Celsia internet

21 Octubre de 2026

Señores
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Sesión de Comisión de Comunicaciones
internetfijo2026@crcom.gov.co
Ciudad

Ref.: Comentarios al proyecto de resolución "*Por la cual se revisan y redefinen los mercados de internet fijo residencial y se dictan otras disposiciones*" y a su documento soporte.

Respetados señores comisionados:

Por medio de este documento, **CELSIA INTERNET S.A.S**, identificada con NIT 901.715.847-9, en su calidad de proveedor del servicio de internet (ISP) (en adelante "Celsia Internet") presenta sus comentarios al proyecto de la referencia.

Las observaciones presentadas se concentran en lo dispuesto en el artículo 1 del proyecto de resolución, que adiciona el artículo 1.1.14. al Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016. Esta propuesta regulatoria impone a todos los proveedores del servicio de internet fijo un reporte mensual, factura por factura, con al menos diez campos por diligenciar. Desde nuestra perspectiva, esta obligación no supera el examen de proporcionalidad que la propia regulación y la ley exigen. Por lo anterior, solicitamos que no se adopte esta medida.

A continuación, desarrollamos los argumentos que sustentan nuestra posición.

1. Resumen de la posición y solicitudes

De manera respetuosa solicitamos a la Comisión no adoptar el artículo 1 del proyecto de resolución. La obligación de reporte mensual factura por factura impone a todos los proveedores de internet fijo una carga operativa permanente que el documento soporte no cuantifica. Esa carga tampoco guarda relación con los riesgos que la propia CRC identificó, que se concentran en tres agentes y en un número acotado de municipios.

Dicho lo anterior, la carga es desproporcionada para los operadores medianos, que tienen bases de usuarios amplias, pero estructuras administrativas y tecnológicas limitadas. Un operador con, por ejemplo, 150.000 usuarios, tendría que generar, validar y transmitir cerca de 1,8 millones de registros al año para cumplir con la exigencia regulatoria propuesta. Para los operadores pequeños, regionales y locales, la carga es aún más gravosa en proporción a sus ingresos y sus capacidades administrativas.

Esta obligación, además, se suma a un régimen de reportes ya extenso y a eso debe sumársele que se establecería con una periodicidad mensual. El documento soporte reconoce que la carga de la obligación "no es neutra", pero no estima su costo. Por el

contrario, se limita a señalar que una medida como la propuesta "*permite que esos procesos se estandaricen y se integren de manera previsible en la operación ordinaria de los proveedores*", sin tener en consideración la destinación y despliegue de recursos necesarios para operativizar el cumplimiento de una carga regulatoria de este tipo.

En consecuencia, **Celsia Internet** presenta las siguientes solicitudes:

a. En primer lugar, retirar el artículo 1 del proyecto de resolución. La Comisión puede atender los riesgos identificados en el documento soporte a través de instrumentos vigentes como el Formato T.1.3. y requerimientos de información particulares.
b. De forma subsidiaria, limitar los sujetos obligados a los agentes sobre los que se identificaron riesgos o que serían propensos a generar fallas de mercado.
c. De forma subsidiaria, si la CRC mantiene la obligación, rediseñarla para reducir su impacto. Lo anterior implica limitarla a los municipios en riesgo, sustituir el reporte factura por factura a uno en el que se requiera información agregada por tipo de plan y adoptar una periodicidad como mínimo trimestral alineada con el Formato T.1.3.
d. En cualquier caso, cuantificar los costos de cumplimiento antes de decidir, publicar para comentarios el borrador de la circular administrativa, ampliar el plazo de implementación e incluir una cláusula de evaluación y caducidad de la obligación.

2. Argumentos normativos

2.1. Proporcionalidad como límite jurídico de la potestad regulatoria

La regulación de la CRC es una forma de intervención del Estado en la economía en virtud de lo establecido en los artículos 334 y 365 de la Constitución. En tal sentido, el desarrollo de esta actividad regulatoria está sujeto a los límites que impone los mismos principios constitucionales de libertad económica, eficacia y economía de la función pública y prestación eficiente de los servicios públicos. De tal manera, la regulación, en tanto instrumento de intervención, debe estar subordinada a la ley y orientada a fines constitucionales específicos.

En el mismo sentido, el artículo 44 del CPACA concreta ese límite para todos los actos administrativos, de carácter general o particular. Esta norma dispone que, en la medida en que su contenido sea discrecional, la decisión que se adopte debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza y proporcional a los hechos que le sirven de causa.

Con base en lo anterior, en el caso concreto, el artículo 1.1.14 propuesto debería ser proporcional a los hechos que lo motivan. Al respecto, como se desarrollará en la siguiente sección, los hechos que soportan la propuesta normativa de la CRC son riesgos focalizados en tres agentes y en un grupo acotado de municipios, mientras que la carga impuesta se dirige a todo el universo de prestadores del servicio de internet fijo residencial.

2.2. La ley ordena a la CRC promover la simplificación regulatoria

El artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978

de 2019, dispone que la regulación de la CRC debe promover, entre otros fines, la inversión y la simplificación regulatoria, mandato citado expresamente en las consideraciones del proyecto. Sin embargo, la imposición de una obligación que aumenta la carga de reporte a los prestadores del servicio de internet fijo residencial, sin estimación de costos y sin diferenciación por tamaño, va en sentido contrario a los presupuestos de la Ley. Además, puede convertirse en un factor que afecte la inversión de los operadores que el propio documento soporte identifica como fuente de presión competitiva en los municipios.

Por otro lado, mientras este proyecto está en consulta, la Comisión la Comisión abrió la segunda fase del proyecto "Revisión integral y simplificación del régimen de reportes de información". En el anuncio, la Comisión sostuvo que regular mejor también significa saber qué obligaciones deben desaparecer. Afirmó que busca concentrar los reportes en datos que efectivamente contribuyan a la toma de decisiones regulatorias y evitar duplicidades y exigencias innecesarias. También dijo que simplificar permite liberar recursos para que las empresas inviertan, compitan e innoven. Y estableció un estándar claro: "La información que exige el regulador debe justificar el costo de producirla. De lo contrario, debe desaparecer".

3. Desajuste entre los riesgos identificados y la carga impuesta

3.1. Los riesgos están focalizados, pero la carga se impone de manera universal

Según la sección 8.2.1. del documento soporte, la medida que impone la obligación de reporte periódico de información para el monitoreo de los mercados de internet fijo residencial responde a dos riesgos derivados de la integración TIGO-MOVISTAR:

- Coordinación entre la empresa integrada y COMCEL en los mercados que presentan elevados niveles de concentración y en los que ambos operadores cuentan con participaciones significativas.
- Posibles distorsiones competitivas derivadas del condicionamiento de precios ancla establecido por la SIC.

A pesar de lo anterior, el artículo propuesto por el proyecto de resolución obliga a todos los proveedores de internet fijo, en todos los municipios. Al respecto, debe decirse que, un operador mediano o regional que no forma parte de ninguno de los grupos señalados no es la fuente de ninguno de esos riesgos. Imponerle el reporte no aumenta la capacidad de la CRC para detectar coordinación entre los grandes operadores. Si se trata de medir el efecto del condicionamiento sobre los rivales, basta con observar su evolución de accesos y participaciones, que ya se reporta en el Formato T.1.3., así como de los planes y precios ofrecidos por el operador integrado TIGO-MOVISTAR y COMCEL, a través del mecanismo de web scraping, que sustituye el Formato T.1.2.

Así, sobre los planes individuales, no empaquetados, se requiere que la CRC analice a profundidad las barreras de mercado y al consumidor, y las posibles prácticas anticompetitivas que podrían estar presentando en el mercado de empaquetados, así mismo, la falta de incentivos para que los usuarios contraten planes individuales de diferentes operadores.

3.2. La evaluación de alternativas es incompleta

El documento soporte (sección 8.2.3) comparó solo dos alternativas: el statu quo y el reporte universal mensual por factura. Justificó no usar el análisis multicriterio porque este requiere al menos tres alternativas. Pero existían alternativas intermedias evidentes que debieron evaluarse, entre ellas:

- un reporte limitado a los agentes en los que se identificaron los riesgos;
- un reporte limitado a los municipios en riesgo;
- periodicidad trimestral alineada con el Formato T.1.3;
- exenciones o regímenes simplificados por umbral de accesos, como los que ya existen en la regulación.

Omitir estas opciones redujo artificialmente la decisión a una elección binaria entre no hacer nada y la alternativa más gravosa. Una evaluación de proporcionalidad exige comparar la medida elegida con las alternativas menos restrictivas igualmente idóneas.

3.3. La calificación del criterio de cargas contradice la escala de la propia CRC

En la Tabla 33 del documento soporte, la calificación “Alto” del criterio de proporcionalidad de las cargas corresponde a la alternativa que “no impone cargas adicionales”. El *statu quo*, por definición, no impone cargas adicionales. Sin embargo, la Tabla 34 lo califica como «Medio», igual que la nueva obligación.

La CRC podría responder que los requerimientos particulares también exigen extraer y validar información. Pero esos requerimientos son ocasionales, se dirigen a agentes determinados y responden a una necesidad concreta. No equivalen a una obligación mensual, universal y permanente. A esto debe sumarse que el criterio también toma como referencia que la medida “*se integra en los procesos ordinarios de los agentes*” sin tener en consideración los costos administrativos en que deben incurrir los sujetos obligados para integrar en sus procesos una obligación que implica el procesamiento de información detallada como la propuesta por el proyecto de regulación.

Aplicando correctamente la escala, el statu quo debió calificarse “Alto” y la nueva obligación “Medio”. El resultado es que, en el único criterio que mide el impacto sobre los regulados, la alternativa elegida es inferior. Ese resultado quedó oculto por el empate artificial.

Además, los cinco criterios se ponderaron por igual. Uno de ellos, la “*eficiencia administrativa para la CRC*”, mide la conveniencia del regulador y no el sacrificio impuesto a los regulados. Con esa ponderación, la carga sobre los operadores pesa una quinta parte del resultado, lo que favorece de antemano a cualquier obligación de reporte.

4. Derecho comparado

Consideramos de la mayor relevancia poner en consideración de la Comisión un

antecedente en relación con la imposición de medidas diferenciadas para los proveedores pequeños y medianos de internet fijo, de manera que las obligaciones propuestas guarden proporción con su capacidad operativa, técnica y financiera.

Una misma exigencia regulatoria puede generar impactos muy distintos según la escala del proveedor, los costos de adecuación de sistemas, implementación de procesos y dedicación de personal pueden representar una carga significativamente mayor para quienes cuentan con recursos limitados. Por ello, el análisis de la medida debería considerar tanto sus beneficios esperados como los costos de cumplimiento y su incidencia sobre la inversión, la competencia y la continuidad de la prestación del servicio.

Como referente comparado, la Comisión Federal de Comunicaciones de Estados Unidos (FCC) reconoció esta problemática en su orden FCC 17-17 de 2017[1], mediante la cual concedió una exención temporal de los requisitos reforzados de transparencia a los proveedores con 250.000 conexiones de banda ancha o menos. La FCC sustentó su decisión en que los costos iniciales de cumplimiento podían desincentivar el despliegue, mantenimiento y modernización de las redes de los proveedores de menor tamaño. Asimismo, consideró que aliviar temporalmente estas cargas les permitiría destinar recursos a infraestructura y contar con mayor certeza regulatoria para invertir. Este antecedente resulta relevante por el criterio que recoge: el diseño regulatorio debe reconocer que las cargas de cumplimiento pueden afectar desproporcionadamente a los operadores de menor escala y comprometer recursos necesarios para ampliar y mejorar el servicio.

5. Argumentos complementarios

5.1. La medida perjudica a los competidores que pretende proteger

El documento soporte advierte que el condicionamiento de precios ancla podría presionar los márgenes y la capacidad de respuesta de los competidores locales y regionales de menor escala, con efectos sobre su permanencia y su inversión. Esos mismos operadores son los que soportarían, en proporción a sus ingresos, el mayor costo del nuevo reporte.

Una carga de cumplimiento de costo fijo es regresiva, pesa poco para un grupo con millones de usuarios y mucho para un operador de 30.000 o de 150.000. La medida agravaría así el riesgo que busca vigilar. Reduciría los márgenes de los rivales del operador integrado y desviaría hacia tareas administrativas recursos que hoy se destinan para desplegar red, cobertura y gestión comercial.

5.2. Reserva de información comercial

Los datos por factura, con descuentos, promociones, condiciones de otorgamiento y valores por componente, revelan la estrategia comercial completa de cada operador. Para un operador mediano, esa es precisamente su principal ventaja competitiva frente a los grandes grupos.

[1] Véase: Federal Communications Commission (2017), *Small Business Exemption From Open Internet Enhanced Transparency Requirements.* Disponible en: https://www.fcc.gov/document/small-business-exemption-order

El parágrafo del artículo promete reserva y divulgación agregada, lo cual es valioso. Pero no elimina el riesgo derivado de concentrar esa información ni suple la falta de necesidad de recopilarla. Conviene recordar que la Ley 1712 de 2014 reconoce el carácter reservado de los secretos comerciales.

5.3. La consulta pública es incompleta mientras no se conozca la circular

El proyecto remite a una circular administrativa todo lo que determina el costo real del reporte, la estructura de campos, las reglas de validación, el formato y el mecanismo de transmisión. Por eso, los operadores no pueden hoy estimar con precisión cuánto les costará cumplir, y la consulta pública no cumple plenamente su finalidad.

El artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015 y el numeral 8 del artículo 8 del CPACA buscan que los interesados conozcan y comenten el contenido de la regulación antes de su adopción. Ese propósito no se cumple si los elementos que definen la carga quedan fuera de la consulta.

5.4. La obligación no tiene límite temporal

Los riesgos invocados derivan de una integración empresarial y de un condicionamiento de la SIC con horizonte temporal propio. La obligación, en cambio, se plantea como permanente, sin cláusula de evaluación ni de caducidad.

5.5. Articulación con la SIC

En nuestra opinión, la Comisión no ha explicado cómo se articulará con la SIC ni por qué no acude primero a los agentes integrados, en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica. De esa forma, consideramos que antes de imponer una carga a todo el sector, la CRC debería agotar dos canales que ya existen, la información que la SIC recibe sobre el cumplimiento de las salvaguardas y la que puede pedir directamente a los agentes integrados.

Al respecto, debe decirse que las salvaguardas ya generan información periódica. Según lo dispuesto en la sección 7.2.3.4. del documento soporte, los agentes integrados deben enviar a la Dirección de Cumplimiento de la SIC un informe trimestral, con cortes en enero, abril, junio y octubre. Ese informe contiene la información derivada de aplicar la metodología de precios ancla. Además, el cumplimiento está sujeto a la supervisión y certificación de un auditor externo independiente seleccionado por la SIC. Existe, por tanto, un flujo estructurado y verificado de información sobre la misma conducta que la CRC dice querer monitorear.

Por otro lado, el argumento para descartar dicha información no es concluyente. La sección 8.2.3. del documento soporte descarta esos informes porque la verificación del cumplimiento corresponde a la SIC, mientras que a la CRC le compete monitorear los efectos sobre la competencia. La distinción de competencias es correcta, pero no justifica la conclusión. Esa distinción define qué decide cada autoridad con la información, no quién puede usarla. Los precios que el integrado

aplica en los municipios beneficiados y en los municipios ancla, y sus niveles de calidad, son precisamente los insumos para evaluar efectos.

En ese sentido, en ejercicio de los principios de coordinación y colaboración armónica entre los órganos del Estado, la CRC debería pedir esta información a la SIC como primera medida para obtener datos relevantes en relación con la aplicación de las salvaguardas y su impacto en el mercado.

Por su parte, si llegara a faltar información, la CRC debería pedir información adicional a los agentes que generan el riesgo. En ese sentido, si agotado el canal de comunicación e intercambio de información con la SIC, la CRC llegara a necesitar información adicional, la normatividad le permite requerirla directamente a los agentes integrados. Esos agentes, además, ya producen información de precios por municipio para la SIC, por lo que el costo adicional de entregarla a la CRC es bajo. También tienen la escala para asumirlo. Exigir el reporte a todos los operadores traslada a los competidores, incluidos los que el condicionamiento podría afectar, el costo de vigilar a quien originó el riesgo.

5.6. Aspectos adicionales

(i) <u>La necesidad de protección de los operadores que comercializan planes individuales de servicios de internet fijo:</u>

En relación con los planes individuales, no empaquetados, es fundamental que la CRC realice un análisis exhaustivo de las barreras de mercado y las limitaciones que enfrentan los consumidores para acceder a estos planes. Asimismo, es necesario que se examinen las posibles prácticas anticompetitivas que puedan existir en el mercado de servicios empaquetados y las que podrían surgir como consecuencia de la integración.

Es importante que se realice un análisis de las eventuales barreras de mercado y limitaciones para que un usuario pueda adquirir planes individuales de diferentes operadores, ante presuntos precios artificiales y barreras de acceso a servicios individuales como el internet fijo, que eventualmente pudieran crear los planes empaquetados.

Por sí solo, un empaquetamiento de servicios resulta atractivo para un usuario siempre que se ofrezca por éste un precio más bajo, similar o insignificantemente superior, versus contratar un servicio individual como lo puede ser el internet fijo. Lo que no resultaría claro, desde la óptica de la lógica de precios, y por tanto de la remuneración de la operación eficiente de una empresa, sea que contratar servicios individuales en un mismo operador pueda resultar similar, insignificantemente superior o más costoso que un empaquetado. Lo cual, sin lugar a dudas, puede hipotéticamente inferirse que el "*pricing*" de los paquetes podría tener consideraciones artificiales que los hacen bajos o altos según corresponda, además, que entre los servicios podrían presentarse, hipotéticamente, prácticas de subsidios cruzados.

En la práctica, los servicios empaquetados suelen basarse en (i) el acceso a internet como infraestructura principal, sobre la cual se agregan los servicios de telefonía y televisión, o inclusive de Streaming, y (ii) la telefonía móvil. En este contexto, el

internet fijo tiene un costo operativo base, al que se suman los costos adicionales de telefonía (interconexión, entre otros) y televisión (acceso a contenidos, licencias, etc.). La estructura de precios de estos paquetes podría generar distorsiones en el mercado, afectando la libre competencia de los operadores que ofrecen servicios individuales y limitando el derecho de los consumidores a elegir libremente entre planes empaquetados e individuales.

En ese sentido, sea la oportunidad para que la CRC aborde este punto, teniendo en cuenta no solamente el estudio de los impactos que se causen con el operador integrado, sino del comportamiento actual y futuro de todos los agentes en el mercado sin importar el tamaño.

(ii) Análisis de competencia:

Cobra mayor relevancia el análisis de libre competencia que la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) deba adelantar en los términos del artículo 3.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 del 2016, en su calidad de autoridad regulatoria única del sector de telecomunicaciones y en consecuencia, las medidas ex ante o ex post que deba adoptar para promover y regular la competencia en el mercado de servicios fijos de internet, donde participan proveedores que no tienen un tamaño empresarial o de mercado significativo frente a los grandes operadores, entre los cuales se encuentran el operador integrado Tigo y Movistar y Claro, de tal manera que se pueda prevenir la ocurrencia de posibles situaciones que puedan dar origen a (i) control y bajos costos en el uso de infraestructura, (ii) accesos exclusivos a las redes de fibra y condiciones de interconexión, (iii) subsidios cruzados o precios bajos en su oferta comercial por el empaquetamiento de servicios (internet, televisión, telefonía y telefonía móvil), y a la (iv) implementación de estrategias comerciales que excluyan a competidores mediante acuerdos exclusivos con proveedores de contenidos o descuentos masivos en paquetes de servicios, entre otras.

6. Conclusión

El artículo 1.1.14 impone a todo el sector una obligación mensual, factura por factura, para atender riesgos que la propia CRC localizó en tres agentes y en una fracción de los municipios. No cuantifica su costo ni evalúa alternativas menos gravosas, y abandona los umbrales diferenciados que la regulación vigente reconoce. Por ello no satisface la exigencia de proporcionalidad del artículo 44 del CPACA ni el criterio de necesidad del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Por lo anterior y por lo expuesto a lo largo del documento, **Celsia Internet** de manera respetuosa solicita no adoptar el artículo 1 del proyecto de resolución o, en subsidio, reformularlo en los términos planteados en el acápite 1 del presente documento.

Quedamos atentos a cualquier avance al respecto.

Atentamente,

Asuntos Legales y Regulatorios
Celsia Internet S.A.S.