

Bogotá D.C., 20 de abril de 2026

Señores

Coordinación de Diseño Regulatorio

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**

Calle 59ª Bis No. 5 -53, piso 9 Ed. Link

Correo electrónico: [mayoristalocal@crcom.gov.co](mailto:mayoristalocal@crcom.gov.co) y [atencioncliente@crcom.gov.co](mailto:atencioncliente@crcom.gov.co)

Ciudad

**Asunto:** Comentarios propuesta regulatoria *“Definición del marco regulatorio aplicable para el servicio de conectividad mayorista local”*

Respetados señores:

Por medio de la presente comunicación, **SAIRA MÓNICA BALLESTEROS TORO**, identificada como aparece al pie de mi firma, obrando como representante legal de la sociedad **ATP FIBER COLOMBIA S.A.S.** quien se identifica con el NIT 901.255.527 – 2 (en adelante “ATP FIBER” o la “Compañía”), me permito remitir a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “CRC”), los comentarios a la propuesta regulatoria *“Definición del marco regulatorio aplicable para el servicio de conectividad mayorista local”*.

En primer lugar, se formulan observaciones generales tanto al documento soporte Definición del Marco Regulatorio aplicable para el Servicio de Conectividad Mayorista Local (en adelante “Documento Soporte”) como al Proyecto de Resolución *“Por la cual se adoptan medidas regulatorias sobre la actividad mayorista de provisión de redes de acceso local para FTTH”* (en adelante “Proyecto de Resolución”). Posteriormente, se presentan los comentarios particulares al documento soporte y, finalmente, comentarios al Proyecto de Resolución, en los siguientes términos:

## I. CONSIDERACIONES GENERALES

En términos generales, la CRC identificó en el Proyecto de Resolución y en el Documento Soporte que el problema que se pretende resolver mediante la regulación propuesta, radica en que el surgimiento del modelo de conectividad mayorista local para redes FTTH ha generado interpretaciones divergentes en el sector respecto de la aplicación del marco regulatorio vigente, en los siguientes términos:

*“El surgimiento del modelo de conectividad mayorista local para redes FTTH ha generado interpretaciones divergentes del sector sobre la aplicación del marco regulatorio vigente”<sup>1</sup>.*

Para la CRC, las causas de la supuesta falla en el mercado se concentran en tres aspectos principales:

- a) Aparición de modelos de negocio mayoristas: Según la CRC, la existencia de una dinámica de mercado caracterizada por la coexistencia de diversos modelos de negocio constituye una de las causas que explicarían dicha falla, en este sentido afirma:

*(...) En el sector de las telecomunicaciones han surgido nuevos modelos de negocio que responden a dinámicas propias de una industria caracterizada por cambios tecnológicos constantes, que inciden directamente en la forma en que los agentes despliegan redes, prestan servicios y estructuran su oferta mayorista y minorista.*

---

<sup>1</sup> Documento Soporte, ver página 33.

- b) Aplicación heterogénea del régimen de acceso, uso e interconexión: De acuerdo con la CRC, el hecho que los PRST tengan distintas interpretaciones y aplicaciones de la normatividad a cada uno de los distintos modelos de negocio, es otra causa de la falla en el mercado. La CRC considera que esas distintas interpretaciones ameritan corregirse mediante la imposición de un régimen unificado para estandarizar las condiciones legales, técnicas y económicas de los distintos modelos de negocios, así:

*(...) Los PRST tienen distintas interpretaciones de la normativa frente a su modelo de negocio, lo que hace necesario analizar si el régimen regulatorio vigente se encuentra alineado con las prácticas de mercado y, de ser el caso, ajustarlo para que el servicio de conectividad mayorista local para FTTH opere bajo condiciones técnicas y económicas que promuevan su desarrollo en un entorno competitivo, facilitando el acceso abierto, equitativo y no discriminatorio por parte de los distintos agentes del mercado<sup>2</sup>.*

- c) Limitada disponibilidad de información: En el Documento Soporte se sostiene que el desconocimiento por parte de la CRC sobre el detalle de la dinámica de los distintos modelos de negocio desarrollados en el mercado estaría generando interpretaciones divergentes del marco regulatorio vigente y, en consecuencia, configurando una supuesta falla de mercado, como se lee:

*“La regulación propuesta pretende establecer a los agentes del sector de una base técnica, jurídica y económica para comprender el funcionamiento de las actividades mayoristas y orientar su relacionamiento en consideración de la normativa aplicable.*

*La regulación propuesta pretende identificar factores técnicos asociados al uso eficiente de infraestructura, lo cual, a su turno, permitiría evaluar la pertinencia de incorporar condiciones específicas en el régimen de Acceso, Uso e Interconexión que promuevan la expansión de estos servicios minoristas en un entorno competitivo ”<sup>3</sup>.*

Así las cosas, aun cuando la CRC pretende identificar en el Documento Soporte y en el Proyecto de Resolución las causas de una falla supuesta de mercado, tal falla no se encuentra debidamente acreditada en los términos exigidos por el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009<sup>4</sup>, que establece como requisito previo para ejercer la función regulatoria, la de haber determinado una falla del mercado.

Las fallas de mercado que justifican una intervención regulatoria son categorías específicas y reconocidas, incluyendo los monopolios, externalidades, asimetrías de información que impidan la formación eficiente de precios o bienes públicos. Tratándose de la asimetría de la información, como falla del mercado, se debe recordar que corresponde a aquellos casos en los que una de las partes posee más información sobre una transacción económica que la otra, por lo que se presenta un riesgo de selección adversa o riesgo moral. En este caso, sin embargo, no se presenta tal circunstancia en tanto los proveedores de redes FTTH como los proveedores de servicios minoristas cuentan con la información necesaria para negociar diferentes acuerdos.

---

<sup>2</sup> Documento Soporte, ver página 32.

<sup>3</sup> Documento Soporte, ver página 33.

<sup>4</sup> Artículo 22. Funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. 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: (...) 2. Promover y regular la libre competencia y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas, mediante regulaciones de carácter general o medidas particulares, pudiendo proponer reglas de comportamiento diferenciales según la posición de los proveedores, previamente se haya determinado la existencia de una falla en el mercado. (...) (Subrayado fuera de texto)

La CRC simplemente señala que ha encontrado diferentes modalidades contractuales, que como entidad no conoce los modelos de negocio existentes y que, al parecer, pues no se precisa la afirmación, hay un entendimiento heterogéneo de la regulación existente; por tanto, lo que el Documento describe no son fallas de mercado, no hay una identificación de mercado relevante, elasticidad de la oferta y la demanda, estudio de servicios sustitutos, existencia de poder de mercado, existencia de prácticas monopolísticas, etc. Adicionalmente, tampoco se demuestra que las causas identificadas produzcan efectos concretos y medibles sobre las condiciones de competencia, el acceso al mercado o el bienestar de los usuarios, limitándose a enunciar hipótesis de riesgo cuya causalidad y magnitud no han sido probadas. En ausencia de esa cadena causal debidamente acreditada, las obligaciones propuestas carecen de cualquier sustento regulatorio.

En este sentido, no se da cumplimiento de los principios de intervención del Estado en la economía previstos en el artículo 334 de la Constitución Política, que según lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia C-186 de 2011, “(...) *la potestad normativa atribuida a las comisiones de regulación es una manifestación de la intervención estatal en la economía –una de cuyas formas es precisamente la regulación– cuya finalidad es corregir las fallas del mercado, (...)*”.

En particular, la propuesta regulatoria genera las siguientes objeciones:

- a) No se evidencia que las condiciones de los distintos modelos de negocios de provisión de redes y servicios de telecomunicaciones generen barreras de entrada, la expansión o la operación del mercado minorista ni que exista una concentración generalizada de proveedores en el mercado mayorista. Asimismo, no se presentan índices de concentración (HHI u otros), no se realiza una evaluación rigurosa de barreras de entrada con sustento metodológico, ni se documentan quejas o denuncias formales de agentes demandantes que evidencien conductas anticompetitivas en el mercado mayorista de FTTH. Por lo tanto, las causas invocadas no cumplen con los criterios para calificar como una falla en el mercado.
- b) La propia CRC reconoce que el mercado mayorista FTTH en Colombia presenta características que lo alejan del perfil típico de un mercado que requiere intervención regulatoria ex ante, en la medida en que no existe una barrera insuperable para el despliegue de redes de fibra óptica o para entrar al mercado en condiciones de competencia. De hecho, el despliegue de redes de fibra óptica es técnicamente replicable por cualquier agente con acceso a capital y al cumplimiento de requisitos específicos. Así mismo, el mercado cuenta con varios agentes activos (5 operadores), lo que evidencia que la entrada al mercado es posible y está ocurriendo efectivamente. Finalmente, los 10 operadores demandantes del servicio tienen alternativas reales de acceso, es decir, pueden acudir a distintos proveedores de red neutra en las zonas donde estos operan o pueden optar por tecnologías alternativas para la prestación del servicio de internet al usuario final. Esta sustituibilidad del servicio es un indicador relevante de que el mercado no presenta las condiciones de dependencia o concentración que justifiquen la intervención regulatoria.
- c) La CRC desconoce que las condiciones pactadas en los distintos modelos de negocios para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones es el desarrollo, entre otras, de la libertad de pacto expresamente protegida en el artículo 55 de la Ley 1341 de 2009<sup>5</sup>. Es decir, la libertad de establecer condiciones es un factor dinamizador de la sana y libre competencia y de innovación que el Documento Soporte pareciera rechazar.

---

<sup>5</sup> Ley 1341 de 2009. ARTÍCULO 55. RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES. Los actos y los contratos, incluidos los relativos a su régimen laboral y las operaciones de crédito de los proveedores de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cualquiera que sea su naturaleza, sin importar la composición de su capital, se regirán por las normas del derecho privado.

Por el contrario, la aparición y consolidación de nuevas formas de provisión de servicios refleja dinámicas del mercado, propias de un entorno de libre competencia, que en principio deben ser promovidas y no restringidas.

- d) Se equivoca la CRC al establecer como una falla en el mercado *per se*, la falta de conocimiento por parte de la CRC de los distintos modelos de negocio que se pueden celebrar en el mercado de redes y servicios de telecomunicaciones. La falta de información del regulador o la asimetría en la información de los agentes, para que sea una causa de una falla en el mercado tiene que a su vez ser la causa de una barrera de entrada, de una concentración de los proveedores o un abuso de dicha asimetría informativa. En ninguna parte de la motivación para la expedición de la propuesta de regulación *ex ante* se acreditan ni siquiera sumariamente esos hechos.
- e) Desconoce que el régimen legal de protección de usuarios, al permitir que entre los agentes se pacten condiciones contractuales para cada modelo de negocio, está reconociendo como ajustados a la ley los contratos con distintas condiciones, técnicas, legales y económicas<sup>6</sup>. En consecuencia, la coexistencia de distintos modelos de negocios sobre las redes y servicios de telecomunicaciones y por tanto distintas condiciones legales, técnicas y económicas en los contratos, no constituye una presunción de falla en el mercado.
- f) Desatiende las recomendaciones y criterios de expertos en materia de regulación<sup>7</sup> para desarrollar una buena regulación, en particular no cuenta con un adecuado soporte legal por cuanto estaría extendiendo la regulación *ex ante* a actividades que no están dentro de las competencias de la CRC; se está expidiendo una regulación que afecta la oferta de determinadas capacidades sin evidencia cierta de una falla actual en el mercado, ni siquiera potencial por lo tanto la acción regulatoria no es eficiente; y no hay una valoración de los efectos negativos que la imposición de esta regulación puede causar en la oferta<sup>8</sup>.
- g) No diferencia ni tiene en consideración los agentes que están integrados verticalmente de aquellos que no lo están, ni diferencia entre aquellos agentes que sí tienen tráfico propio de aquellos agentes que no tienen tráfico propio.
- h) No cumple con el test de proporcionalidad y razonabilidad sobre las medidas propuestas toda vez que las medidas regulatorias que se proponen (i) la CRC no está legitimada para intervenir actividades que están por fuera de su ámbito de competencia legal; (ii) no ha justificado ni legal ni técnica ni económicamente la supuesta falla en el mercado que aduce para intervenir, por cuanto no hay evidencia de afectación al mercado minorista; y, (iii) la intervención que propone no es la adecuada por cuanto por el contrario pretende como finalidad restringir la oferta de redes y servicios de telecomunicaciones mayoristas.

Por lo anterior, las modificaciones propuestas a las obligaciones de reportes de información, a las condiciones del régimen de acceso e interconexión y a la actividad de provisión de red mayorista no deben adoptarse.

---

<sup>6</sup> Ley 1341 de 2009 Art 53 Parágrafo. Los usuarios deberán cumplir con las condiciones libremente pactadas que no estén en contra de la ley o que signifiquen renunciar a alguno de los anteriores derechos en los respectivos contratos, hacer adecuado uso de los servicios recibidos y pagar las tarifas acordadas.

<sup>7</sup> Understanding Regulation, Second Edition, Oxford University Press, páginas 27 y siguientes.

<sup>8</sup> Baldwin, Cave, Lodge, afirman que la regulación de industrias de redes debe promover la eficiencia y la innovación.

Aunado a lo expuesto, el Proyecto de Resolución desconoce los principios orientadores del sector el uso eficiente de la infraestructura, establecidos en el artículo 2 de la Ley 1341 de 2009 que consagra entre otros que el Estado debe promover escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión presente y futura en el sector, en los siguientes términos:

*“El Estado propiciará escenarios de libre y leal competencia que incentiven la inversión actual y futura en el sector de las TIC y que permitan la concurrencia al mercado, con observancia del régimen de competencia, bajo precios de mercado y en condiciones de igualdad. Sin perjuicio de lo anterior, el Estado no podrá fijar condiciones distintas ni privilegios a favor de unos competidores en situaciones similares a las de otros y propiciará la sana competencia.*

*(...)*

*El Estado fomentará el despliegue y uso eficiente de la infraestructura para la provisión de redes de telecomunicaciones y los servicios que sobre ellas se puedan prestar, y promoverá el óptimo aprovechamiento de los recursos escasos con el ánimo de generar competencia, calidad y eficiencia, en beneficio de los usuarios, siempre y cuando se remunere dicha infraestructura a costos de oportunidad, sea técnicamente factible, no degrade la calidad de servicio que el propietario de la red viene prestando a sus usuarios y a los terceros, no afecte la prestación de sus propios servicios y se cuente con suficiente infraestructura, teniendo en cuenta la factibilidad técnica y la remuneración a costos eficientes del acceso a dicha infraestructura (...).”*

En conclusión, la regulación propuesta impone a los proveedores de infraestructura cargas adicionales, como la constitución de garantías y la presentación de reportes, sin que exista una falla de mercado debidamente demostrada, y sobre un mercado emergente como el de provisión mayorista de redes de acceso local FTTH, que aún está consolidando su viabilidad económica y constituye una apuesta de largo plazo para los operadores, el cual requiere certeza regulatoria e incentivos para su crecimiento.

Por lo tanto, las medidas regulatorias propuestas únicamente incrementarían los costos y riesgos regulatorios del modelo de negocio, desincentivan la inversión en el despliegue de fibra óptica y restringen las condiciones de competencia. En consecuencia, resultan desproporcionadas y contrarias a los fines previstos en la Ley 1341 de 2009.

## **II. DOCUMENTO SOPORTE**

En línea con lo anterior, frente al Documento Soporte resulta necesario manifestar que se evidencia contradicciones entre la parte motiva del documento (capítulos 1 a 9) y las propuestas regulatorias contenidas en el capítulo 10. En efecto, por un lado, la CRC señala que el proyecto tiene como propósito revisar el esquema técnico y operativo del servicio mayorista de acceso local para FTTH, con el fin de recabar información que permita evaluar la pertinencia de eventuales ajustes regulatorios y por otro lado, el documento culmina con la formulación de propuestas regulatorias concretas que exceden dicho alcance exploratorio, al adoptar alternativas de intervención de alta intensidad y con implicaciones significativas para el mercado y la protección de la competencia del mismo.

Ahora bien, los comentarios particulares al Documento Soporte se destacan los siguientes:

### **a. Imprecisión sobre el sujeto que asume los costos de despliegue e inversión**

En la introducción del documento soporte se afirma que “*el PRST arrendador reduce o evita incurrir en costos asociados al despliegue y mantenimiento de las redes de acceso de fibra en el ámbito local,*

*lo que permite acelerar la expansión de cobertura y favorecer eficiencias en el uso de la infraestructura”.*

No obstante, dicha afirmación resulta imprecisa, en la medida en que, en los esquemas de arrendamiento de infraestructura, es el arrendatario quien evita asumir los costos de despliegue, mantenimiento e incluso los costos financieros asociados a la inversión inicial. Por su parte, el arrendador es quien realiza las importantes inversiones requeridas en infraestructura y asume los riesgos asociados a su construcción, operación y mantenimiento, por lo que no es correcto atribuirle la reducción o evitación de dichos costos.

#### **b. Imprecisión sobre que el arriendo o derecho de uso de fibra óptica oscura son un servicio portador**

Es importante destacar que, en los capítulos 1.1.2 “*Tecnologías utilizadas para la prestación del servicio portador*” y 2 de “*Caracterización de los servicios de conectividad mayorista local*” del documento soporte, la CRC enlista el arrendamiento de fibra oscura local como un servicio portador como modelos de negocio objeto de análisis el arrendamiento de capacidad de transporte local, respectivamente. Sin embargo, dichas inclusiones son jurídicamente improcedentes, pues dicha actividad no constituye, ni legal ni funcionalmente, la prestación de redes y/o servicios de telecomunicaciones en los términos de la Ley 1341 de 2009.

En efecto, el objeto principal de la CRC es promover la competencia en los mercados de las redes y servicios comunicaciones, tal como lo reconoce el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019. Para ello el legislador le atribuye a esa Comisión las funciones y competencias legales. Adicionalmente, el propio ordenamiento jurídico, legal y reglamentario, establece y define el alcance que tiene el servicio público de prestación de redes y servicios de telecomunicaciones, lo que implica también una delimitación precisa del campo de la facultad de intervención y regulación que ejerce el Estado sobre dicho servicio.

En primer lugar, la Resolución 202 de 2010, expedida por el MinTIC, señala que para efectos de interpretación de las normas del sector se aplican, entre otras las siguientes definiciones:

*“RED DE TELECOMUNICACIONES. Conjunto de nodos y enlaces alámbricos, radioeléctrico, ópticos u otros sistemas electromagnéticos, incluidos todos sus componentes físicos y lógicos necesarios, que proveen conexiones entre dos (2) o más puntos, fijos o móviles, terrestres o espaciales, para cursar telecomunicaciones.” (resaltado y subrayado fuera del texto)*

Como se puede observar, el concepto y la definición normativa de red de telecomunicaciones está referida siempre y en todos los casos al conjunto de bienes que permite o hace posible la conexión entre dos o más puntos, para cursar telecomunicaciones. Ello implica que la definición de red de telecomunicaciones, por tratarse de un conjunto de bienes, es distinta y no puede ser confundida o equiparada con los elementos individuales o instalaciones que la componen, los que por sí solos no pueden ni reúnen las condiciones para ser calificados por sí mismos como una red de telecomunicaciones.

Es por ello que la provisión, suministro, comodato, venta, alquiler, uso, intercambio o cualquier negocio jurídico que se celebre sobre un elemento, instalación o bien utilizable para fines de la telecomunicación no constituye ni se enmarca como la provisión de una red de telecomunicaciones, en la medida que por sí sola la instalación o el bien individualmente considerado no es un conjunto, ni un enlace que permita o haga posible cursar información electromagnética.

Por esa razón, en Colombia el mercado de los bienes, componentes o equipos que pueden ser empleados para fines de telecomunicaciones, tales como, centrales de conmutación, cables ópticos, alambres, transmisores, antenas, receptores, equipos de cómputo, programas o soportes lógicos se rigen por las normas generales del derecho común civil y comercial, son actividades libres de comercio y no están sometidas a un régimen de habilitación para la provisión de redes o de servicios. Si ello no fuera así, el ejercicio de tales actividades requeriría de una habilitación estatal y los agentes del mercado de bienes utilizables para telecomunicaciones tendrían que ostentar la calidad de PRST, hecho que no sucede, ni podría suceder desde el punto de vista legal.

En segundo lugar, el artículo 2.2.6.2.1.2 Decreto 1078 de 2015, de manera concordante con lo anterior, determina que la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones así:

***“Se entiende por provisión de redes de telecomunicaciones la responsabilidad de suministrar a terceros el conjunto de nodos y enlaces físicos, ópticos, radioeléctricos u otros sistemas electromagnéticos, que permita la emisión, transmisión y recepción de información de cualquier naturaleza.”***

***“Se entiende por provisión de servicios de telecomunicaciones la responsabilidad de suministrar a terceros la emisión, transmisión y recepción de información de cualquier naturaleza a través de redes de telecomunicaciones, sean estas propias o de terceros.”***

Es por tanto quien asume la responsabilidad sobre el conjunto de bienes o instalaciones que integran la red o en otras palabras quien asume la responsabilidad por la transmisión de la información es quien tiene la condición de ser un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones. A contrario sensu, quien no asume dichas responsabilidades no puede ser considerado como un PRST ni está sometido a la regulación de dichas redes y servicios.

Así se confirma en la propia definición de proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones que trae la Resolución MinTIC 202 de 2010 cuando dispone que es: “Persona jurídica responsable de la operación de redes y/o de la provisión de servicios de telecomunicaciones a terceros.”

Teniendo en cuenta lo anterior, el arrendamiento de fibra oscura local como un modelo de negocio asociados a la provisión de los servicios de conectividad mayorista local debe ser excluido del ámbito de análisis del presente proyecto regulatorio y de cualquier medida que de él se derive, pues su inclusión extiende indebidamente el alcance de la intervención de la CRC hacia una actividad comercial sobre la cual esta entidad no tiene competencia en los términos de la Ley 1341 de 2009, comprometiendo la seguridad jurídica de los agentes que desarrollan ese modelo de negocio en el país.

### **c. Aproximación equivocada frente a las eficiencias de las redes neutrales**

En el capítulo 2.4, “Consideraciones frente a los modelos de negocio caracterizados”, la CRC formula una afirmación que carece de sustento técnico y probatorio, al señalar que el aprovechamiento de redes neutrales de fibra para la provisión de servicios en el hogar genera eficiencias que reducen los costos de despliegue y, en consecuencia, tienen el potencial de impactar los precios finales al usuario, en los siguientes términos:

*“Aunado a lo anterior, el desarrollo de esta actividad amerita una revisión detallada, en la medida en que se constituye como un eslabón cada vez más relevante dentro de la cadena de valor para la provisión de servicios minoristas de internet fijo. No puede dejarse de lado que*

*el aprovechamiento de redes neutrales de fibra para la provisión de servicios en el hogar genera una serie de eficiencias que reducen los costos de despliegue y que, por tanto, cuentan con la potencialidad de impactar los precios finales que son cobrados a los usuarios, máxime, cuando como se evidenció en la sección 2.3, hay una cantidad reducida de oferentes de dicho servicio mayorista.*

La provisión mayorista de redes de acceso local FTTH no implica, como de manera equivocada lo afirma la CRC, una reducción de costos de despliegue sino todo lo contrario y, en consecuencia, no constituye, per se, un indicio de eficiencias que necesariamente o que regulatoriamente se trasladen a menores precios para el usuario final.

Si bien, este esquema, por un lado, permite a los PRST optimizar la asignación de recursos y concentrarlos en la prestación de servicios, la innovación y la expansión comercial; parece dejar de lado la CRC, que el uso de estas tecnologías implica la remuneración al proveedor de infraestructura por las inversiones intensivas de capital requeridas para el diseño, construcción y el mantenimiento de la red. Por ello, no puede afirmarse que la adopción de este modelo implique, de manera automática, reducciones en los precios finales, en la medida en que los costos de despliegue, operación y mantenimiento deben ser internalizados en la cadena de valor.

Por el contrario, en la medida en que el regulador permita que este mercado incipiente de redes neutras se desarrolle de acuerdo con las reglas propias de la libertad de empresa, sin la imposición de cargas regulatorias no justificadas, este modelo sí tiene la potencialidad de ampliar la oferta de PRST a los usuarios finales, al permitir la entrada y participación de múltiples operadores sobre una misma infraestructura, lo que se traduce en mayores opciones para el usuario final y en una efectiva libertad de elección de su proveedor de servicios de telecomunicaciones.

Debe ser cuidadoso el regulador y evaluar que la imposición de cargas no aplicables lo que, en lugar de promover el uso eficiente de la infraestructura, puede llevar a desincentivar la inversión en redes y, de esta manera, limitar o impedir el desarrollo de un incipiente mercado que sí podría tener importantes ventajas al sector de las telecomunicaciones.

#### **d. Desconocimiento de la titularidad privada de la infraestructura**

En el capítulo 3. “DEFINICIÓN DEL PROBLEMA”, la CRC señala que, de ser necesario, debe ajustarse el régimen regulatorio con el fin de que el servicio de conectividad mayorista local para FTTH opere bajo condiciones técnicas y económicas que promuevan su desarrollo en un entorno competitivo, facilitando el acceso abierto, equitativo y no discriminatorio para los distintos agentes del mercado, como se lee:

*“En este contexto, tales transformaciones pueden ocasionar que los agentes tengan distintas interpretaciones de la normativa frente a su modelo de negocio, lo que hace necesario analizar si el régimen regulatorio vigente se encuentra alineado con las prácticas de mercado y, de ser el caso, ajustarlo para que el servicio de conectividad mayorista local para FTTH opere bajo condiciones técnicas y económicas que promuevan su desarrollo en un entorno competitivo, facilitando el acceso abierto, equitativo y no discriminatorio por parte de los distintos agentes del mercado.”*

Frente a esta afirmación, en primer lugar, debe reiterarse que no existe una falla de mercado debidamente acreditada, tal como se expone en el capítulo a “Ausencia de fundamentos para la intervención regulatoria” de las consideraciones generales del presente documento.

La improcedente imposición de medidas regulatorias para que *el servicio de conectividad mayorista local para FTTH opere bajo condiciones técnicas y económicas que promuevan su desarrollo en un entorno competitivo, facilitando el acceso abierto, equitativo y no discriminatorio* parte de un supuesto no demostrado, esto es, que actualmente el mercado no opera bajo dichas condiciones, lo cual también carece de sustento fáctico verificable en el Documento Soporte.

En segundo lugar, se insiste, parece olvidar la CRC que es el mercado por sí mismo, a través de la libre competencia, el mecanismo más eficiente para asignar recursos, mientras que la regulación, como intervención estatal, debe reservarse ante la evidencia de fallas del mercado.

La imposición de las condiciones propuestas en el proyecto regulatorio constituye una injerencia en la libertad de empresa, en las dinámicas propias del mercado y en la titularidad privada de la infraestructura, ámbitos que, conforme al ordenamiento jurídico colombiano, solo pueden ser objeto de intervención estatal de manera excepcional, necesaria y proporcional, siempre que la ley lo permita. De igual forma, en el sector de tecnologías, el acceso abierto a la red no implica acceso abierto a los bienes individuales que existan, ni equitativo y no discriminatorio y no puede entenderse como un deber absoluto, en la medida en que se encuentra limitado por las condiciones técnicas, operativas y de capacidad propias de cada red.

En consecuencia, la medida propuesta resulta jurídicamente improcedente, al desconocer los límites constitucionales y legales de la intervención estatal, y técnicamente descontextualizada frente a la realidad del mercado.

**e. Inexistencia de fundamento de aplicación heterogénea del régimen de acceso, uso e interconexión en el servicio de acceso local FTTH**

En los capítulos 3.1.1.3. *“Aplicación heterogénea del régimen de acceso, uso e interconexión al servicio de acceso local para FTTH”* y 8.2 *“Aplicación heterogénea del régimen de acceso, uso e interconexión al servicio de acceso local FTTH”*, la CRC plantea como una situación susceptible de revisión la falta de claridad sobre las condiciones regulatorias aplicables a la prestación de servicios de acceso local FTTH, pues a su juicio, ello podría propiciar escenarios en los que algunos agentes no atiendan el marco regulatorio vigente y, en consecuencia, estructuren sus relaciones bajo parámetros que no necesariamente reflejen las condiciones propias del régimen de acceso, uso e interconexión.

No obstante, revisados los fundamentos expuestos en el capítulo 8.2, se observa que la CRC se limita a enumerar los aspectos contractuales relevantes pactados entre las partes, sin que de dicho análisis se derive la identificación de un incumplimiento concreto de obligaciones regulatorias, pese a que, mediante el requerimiento de información No. 2025-020, dicha entidad recaudó de múltiples agentes los contratos suscritos entre empresas proveedoras de fibra óptica y sus clientes.

Por lo tanto, no resulta jurídicamente válido ni regulatoriamente admisible presumir que los términos y condiciones pactados en los contratos son contrarios al régimen de acceso, uso e interconexión por el solo hecho de corresponder a modelos de negocio nuevos. En estos casos, la carga de la prueba recae en el regulador, quien debe acreditar de manera objetiva que se está desconociendo el marco normativo vigente y aplicable a los servicios de acceso local FTTH, sin que ello pueda sustentarse en afirmaciones generales o en supuestos no demostrados sobre una presunta aplicación heterogénea o indebida del régimen de acceso, uso e interconexión en el servicio de acceso local FTTH, que a la fecha no está rigiendo para los servicios de acceso local FTTH.

De hecho, conforme el marco de la libertad de empresa y de iniciativa privada (artículo 333 de la Constitución Política) y de la autonomía de la voluntad privada (artículo 1602 del Código Civil), los particulares están facultados para estructurar sus relaciones contractuales conforme a sus intereses, lo que naturalmente se traduce en la coexistencia de contratos con condiciones contractuales heterogéneas, que no justifican intervención ni constituye una falla de mercado.

En un entorno de libre competencia, esta diversidad contractual no solo está conforme a la ley, sino es también deseable, en la medida en que refleja un mercado competitivo y funcional. En consecuencia, la heterogeneidad en los términos contractuales no constituye, por sí misma, una falla de mercado ni puede erigirse en fundamento suficiente para la intervención regulatoria o para restringir la libertad de pacto.

Por lo cual, requerir que se impongan esquemas uniformes pueden limitar la innovación contractual y desincentivar la inversión en infraestructura, en contravía de los principios constitucionales antes mencionados y de los objetivos de promoción de la inversión, la eficiencia y el desarrollo del sector previstos en la Ley 1341 de 2009.

#### **f. Competencia de la CRC para solicitar información está restringida.**

En el capítulo 3.1.1.2. *“Limitada disponibilidad de información sobre el servicio de acceso local mayorista”*, la CRC señala que existe una percepción de reserva sobre la información por parte de los oferentes. No obstante, es preciso mencionar que no se trata de una percepción, ciertamente la información solicitada por la CRC posee un alto valor económico y estratégico, en la medida en que revela elementos clave del modelo de negocio, posicionamiento comercial y estrategia de inversión, circunstancia que la CRC se empeña en desconocer.

Así, consideramos necesario recordar a la CRC, que su competencia para solicitar información está regulada en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece lo siguiente:

*“19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. (...).”*

La anterior disposición debe interpretarse estableciendo varias limitaciones.

En primer término, respecto a la forma en la cual la Comisión puede solicitar información a y establece el propósito del ejercicio de esa facultad, al señalar que la información podrá ser requerida solo «para el cumplimiento de sus funciones».

En segundo término, en cuanto a la clase de información, es decir, no puede ser cualquier<sup>9</sup> información sino aquella que cumpla con la carga de la prueba de justificar, al solicitar la respectiva información, que la información solicitada es exclusivamente para el cumplimiento de las funciones de la CRC<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> La CRC no tiene la libertad de solicitar cualquier información que sea requerida por la CRC para el cumplimiento de sus funciones, toda vez que la información tiene la calidad de bienes patrimoniales de quien la genera y por tanto protegidos por la Constitución y la Ley y sometida a múltiples limitaciones, relacionados con la propiedad, la confidencialidad profesional, secretos empresariales y protección a la libre competencia.

<sup>10</sup> En sentencia C-422 de 2002, la Corte Constitucional reconoció que, previa autorización del legislador, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, las autoridades administrativas pueden requerir información para el ejercicio de sus funciones, necesarias para el logro de objetivos determinados de interés general, y reconoce que «(...) el derecho-deber de participación comporta

En tercer término, la CRC solo puede requerir información a los PRST es decir a quien sea un proveedor de servicios públicos de telecomunicaciones y en ningún caso está la CRC facultada para solicitar y menos para exigir la entrega de información a quienes no son PRST o sobre actividades que no se califiquen como provisión de redes y servicios de telecomunicaciones. Adicionalmente, la CRC no tiene potestad para requerir información a los PRST que no esté directamente relacionada con la provisión de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En cuarto lugar, la facultad de solicitar información no puede afectar los derechos que los PRST tienen sobre la información, que por su naturaleza y por mandato legal es confidencial y reservada; menos cuando la CRC una vez recibida las convierte en información pública para acceso a todo el mundo, violando incluso lo previsto la Ley 1712 de 2014. Por lo tanto, no toda información que pretenda requerir la CRC tiene que ser entregada por los PRST por cuanto la protección constitucional y legal que se funda en normas supranacionales<sup>11</sup> y en el Código de Comercio, normas estas de mayor jerarquía que la invocada por la CRC.

En quinto lugar, la referencia a las sanciones por la supuesta no entrega de la información está sometido al régimen sancionatorio del artículo 37 y siguientes del CPACA para proteger el derecho de defensa.

Adicionalmente es necesario precisar que la competencia para solicitar información prevista en el numeral 19, tiene una interpretación y aplicación restrictiva por cuanto: es una función ejercida por funcionarios públicos que solo puede hacer lo que la ley expresamente les permite; toda función pública debe ejercerse cumpliendo los principios previstos en el artículo 209 de la CP; y, su ejercicio no puede limitar los derechos a la libre empresa protegidos por el artículo 333 de la CP.

Teniendo en cuenta lo anterior, la información presentada sobre esta sociedad en el capítulo 2.3, “*Arrendamiento de infraestructura de red de acceso local para FTTH*” del documento soporte genera especial preocupación, en la medida en que, mediante respuestas al radicados No. -#2025-020;1;901255527#\$, #2025-020;3;901255527#\$, #2025-049;1;901255527#\$, se solicitó expresamente a la CRC mantener la reserva de la información suministrada, advirtiendo su carácter confidencial y la improcedencia de su divulgación a terceros.

En este contexto, la inclusión de dicha información en un documento de acceso público podría constituir una vulneración de las obligaciones de confidencialidad y de protección de información reservada, en contravía de lo dispuesto en la normativa nacional aplicable anteriormente citada, de manera que esta sociedad en todo caso se reserva el derecho a iniciar las acciones legales correspondientes.

#### **g. Inexistencia de prestación del servicio por parte de ATP FIBER en San Cayetano (Cundinamarca)**

En el capítulo 2.3, “*Arrendamiento de infraestructura de red de acceso local para FTTH*” del documento soporte, se menciona que ATP FIBER tiene redes en el municipio de San Cayetano (Cundinamarca), por lo cual nos permitimos informar que, a la fecha, no se cuenta con operaciones o infraestructura en dicha zona. En consecuencia, cualquier referencia que sugiera la presencia de ATP FIBER en este municipio no corresponde a la realidad operativa ni contractual de esta sociedad.

---

para los ciudadanos la obligación de atender los requerimientos de las autoridades que en desarrollo de sus tareas, necesariamente ligadas al interés general, les soliciten la información anotada»

<sup>11</sup> Artículo 260 de la Decisión 486 de 2000.

### III. PROYECTO DE RESOLUCIÓN

#### ***“Por la cual se adoptan medidas regulatorias sobre la actividad mayorista de provisión de redes de acceso local para FTTH”***

Teniendo en cuenta que el Proyecto de Resolución *“Por la cual se adoptan medidas regulatorias sobre la actividad mayorista de provisión de redes de acceso local para FTTH”*, tiene como finalidad (i) establecer obligaciones específicas de reporte periódico y georreferenciado sobre el servicio portador mayorista de acceso local para FTTH y (ii) precisar el alcance del régimen de acceso, uso e interconexión previsto en el Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016, introduciendo excepciones a disposiciones que se consideran incompatibles con las particularidades técnicas y comerciales de las redes neutrales de fibra óptica, resulta pertinente, desde nuestra perspectiva, señalar que las medidas propuestas afectan de manera significativa las condiciones competitivas del mercado, en la medida en que imponen la revelación de información detallada y estratégica del modelo de negocio en un mercado respecto del cual no se ha acreditado la existencia de una falla de mercado.

En ese sentido, si bien de la lectura del Proyecto de Resolución se entiende que este se encuentra en trámite de abogacía de la competencia ante la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante SIC), conforme a lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.5 del Decreto 1074 de 2015, consideramos necesario solicitar a la CRC que ponga en conocimiento de dicha autoridad la totalidad de los comentarios recibidos en el marco de la consulta pública, con el fin de que se evalúen integralmente las posibles afectaciones a la libre competencia derivadas de la expedición del proyecto regulatorio.

Ahora bien, en relación con los comentarios particulares a cada uno de los artículos, se presentan las siguientes observaciones:

#### **a. Artículo 1**

El artículo 1 del proyecto de resolución modifica el Formato T.1.1. al TÍTULO - REPORTES DE INFORMACIÓN de la Resolución CRC 5050 de 2016, frente al cual es preciso mencionar que de conformidad con el documento soporte, la red de acceso FTTH activa se encuentra comprendida dentro del género de servicio portador, por lo cual, resulta innecesario incluir de manera específica en el Formato T.1.1. a los proveedores de dicho servicio como sujetos obligados, en la medida en que ya quedarían cubiertos por esa categoría, generando así una duplicidad e ineficiencia regulatoria. Se cita texto del documento donde se hace esta afirmación:

*“A partir de la anterior descripción de las características técnicas del servicio portador, es posible identificar que una red de acceso FTTH, que es una manifestación del servicio de conectividad mayorista local y que será caracterizada en la sección 2.3, opera sobre la capa física antes descrita: la fibra óptica es, por definición, uno de los medios de transmisión que constituyen dicha capa, sobre la cual se gestionan parámetros como la tasa de bits, la modulación de la señal luminosa, la multiplexación por división de longitud de onda (WDM) y la sincronización de los equipos activos en la red de distribución óptica. En este segmento de red, las funciones de la capa de enlace de datos organizan y entregan tramas confiables entre la unidad de red óptica en el hogar del usuario (ONT) y el terminal de línea óptica en la cabecera de red (OLT), mientras que la capa de red gestiona el direccionamiento y el encaminamiento del tráfico hacia la red de transporte de mayor jerarquía. En suma, una red de acceso FTTH activa opera íntegramente en las capas 1 a 3 del modelo OSI, es decir, exactamente en las capas inferiores que la Recomendación UIT-T I.210 establece como el ámbito en que se encuentra definido el servicio portador”*

Por lo anterior, se debe eliminar la modificación del formato T1.1.

## **b. Artículo 2**

El artículo 2 del proyecto de resolución adiciona el Formato T.3.6 al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016. Este formato aplicará a los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) que prestan el servicio de acceso local a terceros para FTTH e incluye reporte de información sobre (i) hogares pasados, exigiendo información desagregada por municipio, localidad/comuna y tipo de red (neutra o compartida); (ii) hogares conectados desagregados por cada relación mayorista; y (iii) precios, obligando a reportar las condiciones económicas de cada relación contractual, incluyendo el cargo de habilitación, la existencia y tipo de descuentos, y los cargos mensuales por acceso con y sin descuento discriminado por municipio y por NIT del operador demandante.

Al respecto, es importante señalar que la información que se solicitaría en el formulario relacionada con los clientes demandantes identificados por NIT, los hogares conectados por relación contractual, los cargos de habilitación, los tipos de descuento aplicados y los precios mensuales con y sin descuento desagregados por municipio y por operador constituye información protegida por el secreto empresarial.

El artículo 260 de la Decisión 486 de la Comunidad Andina define como secreto empresarial toda información no divulgada que una persona natural o jurídica legítimamente posea, que pueda usarse en alguna actividad productiva, industrial o comercial, y que sea susceptible de transmitirse a un tercero, siempre que dicha información sea: (i) secreta, en el sentido de que no sea generalmente conocida ni fácilmente accesible; (ii) tenga valor comercial por ser secreta; y (iii) haya sido objeto de medidas razonables para mantenerla como tal.

En este sentido, las condiciones tarifarias pactadas individualmente con cada cliente, la identidad de los operadores demandantes, los volúmenes de hogares conectados por relación contractual y las estructuras de descuento aplicadas cumplen de manera concurrente los tres requisitos establecidos por la Decisión 486. Lo anterior dado que 1) esta información no es de dominio público; 2) tiene un valor comercial directo pues constituye el núcleo estratégico del modelo de negocio de los proveedores mayoristas, de hecho, las tarifas individualizadas por cliente, municipio y volumen representan el resultado de procesos de negociación que reflejan la estructura de costos, los márgenes operativos, las estrategias de expansión territorial y los compromisos de inversión de cada proveedor; y 3) los proveedores han adoptado las medidas necesarias para preservar su confidencialidad.

En este punto, es importante destacar que en el documento soporte denominado “*Definición del Marco Regulatorio Aplicable para el Servicio de Conectividad Mayorista Local*”, la CRC reconoce de manera expresa las preocupaciones que los proveedores mayoristas han planteado en relación con la sensibilidad de la información requerida:

*"los proveedores mayoristas del servicio sostienen que la información requerida, relacionada con aspectos tales como capacidad disponible, capacidad arrendada, condiciones tarifarias, ubicación de las redes, entre otros, está dotada de un valor económico y estratégico relevante, toda vez que revela aspectos importantes de su modelo de negocio, posicionamiento comercial y de su estrategia de inversión".*

Sin embargo, el Proyecto de Resolución no contiene ninguna disposición orientada a resolver la tensión que la propia CRC identifica entre la obligación de reporte y la naturaleza confidencial de la información exigida. El texto del formato no establece ningún mecanismo de reserva, ningún régimen

de confidencialidad, ninguna restricción de acceso diferenciada según la sensibilidad del dato, ninguna prohibición de divulgación a terceros, ni ninguna garantía de que la información reportada no será puesta a disposición del público o de los propios competidores de los proveedores que la reportan. En otras palabras, la obligación de reporte es una medida jurídicamente problemática en la medida en que impone una carga sobre los proveedores sin establecer simultáneamente las garantías mínimas que el ordenamiento jurídico exige para que dicha carga sea legítima. Una autoridad regulatoria no puede en ejercicio de sus competencias obtener información considerada como secreto empresarial sin determinar el régimen jurídico bajo el cual esa información será tratada y protegida frente a usos distintos del monitoreo regulatorio.

Adicional a lo anterior, es preciso mencionar que la información relativa al número de hogares conectados en virtud de relaciones contractuales no se encuentra en cabeza del PRST arrendador y exigir a éste el cumplimiento de la información resulta un imposible categórico. Lo anterior, en la medida en que dicha información depende exclusivamente del PRST arrendatario, quien es el responsable de la relación directa con el usuario final, así como autorizar la activación, gestión y conexión efectiva de los hogares. En consecuencia, es el PRST arrendatario quien cuenta con la trazabilidad y control sobre los hogares conectados, por lo que cualquier requerimiento en tal sentido debe ser dirigido a dicho operador.

### **c. Artículo 3**

El párrafo 2 propuesto para el artículo 4.1.7.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016 introduce un régimen especial de incumplimiento aplicable exclusivamente a las relaciones de acceso mayorista para FTTH, en lo relativo a la aplicación de las obligaciones derivadas del acceso y/o la interconexión.

En este contexto, la CRC excluye expresamente la aplicación del mecanismo de desconexión provisional por la no transferencia oportuna de saldos netos, previsto en el citado artículo. En su lugar, dispone que, cuando en el Comité Mixto de Interconexión el proveedor que otorga acceso demuestre la existencia de incumplimiento en las obligaciones de pago por parte del demandante durante dos (2) periodos consecutivos, podrá: (i) abstenerse de atender nuevas órdenes de servicio, altas o instalaciones mientras persista la mora; y (ii) proceder con la desconexión provisional del demandante respecto de los hogares o unidades conectadas inmersas en la facturación impaga.

Esta iniciativa regulatoria traslada al proveedor mayorista una lógica de responsabilidad operativa frente al usuario final que estructuralmente es incompatible con su posición en la cadena de valor del servicio, en tanto, resulta contrario a la lógica del modelo que dicho proveedor deba proceder a la desconexión de usuarios finales de servicios de telecomunicaciones con quienes no tiene relación jurídica, contractual ni operativa, en la medida en que los hogares conectados son clientes del PRST arrendatario y no del proveedor de la red neutra.

Adicionalmente, la norma no distingue entre incumplimientos parciales y/o totales, ni establece cómo el proveedor de red neutra podría identificar los usuarios finales respecto de los cuales debería recaer una eventual desconexión por estar inmersos en la facturación en mora. En tales condiciones, la medida impone en la práctica una obligación de ejecución técnica imposible de cumplir, al exigir actuaciones sobre la base de información a la que el proveedor no tiene acceso ni está en capacidad de verificar.

Para ejecutar la desconexión propuesta en el párrafo, el proveedor mayorista necesitaría conocer, con precisión y en tiempo real que hogares específicos están asociados al ciclo de facturación del demandante y cuáles de esas facturas se encuentran en mora. Esta información reside exclusivamente en los sistemas de gestión comercial y de facturación del operador demandante, a los que el proveedor

mayorista no tiene acceso. En consecuencia, el párrafo 2 le impone al proveedor mayorista la carga de ejecutar una medida cuya viabilidad técnica depende enteramente de la colaboración y la información del propio PRST demandante que incumpla y por fuera del ámbito de responsabilidad del proveedor mayorista de red de acceso local para FTTH.

Aun en el escenario en que el proveedor mayorista contara con la información necesaria para identificar los hogares deudores, la ejecución técnica de una desconexión selectiva implica costos operativos considerables. La desconexión individualizada de un subconjunto de hogares dentro de una red compartida implica una intervención técnica específica y una coordinación con el operador demandante para la identificación precisa de los accesos a desconectar, así como la eventual reconexión. La norma le impone al proveedor mayorista asumir estos costos operativos como consecuencia del incumplimiento del demandante, sin establecer ningún mecanismo de compensación.

Por último, el párrafo genera una asignación del riesgo de incumplimiento que no es eficiente ni equitativa. Lo anterior teniendo en cuenta que el proveedor mayorista celebra un contrato de acceso con el operador demandante, bajo el cual este último se obliga a pagar una remuneración periódica. Si el demandante incumple, la lógica contractual y regulatoria debería orientarse a que el sujeto que incumple asuma las consecuencias de su mora, incluyendo los costos asociados a la gestión del incumplimiento. Sin embargo, el párrafo diseña un mecanismo en el que es el proveedor mayorista quien debe asumir la carga operativa, técnica y reputacional de ejecutar la desconexión, informar previamente a las autoridades, coordinar con el demandante la identificación de los hogares afectados y gestionar los eventuales reclamos de usuarios finales con quienes no tiene ninguna relación jurídica. Esta inversión de la carga del riesgo no tiene justificación regulatoria suficiente y constituye un incentivo perverso que podría desincentivar la inversión en redes de acceso mayorista.

#### **d. Artículo 4**

La propuesta de párrafo 3 del artículo 4.1.7.7 introduce un régimen especial de garantías aplicable exclusivamente a las relaciones de acceso mayorista para FTTH, excluyéndolas del régimen general de actualización de garantías. El párrafo establece que (i) cuando las partes acuerden o el proveedor que otorga el acceso requiera instrumentos de aseguramiento, estos deberán mantenerse vigentes y renovarse antes de su vencimiento; (ii) la garantía deberá constituirse por regla general a cargo del propietario o administrador de la infraestructura, es decir, del proveedor que otorga el acceso, para garantizar el cumplimiento de la provisión del servicio y de las órdenes de servicio; y (iii) sin perjuicio de lo anterior, podrán pactarse garantías recíprocas de manera proporcional para amparar obligaciones relevantes a cargo del demandante.

Por regla general, la obligación de constituir garantías recae sobre el operador que solicita el acceso a la red de un tercero, no sobre quien lo otorga, dado que quien requiere el insumo mayorista para prestar sus propios servicios es quien tiene el incentivo de incumplir el pago y, por tanto, es quien debe asegurar frente a su acreedor el cumplimiento de sus obligaciones. Contra esta lógica, el párrafo 3 invierte esta regla elemental al establecer que en el modelo FTTH la garantía deberá constituirse por regla general a cargo del proveedor que otorga el acceso. Bajo este esquema, el proveedor mayorista que desplegó la red asumió los costos de inversión y la puso a disposición del demandante, debe además garantizar frente a su propio cliente que cumplirá con la provisión del servicio.

Esta propuesta no se encuentra completamente justificada en el Análisis de Impacto Normativo (AIN) que sustenta el Proyecto de Resolución, donde la CRC solo menciona que:

*“en la mayoría de los contratos, la obligación de constituir pólizas se asigna principalmente al propietario de la infraestructura (...)*

*Bajo este contexto, en el régimen de acceso podría incorporar una regla específica que permita homogeneizar el tratamiento de los agentes y alinear la regulación con el modelo de negocio. De igual modo, ello permitiría que disminuya el margen de interpretación y se evite que la garantía se utilice como herramienta de negociación para imponer condiciones excesivas o para trasladar riesgos al demandante sin justificación.”*

No obstante, el AIN no desarrolla la existencia de una falla de mercado concreta, un patrón documentado de abuso ni una distorsión competitiva demostrada que justifique intervenir en la autonomía contractual de las partes. Vale la pena resaltar que la Constitución Política en su artículo 333 garantiza la libertad económica, por lo que, toda medida restrictiva debe ser necesaria en el sentido de que no exista una alternativa menos gravosa que produzca el mismo resultado. En este caso no se encuentra justificada la necesidad medida y, por el contrario, se evidencia que las garantías serían utilizadas como una herramienta de imposición de condiciones excesivas o de traslado injustificado de riesgos entre las partes que concurren a este mercado.

Igualmente, constituir y mantener vigentes instrumentos de aseguramiento tiene un costo financiero directo para el mayorista que la CRC no tiene en cuenta. Según la propuesta regulatoria el proveedor mayorista estaría obligado a constituir y mantener vigentes estos instrumentos para cada una de sus relaciones contractuales con los operadores demandantes, que en el caso de proveedores con presencia en múltiples municipios y con varios clientes puede implicar una carga financiera significativa. Este costo operativo y financiero agregado no estaba previsto en los modelos de negocio de todos los proveedores mayoristas al momento de diseñar su estructura de inversión y rentabilidad esperada, y su imposición regulatoria sobreviniente altera las condiciones económicas bajo las cuales se tomaron las decisiones de inversión en infraestructura, con el consecuente riesgo de desincentivar la expansión de redes neutras en el país, que es precisamente el objetivo contrario al que la CRC persigue con esta regulación.

Finalmente, se pone de presente que el párrafo establece que la obligación de garantía aplica *“cuando las partes acuerden o el proveedor que otorga el acceso requiera instrumentos para asegurar el cumplimiento”*. Esta formulación condicional genera una ambigüedad interpretativa preocupante porque no es claro si es un requisito que se puede pactar contractualmente o si es una obligación de carácter regulatorio.

#### **e. Artículo 5**

El artículo 4.12.3.1 introduce una nueva Sección 3 al Capítulo 12 de la Resolución CRC 5050 de 2016, cuyo objeto es definir las condiciones para que “las ofertas de provisión mayorista de red de acceso local para la prestación de FTTH” sean divulgadas de manera pública y transparente. La disposición aplica a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que tengan control, propiedad, posesión, tenencia, o que a cualquier título ejerzan derechos sobre redes mayoristas de acceso local para FTTH.

La obligación de divulgación pública y transparente de las ofertas de provisión mayorista introducida por el artículo 4.12.3.1 carece de sustento regulatorio suficiente dado que el mercado portador mayorista de acceso local para FTTH no ha sido declarado mercado relevante que presenta algún tipo de falla como se desarrolló en el apartado de comentarios generales. Al sustituir por vía regulatoria un análisis de mercado que la ley exige, la medida adolece de un déficit de legalidad que compromete

su validez y viola la libertad contractual y de empresa reconocidas en el artículo 333 de la Constitución Política.

Adicionalmente, la medida genera efectos contrarios a los objetivos que la CRC declara perseguir, pues su ámbito de aplicación alcanza a todos los proveedores que a cualquier título ejerzan derechos sobre redes mayoristas, sin distinción de tamaño, participación de mercado ni posición competitiva, desconociendo el principio de proporcionalidad y la obligación de evaluar medidas diferenciadas conforme al artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, equiparando en cargas regulatorias a operadores con posiciones de mercado radicalmente distintas.

En relación con la adición del [artículo 4.12.3.2](#), este establece dos obligaciones diferenciadas para los proveedores que a cualquier título ejerzan derechos sobre redes mayoristas de acceso local para FTTH. La primera es una obligación de reporte periódico y la segunda es una obligación de visibilidad en portal web.

La remisión a una circular administrativa posterior para definir los parámetros técnicos esenciales de la obligación de reporte constituye una vulneración del principio de seguridad jurídica, conforme al cual los obligados por una norma deben poder conocer con certeza y anticipación el alcance exacto de las cargas que se les imponen. Un proveedor que desconoce los estándares técnicos que se le exigirán no puede estimar el costo de cumplir la obligación, no puede iniciar los desarrollos tecnológicos necesarios ni garantizar que los sistemas que implemente sean compatibles con los requerimientos que la circular posterior determine, lo que hace jurídicamente inaceptable que el plazo de implementación corra desde la vigencia de una norma cuyo contenido esencial está aún por definirse.

En cuanto a la obligación de insertar en la página de inicio del sitio web un botón enlazado a la plataforma de la CRC, esta medida excede el ámbito de las facultades regulatorias en materia de información, pues no constituye una carga de reporte ante el regulador sino una imposición sobre el diseño y contenido de la comunicación digital privada del proveedor, obligándolo a destinar un espacio de su presencia en internet a la promoción de una plataforma institucional que puede contener información que el propio proveedor considera reservada. Si el objetivo de la CRC es que los potenciales clientes mayoristas conozcan la disponibilidad de redes neutras, el regulador cuenta con sus propios medios para publicar y difundir información sin necesidad de convertir a los proveedores privados en canales de difusión de su plataforma, finalidad que en todo caso no guarda una relación de proporcionalidad con la carga impuesta.

#### **f. Artículo 6**

El artículo 6 contiene dos mandatos dirigidos a los proveedores que participan en la provisión y demanda del servicio de conectividad mayorista local FTTH. El primero consiste en *instar* a dichos proveedores a revisar y ajustar los términos de sus contratos vigentes para alinearlos con el régimen de Acceso, Uso e Interconexión del Título IV de la Resolución CRC 5050 de 2016. El segundo establece una obligación concreta y con plazo definido para remitir a la CRC, a más tardar el 30 de octubre de 2026, los contratos que soportan las relaciones vigentes y sus modificaciones, en los términos del Formato T.3.2 de Acuerdos de Acceso o Interconexión de la misma Resolución.

El artículo 6 incluye dos tipos de mandatos que tienen naturaleza jurídica, efectos y consecuencias completamente diferentes. El primero es *instar* a revisar y ajustar los contratos, utilizando un verbo que en el lenguaje jurídico no equivale a obligar, ordenar ni imponer. De hecho, *instar* significa exhortar o recomendar, sin crear una obligación jurídicamente exigible cuyo incumplimiento genere consecuencias sancionatorias. El segundo mandato utiliza el verbo *deberán*, que sí tiene carácter

imperativo y crea una obligación jurídicamente vinculante cuyo incumplimiento podría derivar en consecuencias regulatorias. Lo anterior genera una indeterminación sobre el alcance de la obligación generando inseguridad jurídica para los proveedores.

Aunado a lo anterior, la pretensión de retroactividad de los contratos es jurídicamente problemática en la medida en que el principio de irretroactividad de las normas, consagrado en el artículo 58 de la Constitución Política protege las situaciones jurídicas consolidadas bajo el régimen vigente al momento de su celebración. Los contratos de acceso mayorista FTTH vigentes fueron celebrados bajo la normativa vigente a la época de su suscripción. Imponer mediante un acto administrativo posterior obligaciones sobre un régimen cuya aplicabilidad no estaba vigente al momento de la celebración de los contratos vulnera la confianza legítima de los proveedores en la estabilidad de las condiciones normativas bajo las cuales tomaron sus decisiones contractuales y de inversión.

Igualmente, como se señaló en los comentarios al artículo 2 del Proyecto de Resolución, los contratos de acceso mayorista FTTH contienen información que constituye secreto empresarial protegido por la Decisión 486 de la Comunidad Andina. La obligación de remitir íntegramente estos contratos a la CRC, sin que el artículo establezca un régimen de confidencialidad sobre la información así recibida desconoce la protección otorgada a este tipo de información.

Finalmente, el artículo fija el 30 de octubre de 2026 como fecha límite para la remisión de los contratos vigentes. Dependiendo de la fecha de publicación de la Resolución en el Diario Oficial, este plazo puede resultar de apenas semanas o pocos meses, lo que es manifiestamente insuficiente si se considera que los proveedores con múltiples relaciones contractuales vigentes deberán: (i) identificar y revisar cada contrato para determinar si está sujeto a la obligación de reporte; (ii) evaluar si existen cláusulas de confidencialidad que limiten o condicionen la posibilidad de remitir el contrato a un tercero, incluido el regulador, sin consentimiento de la contraparte; (iii) obtener, en su caso, ese consentimiento o aclarar el tratamiento que la CRC dará a la información remitida; y (iv) adaptar la información al Formato T.3.2, que fue diseñado para un tipo de relación contractual distinto. La complejidad jurídica y operativa de este proceso no es compatible con un plazo que la norma fija.

Atentamente,



**SAIRA MÓNICA BALLESTEROS TORO**  
ATP FIBER COLOMBIA S.A.S.