el sector telecomunicaciones, al observar entre el año 2023 y el año 2024 el índice de actualización presentaría una variación significativa, con crecimiento exponencial, con relación a la tendencia que traía en los años previos, pasando de un 11,98% a un 22,67%. Al aplicar la fórmula de Techo Máximo el valor a utilizar para actualizar las tarifas para los municipios del grupo A, correspondería en los mismos años, al 11,98% y 22,67% respectivamente.

**Tabla 2.** Comparativo entre Indicador de actualización Tarifaria e Indicador Techo Máximo planteado en la propuesta regulatoria.

Año	Índice de actualización <sup>11</sup>	Techo máximo Grupo A Municipios A-M-I	Techo máximo Grupo B Municipios B-L	¿Supera el techo?	Incremento para actualizar tarifas Municipios A-M-I	Incremento para actualizar tarifas Municipios B-L
2021	5,56%	5,56%	5,02%	NA	5,56%	5,02%
2022	9,73%	9,73%	8,79%	NA	9,73%	8,79%
2023	11,98%	11,98%	10,83%	NA	11,98%	10,83%
2024	22,67%	22,67%	20,49%	NA	22,67%	20,49%
2025	23,83%	23,83%	21,54%	NA	23,83%	21,54%

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>10</sup> Esto que llamaremos grupo A y B, se realiza a efectos de diferencia de manera breve el agrupamiento por desempeño de municipios, realizados por la CRC.

<sup>11</sup> ICOCIV subclase CPC V2 AC 53242. Para el año 2021 y 2022 se utilizó el valor publicado por el DANE. Para el año 2023 se proyecta con base a los datos DANE. Para los años futuros, se utilizan valores ficticios simulando un crecimiento exponencial.

Esta situación mostraría que la función de un techo máximo no se estaría cumpliendo. No se lograría mitigar los riesgos de las altas variaciones que puedan presentar los precios de una canasta de bienes ante efectos de impactos macroeconómicos coyunturales.

Con base en lo previamente expuesto, solicitamos la reformulación del proyecto regulatorio, de forma tal que el indicador que se plantee actúe como techo máximo o límite para el índice de actualización tarifaria vigente, que cumpla la función de límite máximo al que se puede llegar y del que no se puede pasar. En este sentido, consideramos que la meta que establece el Banco de la República para cumplir con el mandato constitucional de preservar el poder adquisitivo de la moneda bajo el esquema de política monetaria, denominado inflación objetivo, podría actuar como el techo máximo para el incremento tarifario, considerando que este genera certidumbre para el desarrollo de negocios y la sostenibilidad empresarial, permitiendo realizar ejercicios más certeros de planificación financiera por tanto se puede prever cual sería el máximo incremento a las tarifas.

## **2. CAPACIDAD DE PAGO DE LOS USUARIOS Y PROMOCION DEL DESPLIEGUE DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.**

Entendiendo la dinámica planteada por la Comisión para formular un indicador que sea el techo máximo para el incremento de la remuneración, el cual considere el criterio de costos eficientes, la representatividad de la canasta de insumos involucrados en la compartición de infraestructura, la capacidad de pago de los usuarios, así como la promoción del despliegue de redes y servicios de telecomunicaciones y la marginalidad del uso de la infraestructura, desde TIGO presentamos unas alternativas para consideración, que permiten ajustar el indicador en los mismos criterios planteados en su definición.

- Capacidad de pago de los usuarios.

Dentro de los criterios que buscan reconocer la capacidad de pago, la Comisión presentó una focalización a nivel municipal mediante una agrupación de clústeres a partir del Índice de Pobreza Multidimensional (IPM). Esta visión es particularmente interesante, considerando que el DANE cuenta con una herramienta denominada “Geoportal”<sup>12</sup> que permite identificar con detalle las condiciones de IPM en el territorio colombiano.

Dicha herramienta muestra que, aun cuando un municipio sea considerado con desempeño alto, moderado o incipiente, este también presenta zonas con altos niveles de IPM. En consecuencia, si se toma todo un municipio dentro de una categoría, se estarían excluyendo usuarios con capacidad de pago reducida y, que probablemente la zona donde vive presenta niveles de conectividad bajos o nulos.

A su vez, en el contexto del despliegue futuro de la tecnología 5G, es esencial considerar que la capilaridad en la infraestructura juega un papel fundamental para asegurar el funcionamiento óptimo de esta tecnología; en este sentido, el proveedor que decida implementar una adecuada cobertura 5G requerirá de una mayor inversión en acuerdos de compartición. Esto hace necesario que se estimule aún más el acceso a infraestructura pasiva en compartición.

<sup>12</sup> <https://geoportal.dane.gov.co/>

En este sentido, es importante que el descuento al incremento tarifario no sea exclusivo a municipios con desempeño bajo o limitado, sino que este debe aplicar también a los municipios con desempeño alto, moderado e incipiente; a efectos de brindar incentivos al despliegue de las redes de telecomunicaciones y beneficios a los usuarios de estos territorios, al reconocer tanto sus condiciones socioeconómicas, dadas sus menores capacidades de pago, como sus necesidades de conectividad.

La propuesta consistiría en tener dos descuentos al incremento tarifario, es decir, un descuento para los municipios de desempeño alto-moderado-incipiente y otro descuento al incremento tarifario para los municipios con desempeño bajo-limitado. Si bien generalizar municipios para decir si se encuentra en condición de pobreza no sería el camino más propicio para caracterizar y vincular toda la población que hace parte de este grupo, si es un camino más práctico para la aplicabilidad de tarifas diferenciales.

Por lo anterior, se sugiere adicionar un descuento al incremento tarifario para los municipios con desempeño alto-moderado-incipiente, en línea con la metodología manifestada para el descuento al incremento tarifario a través de la focalización por municipios con desempeño bajo-limitado. Es decir, se tendrían dos factores de descuento, de la siguiente manera:

$$TechoMax_{ts} = \left\{ \frac{ICOCIV_t}{ICOCIV_{t-1}} \right\} * \sigma_{sm}$$

Siendo  $m$ , el clúster al que pertenece el municipio  $m$ ,

$$\sigma_{sb-l} = \left\{ \begin{array}{ll} 90,78\% & \text{Si } s = \text{eléctrico} \\ 90,37\% & \text{Si } s = \text{telecomunicaciones} \end{array} \right\}$$

$\sigma_{b-l}$ , el descuento al incremento tarifario proporcional para los municipios con desempeño bajo-limitado y,

$\sigma_{a-m-i}$ , el descuento al incremento tarifario proporcional para los municipios con desempeño alto-moderado-incipiente,

De forma tal que los descuentos a aplicar se darían bajo la siguiente condición:

$$\sigma_{sb-l} < \sigma_{a-m-i} < 1$$

Así, los municipios con desempeño alto-moderado-incipiente tendrían un descuento en menor proporción al planteado para los municipios con desempeño bajo-limitado.

- Focalización del descuento del incremento tarifario.

El Gobierno Nacional en su búsqueda de promover el acceso y el servicio universal de las TIC en el territorio nacional, donde se prioricen la población vulnerable y las zonas geográficamente aisladas; ha venido desarrollando proyectos regulatorios con el fin de fortalecer a los prestadores de Internet y las Comunidades de Conectividad.



su planificación financiera para mantenimiento y modernización de redes podría continuar con su tendencia actual. Por otro lado, los proveedores que decidan desarrollar nuevos proyectos para el despliegue de servicios tendrían el incentivo de la tarifa diferencial lo que, a su vez, permitiría considerar la capacidad de pago de los usuarios.

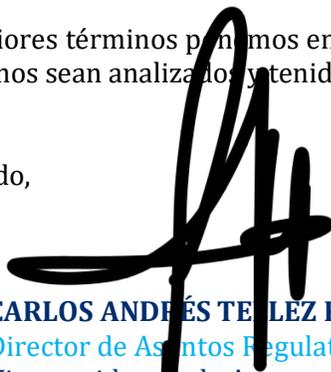
Por lo anterior, se sugiere reemplazar el criterio que considera la capacidad de pago de los usuarios mediante el descuento al incremento tarifario a través de la focalización por municipios, por la focalización a través de nuevos despliegues de servicios. Esto focalizará el desarrollo de proyectos que lleven nuevos servicios a zonas desatendidas aumentando los niveles de conectividad del país. Es decir, se aplicaría el descuento al incremento tarifario de la siguiente manera:

$$TechoMax_{ts} = \left\{ \frac{ICOCIV_t}{ICOCIV_{t-1}} \right\} * \sigma_s(\Gamma_m)$$

$$\Gamma_m = \left\{ \begin{array}{ll} \frac{1}{\sigma_s} & \text{Si } m = \text{acuerdos de compartición previos a la expedición de la resolución definitiva} \\ 1 & \text{Si } m = \text{acuerdos de compartición posteriores a la expedición de la resolución definitiva} \end{array} \right\}$$

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

Cordial saludo,



**CARLOS ANDRÉS TEJELEZ RAMÍREZ**  
Director de Asuntos Regulatorios e Interconexión  
Vicepresidencia de Asuntos Corporativos