

116751000G-0326

Bogotá D.C., 12 de septiembre de 2025

Doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Asunto: Comentarios al Documento de formulación del problema del proyecto de Reconexión.

Respetada doctora Bustamante,

Telefónica Movistar agradece a la Comisión el espacio de participación abierto para discutir un asunto de suma importancia para el sector y para los usuarios. Reiteramos nuestro compromiso con los objetivos de protección al usuario y acceso equitativo consagrados en la Ley 2485 de 2025, y compartimos el interés de construir una regulación que beneficie al país. Sin perjuicio de lo anterior, manifestamos nuestras significativas preocupaciones sobre la metodología de costeo y el análisis presentados en el documento de formulación.

Desde Telefónica consideramos que el enfoque adoptado se aparta de la realidad operativa del sector y podría generar consecuencias no deseadas que afecten la conectividad en el país. La regulación de tarifas minoristas, como la que se propone, debe responder a una clara y evidente falla de mercado, de la cual no hay evidencia, siendo la tarifa de reconexión un valor sujeto a la competencia entre operadores.

La presente comunicación expone nuestras consideraciones de carácter general, mientras que las respuestas detalladas al cuestionario formulado se presentan en un documento anexo.

El punto central para una correcta regulación de la materia reside en la interpretación del nuevo parágrafo adicionado al artículo 23 de la Ley 1341 de 2009. Dicha norma establece:

"PARÁGRAFO. Se exceptúa de lo dispuesto en la presente disposición el valor de reconexión de servicios suspendidos por falta de pago oportuno de parte del usuario, garantizando así el acceso equitativo a los servicios de telecomunicaciones.

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), podrá determinar si existen eventos en los que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST) puedan aplicar un cobro por reconexión, para lo cual deberá definir el valor máximo de dicho cobro dentro del término de doce (12) meses a partir de la vigencia de la presente ley, y revisarlo periódicamente.

*En dado caso, este valor corresponderá a los costos eficientes directamente asociados a las actividades técnicas y operativas necesarias para efectuar la reconexión. **El valor por reconexión incluye los costos en que incurran los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones por la suspensión de los servicios.***

Resulta de particular importancia la frase final del párrafo introducido por la Ley 2485, la cual debe ser el pilar fundamental de cualquier modelo de costeo que se desarrolle. El documento de formulación parece adoptar una visión restrictiva de esta disposición, limitando su alcance a las "actividades técnicas y operativas" del evento puntual de suspender y reconectar. Sin embargo, esta lectura resulta incompleta a la luz del tenor literal y la intención del legislador. **La norma es explícita al invocar la inclusión de todos los costos en que el PRST incurra por —es decir, a causa de o debido a— la suspensión.** La preposición "por" establece un nexo causal inequívoco, que va más allá de la simple transacción técnica de interrumpir el servicio. **Obliga a reconocer que la suspensión no es un evento instantáneo, sino un estado que se prolonga en el tiempo y que genera una cadena de consecuencias económicas directas y medibles para el proveedor.**

Más aún, desde una perspectiva de interpretación jurídica, adoptar la visión restrictiva vaciaría de contenido y dejaría sin efecto útil la última oración del párrafo. Si el legislador hubiera pretendido únicamente incluir los costos de la actividad de suspender, dicha aclaración sería redundante, pues la frase precedente ya abarca las "actividades técnicas y operativas necesarias para efectuar la reconexión", lo cual lógicamente incluye tanto el acto de interrupción como el de restablecimiento. El principio de efecto útil de la norma exige que se le otorgue a cada parte de la ley un sentido propio y no superfluo. **En consecuencia, la única interpretación que dota de un significado real a esta disposición es aquella que la entiende como una ampliación explícita de la base de costos, garantizando que no solo se reconozcan las actividades del evento, sino también los costos económicos que se devengan durante el período en que el servicio se encuentra suspendido.**

La suspensión del servicio no es un evento aislado; es la consecuencia de un incumplimiento que activa una cadena completa de costos operativos y económicos para el proveedor. Estos incluyen, entre otros, la compleja gestión de la cartera, la administración del riesgo de impago y, fundamentalmente, los costos económicos de mantener infraestructura y contenidos disponibles para un cliente que no genera ingresos. Una interpretación correcta y plena de la Ley obliga a reconocer esta cadena causal completa.

Una metodología de costeo que se aparte de la interpretación amplia de la Ley, como la propuesta en el documento, genera un riesgo significativo para el objetivo de política pública más importante del país: el cierre de la brecha digital.

La teoría económica enseña que los costos legítimos de una operación no desaparecen por decreto regulatorio; si se prohíbe su recuperación a través del mecanismo causal directo (el cobro al usuario que los genera), estos serán inevitablemente internalizados en la

estructura de costos general de la empresa impactando la tarifa de los servicios de telecomunicaciones. Este fenómeno, conocido como socialización de costos, obliga al proveedor a recuperar el déficit financiero generado por la cartera en mora distribuyéndolo entre la totalidad de su base de usuarios, generando una distorsión que afecta el nivel de conectividad del país.

La consecuencia directa y predecible de esta socialización es un incremento en las tarifas mensuales de los servicios. Paradójicamente, una medida diseñada para proteger al usuario podría terminar por reforzar una de las principales barreras de acceso para los no conectados: la asequibilidad del servicio. Se estaría creando un subsidio cruzado donde los usuarios cumplidos, y los potenciales nuevos usuarios, financian los costos generados por la mora, afectando directamente la capacidad del sector para ofrecer planes más asequibles y, con ello, el objetivo nacional de conectar a todos los colombianos.

Atentamente,

(Original firmado)

MARIA FERNANDA BERNAL CASTILLO

Directora de Asuntos Públicos

Respuesta Detallada a las Preguntas de la Consulta

1.1. ¿Está de acuerdo con el problema identificado en este documento? En caso de no estar de acuerdo, justifique sus motivos, aporte evidencia al respecto y proponga un problema alternativo con sus respectivas causas y consecuencias.

No estamos de acuerdo con la formulación del problema central del documento, que se define como la "existencia de cobros por reconexión [...] que no corresponden estrictamente a los costos asociados a la operación". Esta premisa parte de un juicio de valor sobre la composición de las tarifas actuales, en lugar de un análisis objetivo del marco normativo y operativo.

Los cobros actuales sí responden a una estructura de costos real, aunque más amplia y compleja que la considerada en el modelo teórico de la CRC. El verdadero asunto de fondo no es una supuesta desconexión entre tarifas y costos, sino el nuevo mandato establecido por la Ley 2485 de 2025 y la necesidad de definir una tarifa máxima que responda a dicho ordenamiento, reconociendo **todos** los costos en los que los operadores incurren debido a la suspensión y posterior reconexión.

Por lo anterior, proponemos reformular el problema en los siguientes términos:

- **Problema Alternativo:** La necesidad de definir una metodología de costeo integral y jurídicamente consistente, que permita establecer el valor máximo del cobro por reconexión en estricto cumplimiento del tenor literal de la Ley 2485 de 2025, reconociendo la totalidad de la cadena de costos técnicos, operativos y económicos que se activan como consecuencia de la suspensión y reconexión de un servicio.

1.2. Frente al problema planteado, ¿Considera que las causas presentadas en este documento son las que generan el problema definido? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre tales causas y el problema definido.

No consideramos que las causas presentadas —supuestas fallas de mercado como la asimetría de información y la exclusividad— sean las que originan la discusión actual. Dichas fallas son, en la práctica, débiles o han sido mitigadas por la regulación y la competencia del mercado.

1. **Sobre la supuesta "Asimetría de Información":** Esta causa está ya resuelta por la regulación vigente. El Régimen de Protección de Usuarios obliga a los operadores a informar de manera explícita y visible el valor del cobro por reconexión tanto en el contrato de servicios como en cada factura mensual. Por lo tanto, el usuario no desconoce el costo que deberá asumir; al contrario, cuenta con información clara, transparente y recurrente que le permite comparar ofertas y tomar decisiones informadas.

Este nivel de transparencia es comparable o incluso superior al de otros servicios públicos domiciliarios; a modo de ejemplo, en Bogotá el costo de reconexión del servicio de electricidad asciende a \$103.863 sin IVA, un valor conocido por los usuarios, sin embargo, tanto en este como en el de gas natural o acueducto no es común que un usuario firme el contrato directamente con el proveedor, sino que recibe el inmueble y responde por el pago

de los servicios por cuanto no observa ex ante el precio de la reconexión, aunque con los servicios de telecomunicaciones sí lo hace.

2. **Sobre la supuesta "Exclusividad":** Si bien un operador tiene la exclusividad técnica para reconectar su propio servicio, el usuario no está "cautivo". La dinámica competitiva del mercado le ofrece alternativas reales y efectivas:
 - **Ex ante:** El usuario tiene la libertad de elegir un proveedor que ofrezca tarifas de reconexión bajas o nulas, pues esta información es un elemento más de la oferta comercial.
 - **Ex post:** En caso de suspensión, la normativa vigente le permite al usuario portarse o contratar un nuevo servicio con un competidor, sin que la deuda existente constituya una barrera para ello.

La disciplina del mercado ejerce un control efectivo que limita cualquier poder monopólico en esta transacción específica. Por lo tanto, la divergencia de criterios sobre el valor de la reconexión no nace de fallas de mercado, sino de la visión incompleta sobre la estructura de costos

1.3. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una causa? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Sí, adicionamos una causa fundamental que consideramos es el verdadero origen de este proyecto regulatorio:

- **Causa Adicional: La promulgación de la Ley 2485 de 2025 y la necesidad de dar cumplimiento a su mandato.**

El verdadero motor de esta discusión no es un problema preexistente en el mercado que la CRC haya decidido solucionar, sino la entrada en vigor de una nueva ley que modifica el marco regulatorio. La Ley 2485 introduce un cambio de paradigma, pasando de una regulación basada en una regla de conducta a un modelo de intervención tarifaria directa mediante un tope de precios. Por lo tanto, la causa real que nos convoca es la necesidad de construir, desde cero, una metodología que permita a la CRC cumplir con su nueva obligación legal de fijar un valor máximo. Este ejercicio exige una interpretación juiciosa y completa del nuevo texto legal, especialmente en lo que respecta a la inclusión de todos los "costos incurridos por la suspensión de los servicios", un mandato que va más allá del simple costeo de actividades técnicas aisladas.

1.4. Dentro de las causas que tienen una relación directa con el problema a ser abordado se identificó [...] un conjunto de causas asociadas a fallas de mercado [...]. A la luz de lo previsto en el artículo 2.1.12.1. del RPU en materia de reconexión y la Ley de Reconexión de Servicios, recientemente promulgada, qué modificaciones introduciría a dicha regulación.

Consideramos que no es necesario introducir modificaciones regulatorias adicionales para corregir las supuestas fallas de mercado señaladas, ya que la combinación de la regulación vigente y la dinámica competitiva del sector ya las mitiga de manera efectiva.

1. **En cuanto a la "Asimetría de Información":** La regulación actual (RPU) ya es robusta en este aspecto. La obligación de informar el valor de la reconexión de manera clara y visible, tanto en el contrato como en cada factura mensual, garantiza una total transparencia del precio. El usuario dispone de la información necesaria para comparar ofertas y tomar decisiones informadas antes y durante la relación contractual. Por tanto, no se requiere una modificación adicional.
2. **En cuanto a la "Exclusividad de la Reconexión":** Esta exclusividad es de naturaleza técnica, pero no se traduce en un poder de mercado ilimitado. Como se ha expuesto, la competencia entre operadores y la libertad del usuario para elegir o cambiarse de proveedor actúan como contrapesos eficaces. No vemos necesario modificar la regulación en este punto, pues la disciplina del mercado ya cumple su función.

En lugar de crear nuevas reglas, el enfoque debería ser la correcta aplicación de la Ley 2485, enfocándose en desarrollar una metodología de costeo integral, como se argumentará en las siguientes respuestas.

1.5. Frente al problema planteado, ¿Considera que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? En caso negativo, indicar las razones por las cuales no está de acuerdo con la relación que se establece entre el problema definido y las consecuencias descritas.

No estamos de acuerdo con la relación causal que el documento establece entre las tarifas actuales de reconexión y las consecuencias negativas que describe (pérdida de bienestar, rentas excedentarias, restricción de acceso). Consideramos que la verdadera amenaza de generar estas consecuencias no deseadas proviene, paradójicamente, de la metodología de costeo restrictiva propuesta por la propia CRC.

- **Sobre la "Pérdida de bienestar":** La verdadera pérdida de bienestar para la sociedad no se origina en que un usuario que incumple su obligación de pago asuma un costo causal y conocido. Por el contrario, la pérdida de bienestar se materializará cuando millones de usuarios cumplidos vean incrementada su tarifa mensual para subsidiar el déficit generado por la prohibición de recuperar costos legítimos de la mora, como se explicará en la siguiente pregunta.
- **Sobre la "Restricción de acceso":** La restricción de acceso más dañina y estructural no es una tarifa de reconexión, que es un costo contingente, evitable y conocido, sino un **aumento permanente en la tarifa de entrada (mensualidad)**, que afecta directamente a los hogares que aún no han podido acceder al servicio por barreras de asequibilidad.
- **Sobre las "Rentas excedentarias":** Este concepto no aplica a la situación actual. Las tarifas de reconexión no generan rentas por encima de un nivel competitivo, sino que representan la **recuperación necesaria** de una compleja cadena de costos (gestión administrativa de la cartera, costos económicos de la disponibilidad de red y contenidos, entre otros) que el modelo teórico de la CRC ignora, pero que son reales, directos y causados por la mora del cliente.

1.6. Frente al problema planteado, ¿Adicionaría una consecuencia? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.

Sí, adicionamos dos consecuencias de suma gravedad que el documento omite, y que se derivarían directamente de implementar la metodología de costeo restrictiva propuesta.

1. Consecuencia Principal: Afectación Negativa a la Asequibilidad y el Cierre de la Brecha Digital.

La consecuencia más grave y directa de la propuesta es el impacto adverso sobre la política pública de conectividad. La prohibición de recuperar los costos legítimos de la mora no los elimina, los redistribuye. Esto forzará inevitablemente a la industria a socializar dichos costos en la estructura de precios general, lo que conducirá a un aumento de las tarifas mensuales para todos los usuarios. Dicho aumento, aunque sea marginal, reforzará la barrera de entrada más significativa para los no conectados: la asequibilidad del servicio, obstaculizando directamente el objetivo nacional de cerrar la brecha digital.

2. Consecuencia Secundaria: Deterioro de la Cultura de Pago en el Sector.

Si la consecuencia económica de la mora (el cobro por reconexión) se reduce a un valor meramente simbólico, alejado de la realidad operativa, se elimina un incentivo clave para el pago oportuno. Esto podría provocar un aumento generalizado de la cartera morosa en el sector, afectando la predictibilidad de los ingresos y, en última instancia, la capacidad de los operadores para seguir invirtiendo en la expansión y mejora de las redes. Este fenómeno ya se ha observado en el pasado cuando decisiones regulatorias, como la eliminación de la deuda como causal para rechazar portaciones, no dinamizaron la competencia, pero sí deterioraron la cartera del sector.

1.7. Frente al conjunto de alternativas, ¿Adicionaría alguna otra que tenga la aptitud de resolver el problema identificado? En caso afirmativo, por favor indicarla y justifique de qué manera dicha alternativa sería compatible con el mandato establecido en el artículo 2º de la Ley 2485 de 2025.

Sí, adicionamos una alternativa regulatoria que consideramos más realista, transparente y alineada tanto con la sostenibilidad del sector como con la protección efectiva del usuario, siendo plenamente compatible con el mandato de la Ley 2485.

La metodología propuesta por la CRC se basa en un modelo teórico de "empresa eficiente" (*bottom-up*), donde se suman micro-costos de actividades técnicas aisladas. Si bien este enfoque es válido en ciertos contextos de regulación mayorista, resulta insuficiente para capturar la complejidad y diversidad de los costos reales asociados a una operación minorista como la reconexión.

Proponemos una alternativa basada en un "**Modelo de Costeo Promedio de la Industria con Cobros Desagregados**":

1. Tope Tarifario para la Reconexión basado en Costos Promedio Reales:

En lugar de un modelo teórico, se propone que la CRC establezca el tope tarifario para el cargo de "reconexión" a partir de los **costos promedio reportados por los operadores del mercado**. Este tope debería incluir todos los costos directos que se generan por el evento

de suspender y reconectar un servicio, en cumplimiento de una interpretación amplia de la Ley 2485.

Compatibilidad con la Ley 2485: esta alternativa es plenamente compatible con la ley. La norma obliga a la CRC a fijar un valor máximo para el "cobro por reconexión", lo cual se cumple al establecer un tope basado en los costos promedio.

1.8. ¿Considera que existen otros grupos de valor que deben tenerse en cuenta en el desarrollo del presente proyecto regulatorio? En caso afirmativo, por favor indíquelos, indicando la razón que tendría para ser incluidos.

Sí, consideramos que el análisis presentado en el documento omite a dos grupos de valor cruciales, cuya perspectiva es indispensable para evaluar el impacto real y las consecuencias no deseadas de la regulación propuesta.

1. Grupo de Valor 1: Usuarios Cumplidos y Potenciales Nuevos Suscriptores.

- **Razón para su inclusión:** El documento enfoca su análisis de impacto exclusivamente en el "usuario moroso", tratándolo como el único afectado. Sin embargo, este es el grupo de valor más grande y será el principal perjudicado por la consecuencia inevitable de la socialización de costos. Si se prohíbe a los operadores recuperar los costos legítimos de la mora de quienes los generan, estos costos se distribuirán en la estructura general de precios, resultando en un aumento de la tarifa mensual. Por tanto, los usuarios que pagan puntualmente y los hogares que aún no pueden acceder al servicio por barreras de asequibilidad se verán directamente afectados. Ignorar a este grupo implica desconocer el impacto más profundo de la regulación sobre el mercado y la sociedad.

2. Grupo de Valor 2: Entidades Gubernamentales a cargo de la Política de Transformación Digital y Cierre de la Brecha Digital.

- **Razón para su inclusión:** Las decisiones de la CRC no pueden analizarse de forma aislada, sino como parte de una política de Estado integral. Si la regulación resultante encarece el acceso a los servicios de telecomunicaciones —incluso marginalmente—, entrará en conflicto directo con los objetivos y mandatos de otras entidades del Gobierno Nacional, como el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), cuya misión principal es liderar la estrategia nacional de conectividad. Este grupo de valor es fundamental, ya que el éxito de sus políticas depende de la asequibilidad de los servicios que esta regulación podría afectar.

1.9. ¿Qué actividades adicionales directamente relacionadas con la operación de reconexión de servicios de telecomunicaciones deberían estar consideradas dentro del cálculo de tarifas tope para esta operación?

El cálculo del tope tarifario debe, en cumplimiento de una interpretación amplia e integral de la Ley 2485, incluir todas las actividades y costos que se activan como consecuencia directa de la suspensión del servicio. Los costos deben ser reconocidos dentro del tope de reconexión:

1. **Costos Económicos por Disponibilidad de Red:** este es un costo fundamental, directo y tangible. En muchos casos del mercado, el operador que presta el servicio final al usuario (ISP) no es el dueño de la infraestructura y debe pagar un cargo a un tercero por cada usuario conectado a la red. Cuando un usuario es suspendido, el ISP deja de percibir ingresos de él, pero **debe seguir pagando el costo mensual de ese "puerto" o acceso a su proveedor de red**. Es un egreso de caja directo y evidente, causado por la suspensión. Aunque en un operador verticalmente integrado este costo es implícito, su naturaleza económica es idéntica: es el costo de mantener un activo de red productivo reservado para un cliente que no está generando ingresos para cubrirlo. Este costo, incurrido durante el período de suspensión, debe ser incluido.
2. **Costos Económicos por Disponibilidad de Contenidos y Licencias:** de manera análoga a la disponibilidad de red, los operadores deben pagar a los programadores por los derechos de transmisión de contenidos de televisión. Por lo tanto, durante el período de suspensión, la compañía **sigue incurriendo en un costo por las licencias de contenido** de ese usuario, a pesar de no recibir ingresos de él. Este es un costo directo y comprobable, causado por la suspensión, y debe ser parte del cálculo.
3. **Costos de soporte y actividades operativas y financieras transversales:** los procesos automáticos de suspensión y reconexión no son infalibles. Frecuentemente, se requieren intervenciones manuales de equipos técnicos especializados para diagnosticar y solucionar problemas que impiden la correcta ejecución del proceso. El costo de estas actividades de soporte es una parte integral y necesaria de la operación global de reconexión y debe ser reconocido.

1.10. ¿Qué mecanismos o herramientas considera que debería incluir la regulación para que los usuarios puedan verificar la justificación de los cobros por reconexión aplicados por los operadores?

Consideramos que el mecanismo más efectivo y útil para el usuario no es una compleja herramienta de auditoría de costos —que sería impráctica y de difícil comprensión—, sino la **máxima transparencia en la comunicación y en la facturación**, como ya se viene haciendo.

1.11. ¿Considera que las medidas diferenciales deberían estar orientadas a que los municipios pequeños puedan cobrar mayores tarifas por la reconexión? Desde la perspectiva del operador ¿Cuál sería el efecto esperado en el nivel de cartera tendiendo en consideración el nivel de ingresos de los usuarios atendidos?

Consideramos que el enfoque de las medidas diferenciales no debería ser simplemente "permitir cobrar más", sino **reconocer que en ciertas circunstancias los costos reales de la operación son estructuralmente más altos**. El objetivo de una regulación técnica y justa no es autorizar tarifas mayores de forma arbitraria, sino asegurar que la tarifa refleje los costos eficientes de la prestación del servicio en contextos específicos.

Por lo tanto, la regulación debe estar diseñada para reconocer estos costos diferenciales. Si la CRC adopta una metodología de costeo integral que incluya todos los costos derivados de la suspensión y reconexión, como hemos propuesto, esta debería ser suficiente para que la tarifa resultante se ajuste a las realidades operativas de los diferentes mercados, sin necesidad de crear excepciones complejas.

En cuanto al efecto en la cartera, una tarifa de reconexión que refleje los costos reales, independientemente del municipio, cumple una función económica esencial: incentivar el pago oportuno. Un valor que sea meramente simbólico deteriora la cultura de pago y puede incrementar los niveles de cartera en mora, afectando la sostenibilidad del servicio precisamente en las zonas que más necesitan inversión. Una tarifa justa y proporcional, comunicada con transparencia, es el mejor mecanismo para mantener un equilibrio entre la protección al usuario y la viabilidad financiera de la operación.

2.1. ¿Específicamente en qué condiciones considera justificable la inclusión de excepciones o medidas diferenciables a la regulación de una tarifa tope para la reconexión de servicios?

Consideramos que, si la CRC adopta desde el inicio una metodología de costeo correcta e integral, que se aparte del modelo teórico de "empresa eficiente" y reconozca la totalidad de los costos incurridos por la suspensión y reconexión, la necesidad de crear un sistema complejo de excepciones y medidas diferenciables se reduciría significativamente o incluso sería innecesaria.

Una tarifa tope construida sobre los costos promedio reales de la industria, sería lo suficientemente robusta y flexible para adaptarse a las diversas realidades operativas del país. El problema no es la necesidad de excepciones, sino la rigidez de un modelo de costeo que no refleja la realidad.

Al establecer una tarifa basada en los costos reales, se estaría reconociendo implícitamente que estos pueden variar por factores como la dispersión geográfica o la tecnología, sin necesidad de crear regímenes regulatorios diferenciados que añadan complejidad y puedan generar arbitrajes o distorsiones.

2.2. ¿A qué variables o circunstancias debería estar condicionada la inclusión de excepciones o medidas diferenciables a la inclusión de tarifa tope para la reconexión de servicios? Por ejemplo: tecnologías en desuso, usuarios apartados, municipios pequeños, etc.

En línea con nuestra respuesta anterior, insistimos en que un modelo de costeo bien diseñado debería ser el mecanismo principal para absorber las diferencias operativas, minimizando la necesidad de excepciones.