

Bogotá D.C., febrero 9 de 2026.

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo – Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

La ciudad.

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución del proyecto regulatorio *“Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones”*

Respetado doctor Díaz,

Desde la Asociación de la Industria Móvil – Asomóvil, en el marco del proyecto regulatorio sobre los cobros por reconexión de servicios de telecomunicaciones, insistimos en la necesidad de que el proyecto de resolución tenga en consideración los puntos planteados por la industria en la comunicación del pasado 12 de septiembre de 2025, en la medida que el modelo planteado, amerita aún, una revisión profunda para garantizar que la regulación final cumpla con los principios de eficiencia, sostenibilidad y protección al usuario.

i. Alcance de los costos de reconexión contenidos en la Ley 2485 de 2025.

Como lo señalamos en la comunicación del pasado 12 de septiembre, desde la industria reiteramos nuestra posición de que la Ley 2485 de 2025 debe interpretarse de forma amplia en cuanto al alcance de los costos recuperables por concepto de reconexión. El articulado del proyecto de ley indica que: el valor de reconexión *“incluye los costos en que incurran los proveedores ... por la suspensión de los servicios”*.

La norma debe leerse en sentido amplio en la medida que, advierte un nexo causal que abarca todas las consecuencias económicas que asume el operador incluyendo el período en que el servicio está suspendido. En otras palabras, la Ley habilita la recuperación no solo de los costos técnicos inmediatos de suspender y reconectar, sino también de aquellos costos continuos y derivados asociados al estado de suspensión: por ejemplo, la disponibilidad de infraestructura o capacidad que debe mantenerse para el usuario suspendido, la pérdida de ingresos por el tiempo en que el servicio estuvo interrumpido. Por lo que, una interpretación literal y sistemática de la Ley obliga a reconocer esta realidad económica para determinar el tope tarifario.

De hecho, la Ley 2485 de 2015, establece una salvaguarda a favor de los operadores en caso de que la tarifa regulada se encuentre por debajo de los costos en que incurren los operadores: Al respecto, la Ley dispuso que ante una afectación de los

ingresos de los operadores que perjudique su economía financiera deberán ser examinadas en el marco fiscal de mediano plazo.

Artículo 3º Las obligaciones que se generen por la aplicación de las disposiciones establecidas en la presente ley que afecten a las entidades del orden nacional pertenecientes al Presupuesto General de la Nación quedarán sujetas a las disponibilidades existentes tanto en el Marco Fiscal de Mediano Plazo como en el Marco de Gasto de Mediano Plazo del sector respectivo.

Ello en tanto la Ley analizó un posible impacto fiscal de la medida. Dentro de la discusión de la norma se puso de relieve la declaratoria de inexequibilidad del Proyecto de Ley No. 016 de 2015 – Senado –, 190 de 2015 – Cámara –, (Sentencia C-018 de 2019) en el que el Ministerio del Interior en representación del Gobierno Nacional conceptuó:

Ya que a juicio del Gobierno Nacional, constitucionalmente ni las empresas, ni los usuarios podrían soportar dichos costos. Considera que el presupuesto público no puede asumir el cargo por reconexión y reinstalación, por razones de conveniencia. Recuerda que de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios debe explicitar el impacto fiscal que genera y establecerse su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo que dicta anualmente el Gobierno. Explica que en el trámite legislativo el Ministerio de Hacienda rindió concepto desfavorable a esta iniciativa legislativa y advirtió el incumplimiento de lo previsto en dicha ley, al no hacer explícito el impacto fiscal, no precisar su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo, ni identificar las fuentes de ingreso adicional para cubrir estos costos. El Ministerio explicó que participa directamente en varias empresas prestadoras de servicios de energía eléctrica en zonas particularmente pobres del país, por lo que si estas empresas asumen dichos costos, el impacto fiscal sería grande. Por estas razones, el Gobierno Nacional sugirió que se hicieran explícitos quién y con qué recursos asumirá los costos de reconexión y reinstalación de los servicios públicos cortados o suspendidos por falta de pago, si el Congreso decide no aceptar las objeciones de inconstitucionalidad formuladas.

En tanto ello, si se desconocen valores que los operadores incurren estos podrán ser recobrados.

Sin embargo, la CRC mantiene una interpretación restrictiva de la norma, en el Documento Soporte se sostiene que el mandato legal limita la tarifa de reconexión a los costos “directamente asociados a las actividades técnicas y operativas necesarias” para restablecer el servicio. Bajo este enfoque, que desde el sector de las

telecomunicaciones consideramos incompleto, se excluyen rubros fundamentales como las plataformas de TI, licencias de software, y personal administrativo o especializado de apoyo, con el argumento de que *“no están directamente relacionados”* con la ejecución técnica del corte y reconexión. Sobre este punto encontramos necesario recordar, que la Ley 2485 introdujo deliberadamente la frase *“por la suspensión”* para ampliar el espectro de costos reconocibles. A partir de esta interpretación restrictiva que hace la CRC se omite costos importantes asociados a la disponibilidad para la reanudación en la prestación del servicio. Esta exclusión en contra del mandato legal contenido en la Ley 2485.

En ese sentido, insistimos una vez más en que la CRC reevalúe esta interpretación de la Ley 2485 e incluya todos los costos eficientes en que incurren los operadores por causa de la suspensión y reconexión, más allá de la ejecución inmediata de la orden de corte/reposición.

ii. Limitaciones del modelo de empresa eficiente aplicado a la reconexión

El modelo de costo de empresa eficiente propuesto por la CRC presenta serias limitaciones cuando se aplica al contexto específico de la suspensión y reconexión de servicios. Este modelo, como lo indicamos en precedencia, es un modelo concebido originalmente para mercados mayoristas y servicios estructurales de largo plazo, no se adecúa ni fue hecho para estandarizar una actividad operativa puntual, esporádica y heterogénea como la reconexión.

- El modelo eficiente parte de un operador hipotético con escala masiva y condiciones ideales de operación (red de última generación, procesos 100% automatizados, economías de alcance en todas las actividades). Bajo estos supuestos, los costos unitarios resultantes son artificialmente bajos, pues diluyen los costos fijos en una base de usuarios y transacciones enormemente amplia. En el anexo publicado, la CRC sobreestima la escala a la que realmente opera cualquier proveedor individual y subestima el costo unitario real. Aunado a lo anterior, se advierte el uso de parámetros ficticios de decenas de millones de accesos simultáneos no corresponde a la realidad colombiana y genera un costo *“eficiente”* desalineado de cualquier operador real. Es decir, se está tomando como referencia una empresa casi utópica, más grande que cualquier agente existente, lo cual distorsiona a la baja el valor resultante. La consecuencia directa es una brecha entre el modelo y la caja real: el tope tarifario propuesto sería menor incluso que el costo en que incurre el operador más eficiente del mercado real, lo que en la consulta pública fue descrito como la generación de *“valores tope irrisorios que en la práctica equivalen a prohibir el cobro”*.

Si se advierte que la CRC incrementó el tope fijo de \$871 a \$1.981 (COP, pesos de dic/2025) tras tener en consideración que existe un alto porcentaje de reconexiones presenciales, estos valores continúan estando muy por debajo de los costos reales de la operación, lo que pone en evidencia los datos arrojados por un modelo teórico y la realidad financiera de las empresas en el contexto colombiano.

- A diferencia de servicios como la interconexión o el acceso a redes, que son flujos permanentes y relativamente estandarizados, la reconexión es una actividad operativa esporádica que depende del comportamiento de pago de los usuarios y de los procesos internos de cada operador. No existe una “*demanda*” constante de reconexiones que permita estabilizar promedios; por el contrario, el volumen y costo de estas operaciones puede variar según la época, la región, el segmento de clientes e incluso políticas comerciales.

Cada operador implementa la suspensión/reconexión de acuerdo con sus sistemas y estructura organizacional, generando diferencias operativas significativas que no son consideradas por el modelo utilizado por la CRC para establecer los costos omitiendo que existen casos, regiones que cuentan con infraestructura legada o dispersa, que implican intervenciones manuales de campo. El modelo eficiente ignora esta variable, suponiendo condiciones uniformes óptimas omitiendo incluir estos escenarios de costos en el modelo final. En otras palabras, el modelo niveló hacia un supuesto de máxima digitalización que no refleja la realidad operativa de buena parte del mercado en Colombia.

- El enfoque de costos eficientes de la CRC parece haber considerado solo las actividades directamente “indispensables” para reconectar, excluyendo por completo cualquier insumo o recurso calificado como indirecto. Esto lleva a errores de clasificación que tiene como consecuencia infravalorar el costo real de cada actividad. Por ejemplo, en el modelo se asigna un costo a tareas como actualizar sistemas, emitir órdenes, etc., basado en el uso transaccional de ciertas plataformas de software. Sin embargo, no se reconocen los costos fijos de mantener dichas plataformas disponibles ni el costo pleno del recurso humano especializado necesario. En la matriz de costos del modelo (módulos móvil y fijo), observamos que muchos procesos de soporte (*Gestión de Contratos, Inteligencia de Negocio, Seguridad,*) aparecen con costo cero o nula incidencia en la reconexión. Pero en la práctica, estos procesos de soporte sí participan: por ejemplo, la seguridad y validación de identidades en reconexiones requiere controles; o la gestión de datos e inteligencia de negocio soporta la segmentación de cobro.

De otra parte, sorprende la exclusión de costos de administración y TI de alto nivel: la CRC explícitamente decidió no incluir “personal, equipos y software” que no estén directamente en la cadena de corte y reconexión. Esto significa que licencias de software esenciales, amortización de plataformas (CRM, Billing) o incluso participación de personal de soporte (como ingenieros de sistemas, personal de facturación, etc.) quedaron fuera por considerarse gastos comunes, por lo que al excluir estas variables (que deberían ser tenidas en cuenta), explica valores tope tan bajos. En suma, el modelo reconoce únicamente unos costos menores (lo visible en la acción técnica), pero deja por fuera toda la infraestructura humana y tecnológica subyacente que posibilita dicha acción. Esto rompe con el principio de integralidad en la remuneración: aun en un esquema eficiente, se deben incluir *todos* los recursos eficientes necesarios, directos e indirectos, porque de lo contrario el operador no tendrá incentivo a proveer esos recursos si no son reconocidos.

iii. Falta de trazabilidad y rigor en la construcción tarifaria

Durante la primera consulta desde Asomóvil indicamos la necesidad de mayor claridad en la documentación de los drivers de costo, intensidades de uso y resultados intermedios. En la respuesta a comentarios la CRC no identificó con precisión los ítems, actividades o procesos específicos a partir de los cuales se llegó al valor tope. Los anexos publicados contienen fórmulas y referencias, pero en muchos casos utilizan valores fijos cuyo sustento no es evidente. Por ejemplo, se incluyen parámetros como “Costo de facturación de prestaciones = \$300”, “Valor envío de la cuenta = \$100” o “Valor servicio de recaudo = 0,015 UF/boleta” en el modelo, sin explicación de su procedencia. La unidad “UF” (Unidad de Fomento) ni siquiera es propia de nuestro entorno regulatorio, lo que sugiere que algunas referencias podrían haber sido tomadas de modelos externos sin tener en consideración la particularidad del mercado colombiano. Estos valores deberían haber sido contrastados con información local (por ejemplo, cuánto pagan los operadores colombianos por imprimir y enviar una factura, o cuál es el costo unitario de recaudo a través de canales autorizados). Sin esta conexión, se dificulta validar si las cifras empleadas son representativas y eficientes a la vez.

Adicionalmente, notamos que el cálculo de costos de TI (plataformas) se realizó mediante la asignación de tasas de uso y costos promedio por transacción en los diferentes sistemas, multiplicados por un número total de transacciones anuales. Sin embargo, no se proporcionó detalle de cuántas transacciones de suspensión/reconexión se asumieron, ni cómo se obtuvieron los costos anuales equivalentes de cada sistema. ¿Se partió de información reportada de OPEX de TI de las compañías? ¿Se usó un operador de referencia regional? En ese sentido,

acompañamos el comentario de ASOTIC cuando indicó que la utilización de valores fijos no desagregados en los anexos impidió verificar el rigor del cálculo, en la medida que, el modelo muestra ciertos totales, pero no permite reconstruir fácilmente la cadena *supuesto - cálculo - resultado*. Por lo que, un pequeño cambio en esas asignaciones (que siguen sin ser explicadas) podría alterar significativamente el resultado final.

En ese sentido, para la industria resulta esencial que antes de expedir una resolución de manera definitiva, es fundamental publicar una “cadena de cálculo” que como mínimo incluya: supuestos de demanda de reconexiones, supuestos de uso de sistemas (intensidades), costos unitarios usados (y su fuente), totales intermedios por componente, y una comparación con datos reales agregados de la industria. Solo así podrá verificarse el sustentó de cada driver.

iv. Propuesta basada en costos reales auditados.

La idea central es reemplazar el modelo “bottom-up” eficiente con un esquema “top-down” basado en costos reportados y auditados. A partir de la información de costos de suspensión y reconexión efectivamente incurridos por los operadores en los últimos años, para luego depurar esa data removiendo ítems improcedentes o ineficientes, y llegar así a un costo promedio eficiente observable. Este método tiene varias ventajas:

- **Anclaje en la realidad:** Asegura que el punto de partida refleja las operaciones realmente realizadas en Colombia, con sus frecuencias y dificultades. Por ejemplo, si la data muestra que un operador pequeño tuvo que hacer 500 reconexiones en campo en zonas rurales en 2023, ese dato quedaría incorporado en vez de perderse en un promedio nacional teórico.
- **Depuración colaborativa:** Se podría construir un modelo eficiente pero *basado en procesos reales optimizados*, en lugar de uno totalmente abstracto.
- **Inclusión de todos los costos relevantes:** A diferencia del enfoque actual que excluye componentes ex ante, un enfoque de costos reales permitiría incluirlo *todo* inicialmente (costos de personal, TI, administración, etc. asociados a reconexión) tal como las empresas lo reportan internamente, y luego filtrar solo aquello que no deba reconocerse.

Por tanto, solicitamos muy respetuosamente que la CRC reformule los aspectos del proyecto de resolución acogiendo las recomendaciones aquí planteadas. Nuestro interés es lograr una regulación de reconexión que proteja al usuario de abusos,

fomente la eficiencia sin sesgos y garantice la sostenibilidad de las operaciones para todos los agentes, grandes y pequeños, en pro de un sector sostenible.

Ahora bien, consideramos que las modificaciones planteadas por la CRC requieren un espacio mínimo de 6 meses para su adecuación en las redes de los operadores. Ello en tanto como lo ha podido verificar la propia CRC el proceso de reconexión no solo afecta procesos de facturación sino también de la operación propia de las redes.

Finalmente solicitamos que cualquier modificación tarifaria venga precedida de un esquema escalonamiento que permita a los operadores mitigar el impacto de la entrada en vigencia de la norma. Para ello traemos de presente la experiencia del vecino país de Perú, donde el regulador OSIPTEL implementó un glide path para el ajuste tarifario por concepto de reconexión (Tabla 3). Este mecanismo estableció cuatro reducciones trimestrales durante un periodo de un año, lo que permite que las empresas adapten sus procesos internos de forma progresiva, minimizando los impactos operativos y financieros derivados del cambio regulatorio.

Tabla 2. Senda de reducción tarifa por reconexión OSIPTEL.

Fecha	Valor de tarifa tope (en \$/ sin IGV)
01/04/2025	7.50
01/07/2025	6.29
01/10/2025	5.09
01/01/2026	3.88

Fuente. Informe Osiptel 025-dprc-2025.1

Esta senda debería iniciar a partir del 1 de enero de 2027, cuestión que permitiría una implementación de las disposiciones regulatorias y la aplicación para los usuarios en el primer ciclo de facturación anual.

v. Impacto del incremento del salario mínimo en el Modelo de Costos y su incidencia en la tarifa de reconexión

Como es de público conocimiento, para el año 2026 el Gobierno Nacional decretó un incremento del salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV) del veintitrés por ciento (23%), mediante el Decreto 1469 del 29 de diciembre de 2025. De igual forma, el auxilio de transporte, aplicable a los trabajadores con ingresos de hasta dos (2)

¹ Ibid.

salarios mínimos, fue incrementado en unos veinticuatro coma cinco por ciento (24,5%), conforme al Decreto 1470 del 29 de diciembre de 2025.

Este incremento resulta significativamente superior al aumento general de precios de la economía, medido por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), que para el año 2025 fue del cinco coma uno por ciento (5,1%), lo cual implica que el salario mínimo se incrementó en una proporción aproximadamente cuatro coma cinco (4,5) veces superior a la inflación.

El salario mínimo constituye una variable transversal para la determinación de múltiples componentes de costo asociados a la prestación de los servicios de telecomunicaciones, tales como la contratación de proveedores, procesos de instalación, operación de call center, atención en centros de servicio al cliente, fuerza comercial, así como servicios de aseo y vigilancia, entre otros. En consecuencia, un incremento sustancial del salario mínimo genera presiones alcistas directas sobre la estructura de costos de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST).

No obstante, el Modelo de Costos utilizado como base para la definición de las tarifas reguladas fue elaborado con anterioridad a la expedición de los decretos que establecieron dicho incremento, razón por la cual no incorpora los efectos reales y actualizados derivados de este aumento extraordinario. Esta situación conduce a una subestimación sistemática de los costos operativos, lo que a su vez se traduce en valores regulados artificialmente reducidos y desconectados de la realidad económica del sector.

Por lo anterior, resulta indispensable que la CRC ajusten el Modelo de Costos utilizado para determinar los costos de reconexión, de manera que las proyecciones reflejen adecuadamente la nueva realidad económica derivada del incremento sustancial del salario mínimo. En particular, se requiere:

- Actualizar el parámetro del salario mínimo incorporando el impacto real del incremento del 23% para 2026.
- Adoptar una metodología de proyección de tráfico basada en series históricas representativas de al menos cuatro (4) años.

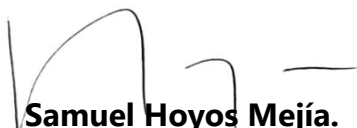
- Ajustar la metodología de costeo, superando las limitaciones del enfoque LRIC Puro —que excluye costos comunes— y migrando hacia un esquema TSLRIC+, que permita una asignación más completa y realista de los costos.

En este contexto, resulta particularmente relevante advertir que la subestimación de los costos laborales impacta de manera directa la determinación de la tarifa de reconexión del servicio, en la medida en que esta incorpora actividades que requieren intervención humana, tales como la atención al usuario suspendido, la validación del pago, la gestión operativa para que se logre la recuperación de cartera y reconexión, y, en determinados casos, la ejecución técnica en terreno.

Así, pues, una tarifa de reconexión calculada con base en un Modelo de Costos desactualizado frente al incremento del salario mínimo no refleja los costos eficientes reales de dichas actividades, generando distorsiones regulatorias, afectando la sostenibilidad financiera de los PRST y desincentivando la adecuada asignación de recursos humanos y técnicos para la gestión de la reconexión del servicio.

Por consiguiente, se solicita a la CRC que el ajuste del Modelo de Costos incorpore expresamente el impacto del incremento del salario mínimo en los procesos asociados a la reconexión del servicio, de manera que la tarifa resultante sea coherente con los costos efectivos de operación, preserve los principios de suficiencia económica y sostenibilidad del servicio, y evite la fijación de cargos artificialmente bajos que incentiven comportamientos de mora recurrente por parte de los usuarios.

De Ustedes,



Samuel Hoyos Mejía.
Presidente Asomóvil