

116751000G-0045

Bogotá D.C., 09 de febrero de 2025

Doctor

FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)

Ciudad

Asunto: Comentarios al Documento Soporte del proyecto de “Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones” (Diciembre 2025)

Respetado doctor Díaz

Valoramos el esfuerzo técnico realizado por la Comisión para procesar los comentarios recibidos durante la etapa de discusión y reconocemos los ajustes parciales efectuados al modelo, específicamente en lo referente al reconocimiento de ciertos componentes de la visita técnica para servicios fijos. **Sin embargo, tras un análisis detallado de la propuesta final, Telefónica debe manifestar que persiste una discrepancia fundamental respecto a la metodología de reconocimiento de costos**, la cual, en su estado actual, resulta insuficiente para cubrir las erogaciones reales y directas que la operación demanda, poniendo en riesgo la sostenibilidad financiera de la prestación del servicio, especialmente en los segmentos empaquetados.

El objeto de la presente comunicación no es reiterar argumentos teóricos previamente expuestos, sino aportar **evidencia contractual nueva, concreta y sobrevenida** que demuestra, sin lugar a interpretaciones subjetivas, que los costos por **disponibilidad de red y derechos de contenido** no son costos generales, indirectos o administrativos —como han sido clasificados erróneamente en el Documento Soporte—, sino obligaciones de pago directo, variable y medible que se mantienen activas y exigibles durante el periodo de suspensión del servicio por falta de pago.

En esta comunicación, Telefónica presenta apartes específicos de sus contratos vigentes con proveedores de contenido (programadores de TV) y proveedores de infraestructura pasiva (Fibra Óptica), los cuales acreditan que:

1. **Existen costos variables directos que no se detienen con la suspensión:** La obligación de pago a terceros por contenidos y por puerto de red (hogar conectado) se mantiene intacta jurídicamente, independientemente de si el usuario final tiene el servicio activo o suspendido.

2. **Existe un nexo causal directo:** Estos costos están vinculados inequívocamente a la cuenta de cada usuario específico; no son un prorratio de gastos generales de la empresa.

Por lo anterior, el propósito de esta carta es solicitar formalmente a la CRC la **revisión del tope tarifario propuesto para servicios fijos (\$1.981 COP)**, a la luz de esta nueva evidencia documental. Consideramos imperativo que la regulación se ajuste para dar cumplimiento estricto al mandato del párrafo del artículo 2 de la Ley 2485 de 2025, el cual ordena incluir los costos en que incurren los proveedores *"por la suspensión"* de los servicios, mandato que obliga a reconocer la realidad económica y contractual que aquí demostramos.

A continuación, desarrollamos el análisis de dicha evidencia y su impacto en el modelo de costeo.

ANÁLISIS DE LA INTERPRETACIÓN DE COSTOS DE LA LEY 2485 A LA LUZ DE EVIDENCIA CONTRACTUAL

La posición de la CRC en el Documento Soporte se ha centrado en clasificar ciertos rubros como "costos generales", "indirectos" o "administrativos", bajo la premisa de que estos no varían directamente con la acción de suspender o reconectar. Sin embargo, esta clasificación teórica se desvirtúa al confrontarla con la realidad contractual que rige la operación de Telefónica.

La Ley 2485 de 2025, al incluir expresamente los costos incurridos **"por la suspensión"**, habilita y obliga al regulador a reconocer aquellos gastos que, aunque el usuario deje de pagar, el operador **no puede dejar de asumir** específicamente respecto a ese cliente suspendido. No se trata de costos fijos de la empresa (como la nómina administrativa o la luz de las oficinas), sino de costos variables directos asociados a la cuenta de cada usuario individual.

A continuación, demostramos documentalmente la existencia de dos categorías de costos directos que la metodología actual omite:

2.1. El costo directo por contenidos (televisión por suscripción)

En la prestación del servicio de televisión, Telefónica actúa como un intermediario que adquiere derechos de retransmisión de titulares de contenido. La estructura de costos de este servicio no es estática; depende del número de suscriptores reportados a los programadores.

La evidencia que aportamos demuestra que los contratos de contenidos de alto valor no eximen al operador del pago cuando un usuario entra en mora o suspensión temporal. Por el contrario, la obligación de pago se mantiene vigente sobre la base de los usuarios activos en la red, independientemente de su estado de recaudo.

- **Evidencia caso 1 – programador 1 (ver anexo 1 - CONFIDENCIAL):** En el Anexo 1 adjuntamos el aparte pertinente del contrato vigente con uno de los principales proveedores de contenido deportivo premium. Como podrá verificar la Comisión en el documento confidencial, la definición contractual de "Abonado Activo" —que constituye la base para la liquidación de la factura mensual que paga Telefónica— incluye expresamente a todos los

usuarios que reciben la señal, haciendo la salvedad explícita de que **la obligación de pago por parte del operador persiste independientemente de si el abonado ha pagado o no su factura, incluso aquellos que tienen el servicio suspendido cuentan dentro de la base de usuarios sobre la cual se paga el contenido.**

- **Evidencia caso 2 – programador 2 (ver anexo 2 - CONFIDENCIAL):** De igual manera, en el Anexo 2 presentamos la cláusula de remuneración acordada con un importante proveedor internacional de contenidos. Dicha cláusula establece que el pago se calcula sobre el total de suscriptores respecto de los cuales el operador tiene el derecho de distribución, sin que la suspensión por falta de pago sea una causal reconocida para descontar a dicho usuario de la base de liquidación mensual.

Implicación regulatoria: esto significa que, durante los días o semanas que dura la suspensión del servicio, Telefónica incurre en un egreso de caja directo y cuantificable por cada uno de esos usuarios (\$X pesos por usuario suspendido). Al no permitir recuperar este costo vía cargo de reconexión, la CRC está obligando al operador a asumir una pérdida neta directa causada exclusivamente por el incumplimiento del usuario.

2.2. El costo directo por disponibilidad de red (fibra óptica)

La transición tecnológica hacia la fibra óptica ha modificado la estructura de costos de la red de acceso. En el modelo de negocio actual de Telefónica, la provisión de la infraestructura de última milla se realiza a través de contratos mayoristas con proveedores de infraestructura (Infracó), bajo un esquema de remuneración por disponibilidad del activo físico.

- **Evidencia caso 3 – proveedor de infraestructura de red (Ver Anexo 3 - CONFIDENCIAL):** Adjuntamos en el Anexo 3 los apartes relevantes del contrato marco de conectividad. La Comisión podrá constatar que la unidad de cobro no es el tráfico cursado, sino la "**Unidad Inmobiliaria Conectada**" (UIC). La obligación de pago mensual por parte de Telefónica al proveedor de red se genera por el hecho de tener el puerto y la fibra asignados y disponibles para el hogar del cliente.

El estado administrativo de "suspensión" en los sistemas de Telefónica no libera el puerto físico ni elimina la conexión de la UIC; por lo tanto, la factura que Telefónica paga al proveedor de red por ese hogar específico sigue llegando inalterado mes a mes.

La evidencia contractual aportada en los Anexos 1, 2 y 3 desvirtúa la tesis de que estos rubros son "costos generales". Son, por definición técnica y económica, **costos variables directos**.

Al ser costos incrementales no recuperables directamente atribuibles a la cuenta del usuario suspendido y generados durante el periodo de suspensión, cumplen con todos los criterios de causalidad exigidos por la Ley 2485 y deben ser incorporados en el cálculo del tope tarifario.

IMPACTO DE LA NUEVA EVIDENCIA EN LA PROPUESTA REGULATORIA FINAL DE LA CRC

La evidencia contractual expuesta en la sección anterior tiene un impacto directo y sustancial sobre la validez de los tope tarifarios propuestos en el Documento Soporte, particularmente en lo referente a los servicios fijos.

3.1. Insuficiencia material del tope tarifario propuesto

La CRC ha propuesto un tope de **\$1.981 COP** para la reconexión de servicios fijos. Si bien este valor incorpora un reconocimiento ajustado de las actividades técnicas (visitas y gestiones operativas), la nueva evidencia demuestra que dicha cifra es drásticamente insuficiente para cubrir la totalidad de los costos directos causados por la suspensión.

Al omitir los costos de **contenido y disponibilidad de red**, el modelo actual asume incorrectamente que estos valores son cero o que desaparecen durante el periodo de mora. Como se ha demostrado con las cláusulas adjuntas (Anexos 1, 2 y 3), Telefónica sigue obligada a realizar erogaciones a terceros por cada usuario suspendido.

En la práctica, para un usuario de servicios empaquetados (Internet + TV) que permanece suspendido, el costo real que asume el operador supera en múltiples veces el tope de \$1.981 propuesto. Esto genera un déficit financiero directo en cada operación de reconexión, obligando a la compañía a operar a pérdida en este rubro específico, en clara contradicción con el principio de suficiencia financiera y recuperación de costos eficientes.

3.2. Invalidación de la premisa de "costos generales"

El documento soporte descarta estos rubros argumentando que corresponden a costos generales o administrativos de la empresa. La evidencia contractual refuta esta tesis de manera contundente:

- Un costo general (ej. arriendo de oficinas, salario del gerente) no varía si un cliente específico entra en mora.
- El costo de contenido y red (ej. pago por UIC o por abonado a programadora) **sí está vinculado biunívocamente a la existencia y estado de ese cliente en la base.**

Por tanto, insistir en excluirlos del cálculo bajo la etiqueta de "costos indirectos" constituye un error metodológico que vulnera el derecho del operador a recuperar los gastos en los que efectivamente incurre por causa de la suspensión del servicio.

3.3. Discrepancia jurídica fundamental: la violación del principio de efecto útil y el alcance imperativo de los "costos por la suspensión"

La negativa de la CRC a reconocer los costos de disponibilidad de red y contenidos en el cálculo del tope tarifario no solo obedece a una imprecisión económica, sino que constituye una interpretación *contra legem* del mandato contenido en la Ley 2485 de 2025.

La postura del regulador en el documento soporte, al limitar el reconocimiento tarifario exclusivamente a las actividades técnico-operativas del restablecimiento, vacía de contenido la

disposición legal y desconoce los cánones de interpretación jurídica aplicables, como se expone a continuación:

A. Vulneración del principio del efecto útil de la norma

Desde una perspectiva hermenéutica, el operador jurídico no puede asumir que el legislador utiliza palabras superfluas o carentes de propósito. El parágrafo del artículo 2 de la Ley 2485 establece una estructura de costos dual y acumulativa:

1. Costos eficientes asociados a las **actividades técnicas y operativas** necesarias para efectuar la reconexión (el "hacer").
2. Costos en que incurran los proveedores **"por la suspensión de los servicios"** (el "estado").

Si la intención del legislador hubiese sido limitar el cobro únicamente al acto mecánico de reconectar, la segunda oración del parágrafo sería redundante e innecesaria. Al insistir en excluir los costos devengados durante el periodo de suspensión (como los acreditados en los Anexos 1, 2 y 3), la CRC está **derogando tácitamente** la segunda parte del mandato legal, privando a la norma de su efecto útil y restringiendo arbitrariamente el derecho del operador a la recuperación de costos legítimos expresamente habilitados por la Ley.

B. El nexo de causalidad en la expresión "por la suspensión"

La preposición "por" denota causa, motivo u origen. Jurídicamente, los costos "por la suspensión" son aquellas erogaciones que, aunque se causan durante el tracto sucesivo del contrato, se convierten en una carga financiera neta para el operador **a causa** del estado de suspensión del usuario.

Contrario a la tesis de la Comisión que califica estos rubros como "costos generales", la evidencia contractual aportada demuestra que existe un **nexo causal directo y oneroso**:

- Existe una obligación de pago a terceros (proveedores de infraestructura y contenido) que se liquida por unidad de usuario o puerto.
- Dicha obligación se mantiene exigible *durante y a pesar* de la suspensión.
- El hecho generador del desequilibrio económico (pagar al tercero sin recibir contraprestación del usuario) es, precisamente, la **suspensión del servicio**.

Por tanto, bajo una interpretación exegética y finalista, estos costos encuadran perfectamente en la categoría de "costos incurridos por la suspensión". Excluirlos implica afirmar que el Legislador creó una categoría de costos indemnizables para luego prohibir su recuperación vía regulatoria, lo cual resulta en un absurdo jurídico.

C. Indevida calificación de la naturaleza de los costos

La CRC se equivoca al tipificar las obligaciones contractuales de pago por contenidos y disponibilidad de red como costos indirectos o administrativos. Desde el punto de vista del Derecho de las Obligaciones, estos pagos no son gastos de funcionamiento abstractos; son **obligaciones *propter rem* vinculadas a la existencia activa de la cuenta del usuario en los sistemas**.

Si el contrato con el proveedor de contenido (ver Anexos) obliga a Telefónica a pagar por cada "Abonado Activo" independientemente de su pago, ese costo es **directo y variable** respecto a ese usuario. Negar su inclusión en el tope tarifario quebranta el principio de suficiencia financiera y traslada antijurídicamente la carga del incumplimiento contractual del usuario moroso al patrimonio del operador, convirtiendo una tarifa regulada en una medida confiscatoria de facto.

En mérito de lo expuesto, Telefónica sostiene que la metodología de la CRC adolece de un vicio de legalidad al omitir la valoración de los costos causados "por la suspensión". La Ley 2485 no es una norma facultativa en este aspecto; es un mandato imperativo que ordena incluir dichos costos. Con la prueba sumaria de su existencia y cuantía (aportada en los anexos), consideramos que la CRC debería ajustar el modelo para evitar la expedición de un acto administrativo viciado de nulidad por falsa motivación y violación directa de la ley.

CONSECUENCIAS DE MANTENER LA PROPUESTA ACTUAL

De mantenerse la exclusión de estos costos directos probados, se materializarán consecuencias adversas que van en contravía de los objetivos de política pública del sector:

1. **Socialización de costos y afectación a usuarios cumplidos:** si la regulación prohíbe recuperar estos costos legítimos y probados del usuario que los genera (el usuario moroso), Telefónica se verá forzada, por lógica financiera básica, a trasladar este déficit a la estructura general de costos. Esto derivará inevitablemente en un incremento de la tarifa básica mensual para **todos los usuarios**, lo que implica que los clientes que pagan puntualmente terminarán subsidiando los costos de contenido y red de los usuarios en mora.
2. **Desincentivo a la provisión de servicios de tv en segmentos vulnerables:** al no poder recuperar los costos directos de contenido durante los periodos de suspensión, el riesgo financiero de ofrecer servicios de televisión a segmentos de la población con mayor volatilidad de ingresos se incrementa exponencialmente. Esto podría desincentivar la oferta de paquetes de entretenimiento en estratos bajos, afectando la equidad en el acceso a la información y la cultura.
3. **Inseguridad jurídica:** regular tarifas desconociendo obligaciones contractuales preexistentes y vigentes con terceros (proveedores internacionales de contenido y de infraestructura) envía una señal negativa sobre la estabilidad de las reglas de juego para la inversión en el sector.

SOLICITUDES FORMALES A LA CRC

Con base en los argumentos expuestos y la evidencia documental sobreviniente adjunta a esta comunicación bajo reserva de confidencialidad, Telefónica solicita respetuosamente a la Comisión:

1. **Reevaluar la metodología de costeo y el tope tarifario para servicios fijos**, incorporando el reconocimiento de los costos directos por **disponibilidad de red y derechos de contenido** que el operador debe seguir pagando durante el periodo de suspensión, tal como se acredita en los contratos aportados.
2. **Abrir un espacio técnico** (mesas de trabajo) para revisar en detalle la evidencia confidencial aquí presentada y construir un modelo que cumpla fielmente con el mandato de la Ley 2485 de reconocer los costos en que incurren los proveedores *"por la suspensión"*.
3. **Usar una metodología de costos que no sea generada a partir de un modelo teórico** sino una mediana de costos de la industria
4. **Establecer una senda de reducción paulatina.**

CONCLUSIÓN

La evidencia que hoy ponemos a disposición de la CRC no es una estimación teórica, sino la prueba de obligaciones contractuales líquidas y exigibles. Ignorar estos costos no los hace desaparecer; simplemente los traslada injustamente a los usuarios que sí cumplen con sus obligaciones.

Reiteramos nuestra voluntad de construir una regulación que proteja al usuario de cobros ineficientes, pero dicha protección no puede fundamentarse en el desconocimiento de la realidad operativa y económica de la prestación del servicio. Confiamos en que la CRC valorará esta nueva evidencia con el rigor técnico que la caracteriza y ajustará su propuesta para garantizar la sostenibilidad del sector y el bienestar general de los usuarios.

Cordialmente,

(Original Firmado)

MARÍA FERNANDA BERNAL CASTILLO
Directora de Asuntos Públicos y Regulatorios
Telefónica Movistar Colombia