

Bogotá, 21 de noviembre de 2025

Doctora
Claudia Ximena Bustamante Osorio
Comisionada y Directora Ejecutiva
Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)
agendaregulatoria@crcom.gov.co

Asunto: Contribución Agenda Regulatoria 2026-2027

Respetada Directora Ejecutiva:

Reciba un cordial saludo. De manera atenta, se presentan para consideración de la Comisión los siguientes aportes de la Alianza por una Internet Abierta para Latinoamérica y el Caribe (AIA-LAC) a la propuesta de Agenda Regulatoria 2026-2027, con el fin de contribuir a los esfuerzos de la CRC para seguir fortaleciendo el régimen regulatorio y el funcionamiento del mercado de servicios de comunicaciones en Colombia.

Agradecemos la oportunidad de participar en este proceso y reiteramos nuestra plena disposición para compartir evidencia comparada, estudios técnicos y mejores prácticas internacionales, en línea con el mandato legal de la CRC, con foco en innovación, inversión, competencia y colaboración multiactor, poniendo siempre a las personas en el centro.

Adjuntamos a esta carta el documento con nuestros comentarios y quedamos atentos a cualquier aclaración adicional o espacio de diálogo técnico que la CRC considere pertinente.

Cordialmente,



Dra. Mercedes Aramendía Falco
Directora Ejecutiva
Alianza por una Internet Abierta para Latinoamérica y el Caribe (AIA-LAC)

RESPUESTA A LA CONSULTA PÚBLICA DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC).

1.- Introducción.

La Alianza por una Internet Abierta para América Latina y el Caribe (AIA-LAC) es una coalición de organizaciones de diversos sectores dedicada a promover un ecosistema digital abierto y colaborativo, impulsando una regulación inteligente, basada en evidencia y en el diálogo entre sector público, industria, academia y sociedad civil.

Valoramos especialmente la transparencia, publicidad y apertura del proceso de consulta de la Agenda Regulatoria 2026–2027 de la CRC. En este marco, respetuosamente observamos que algunos de los proyectos propuestos parecen involucrar ámbitos que podrían trascender las competencias legales de la CRC. En particular, la Agenda incluye cuatro proyectos orientados a analizar posibles desarrollos regulatorios sobre servicios digitales y modelos de negocio diferentes, incluyendo a los proveedores de contenidos y aplicaciones (en adelante, “CAPs”), que, jurídicamente, no se catalogan como provisión de redes y servicios de comunicaciones sujetos a la regulación sectorial.

En este sentido, respetuosamente subrayamos la importancia de que la Agenda se inscriba en los cometidos que la Ley 1341 de 2009 (modificado por la Ley 1978 de 2019) (en adelante, “*Ley 1341 de 2009*”) asigna a la CRC: regular los mercados de comunicaciones, promover la competencia, garantizar interconexión y acceso, definir condiciones de calidad y proteger a los usuarios en telecomunicaciones, servicios postales y contenidos audiovisuales. Consideramos importante que, en nuestra lectura, este foco se mantenga sin proyectar obligaciones fuera de su ámbito legal, para preservar la seguridad jurídica, evitar superposiciones y maximizar el impacto regulatorio donde la CRC tiene mandato expreso.

Coincidimos con una regulación flexible, proporcional y tecnológicamente neutral, que acompañe la evolución del ecosistema y fomente relaciones de interdependencia entre redes y servicios, en un marco de trabajo multisectorial y conforme a las competencias de la CRC.

Quedamos a disposición para aportar evidencia regional, buenas prácticas y propuestas concretas que contribuyan a un entorno abierto, competitivo y colaborativo, con resultados visibles: más cobertura, mejor calidad y mayor certidumbre siempre dentro de las facultades y competencias que por ley le son atribuibles a la CRC.

2.- Prácticas regulatorias comparadas.

Reconocemos y valoramos el ejercicio de contraste con referentes internacionales y lineamientos de organismos multilaterales, en tanto contribuye a ordenar prioridades, evitar esfuerzos duplicados y enriquecer el análisis con evidencia adicional. Al mismo tiempo, consideramos importante que toda referencia se adapte a la realidad colombiana: estructura de mercado, brechas, geografía, capacidades institucionales, costos de cumplimiento y nivel de madurez regulatoria, evitando trasposiciones mecánicas de modelos diseñados para contextos distintos.

En esta línea, nuestras observaciones se formulan en coherencia con el mandato que la Ley 1341 de 2009 asigna a la CRC (art. 22): regular los mercados de comunicaciones, promover la competencia, garantizar la interconexión y el acceso a la infraestructura, definir condiciones de calidad y protección de los usuarios y ejercer sus funciones en telecomunicaciones, servicios postales y contenidos audiovisuales. Con base a ese marco, consideramos deseable que las eventuales propuestas regulatorias se mantengan, como regla general, dentro del ámbito de sus competencias, de forma tal que se eviten solapamientos o duplicidades con otras autoridades y se refuerce la seguridad jurídica de los agentes.

Asimismo, entendemos que la buena práctica internacional es un insumo valioso para un diseño regulatorio a medida: proporcional, basado en riesgos, tecnológicamente neutral y sustentado en evidencia local. En este sentido, respetuosamente, con relación al uso de referencias comparadas, consideramos especialmente útiles los siguientes criterios:

- Marco de contextualización: problema local claramente definido, competencia legal expresa de la CRC para intervenir, análisis de proporcionalidad y de mínima intervención necesaria, neutralidad tecnológica y respeto al marco colombiano de neutralidad de la red.
- Evaluación de impacto: incorporación de evaluación ex ante y ex post con métricas verificables sobre resultados y costos de cumplimiento, que permitan ajustar o corregir las medidas adoptadas y, en su caso, retirarlas cuando pierdan justificación.
- Pilotos y gradualidad: ante escenarios de incertidumbre, la utilización de pruebas piloto o sandboxes regulatorios, con objetivos, plazos y salvaguardas claros, puede contribuir a reducir riesgos, acotar costos y aprender sobre efectos no previstos antes de generalizar una intervención.
- Coordinación institucional: criterios y mecanismos claros de coordinación interinstitucional y, cuando corresponda y sea compatible con las competencias de cada entidad, esquemas de ventanilla única o procedimientos simplificados que

reduzcan cargas administrativas y brinden mayor seguridad jurídica a los distintos actores.

- Base en evidencia local: que la eventual falla o problema regulatorio se sustente principalmente en datos y condiciones del mercado colombiano, incluidos los incentivos de inversión y competencia, y se enmarque en el mandato del art. 22 de la Ley 1341 de 2009.

3.- Introducción a las iniciativas (capítulo 6).

En atención al art. 22 de la Ley 1341 de 2009, nuestros comentarios se limitan a iniciativas directamente vinculadas a nuestro ámbito de actuación y al mandato legal de la CRC. Respetuosamente, consideramos que algunos proyectos propuestos podrían plantear dudas en cuanto a las competencias de la autoridad, particularmente en lo relacionado con servicios digitales, por lo que recomendamos valorar, en su caso, su eventual reconsideración o reenfoque. En cada caso proponemos ajustes proporcionales, basados en evidencia y tecnológicamente neutrales, que protejan al usuario, eviten cargas innecesarias o esquemas asimilables a “network fees” por vías indirectas, y preserven la apertura, la innovación, la seguridad jurídica, la competencia y la colaboración entre actores.

6.1.1.7.3 – Evaluación del impacto de la Sentencia C-206 de 2025 sobre neutralidad de red y oferta comercial.

Tomamos nota de que la CRC prevé un análisis regulatorio a partir del comunicado sobre la Sentencia C-206/2025, referido a neutralidad de red y prácticas como el zero-rating. En ausencia del texto íntegro de la Sentencia, y dado que sus efectos se contarían desde su publicación, consideramos más prudente, por el momento, no activar ni mantener esta materia como proyecto regulatorio en la Agenda. Sugerimos, en cambio, tratarla como una línea de seguimiento técnico en el pilar de Prospectiva, evitando diseñar soluciones regulatorias antes de contar con el texto y análisis completos.

Marco de competencias (art. 22, Ley 1341). Entendemos que cualquier actuación debería circunscribirse al mandato de la CRC, lo que implica no extender la intervención a ámbitos ajenos ni introducir obligaciones que desdibujen la separación entre redes/servicios y aplicaciones.

Recomendaciones:

1. Publicación previa. Esperar la publicación de la Sentencia. Anticipar acciones regulatorias sin conocer fundamentos, condicionamientos o alcance podría generar más problemas que soluciones.

2. Proporcionalidad y neutralidad tecnológica. Cualquier ajuste debe ser proporcional, tecnológicamente neutral y basado en evidencia local (problema identificado, impacto esperado y métricas de verificación).
3. Negociación privada. Mantener el espacio para acuerdos voluntarios entre Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) y terceros, respetando la neutralidad de red, la transparencia y no discriminación.
4. Prevenir riesgos de sobre-regulación. Si la Sentencia una vez publicada exige cambios, privilegiar lineamientos interpretativos y de alineamiento, antes que nuevas cargas que puedan introducir barreras o distorsiones competitivas.
5. Transparencia como herramienta principal. Priorizar deberes de información y supervisión ex post focalizada en riesgos.
6. Secuencia y debido proceso. Si tras conocer la sentencia se llega a generar un proyecto regulatorio, se entiende fundamental promover el diálogo, realizar consulta pública, trabajo colaborativo, así como eventuales planes piloto y evaluación ex post.

6.1.2.5 – Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado.

La noción de “tráfico no deseado” plantea desafíos conceptuales y técnicos relevantes: no hay un consenso claro sobre lo que se puede o no considerar como “no deseado” en el contexto de internet. Bajo una interpretación amplia, que carece de consenso, parte de esa actividad podría derivarse de decisiones previas del propio usuario (instalar aplicaciones, aceptar configuraciones por defecto, mantener funciones activas), y la posibilidad de caracterizarla únicamente “desde la red” es limitada en un entorno de tráfico cifrado y de constante evolución del ecosistema digital.

La libertad de elección de las y los usuarios ha sido uno de los pilares fundamentales de internet. Por ello, es importante llamar la atención sobre definiciones que puedan subestimar el criterio de las y los usuarios respecto de lo ‘no deseado’. De establecerse una definición de ‘tráfico no deseado’, primero debería construirse un consenso multisectorial frente a dicho término. Este debería centrarse, por ejemplo, en actividades que afecten de manera significativa y comprobada la experiencia de las personas usuarias, como los contenidos spam o los pop-ups interferentes.

Recomendaciones:

1. Objetivo claro. Hay que precisar que se trata de un estudio exploratorio, orientado a mejorar la comprensión de variables que inciden en el tráfico en redes estos fenómenos, sin que ello suponga por sí mismo la introducción de nuevos cargos u obligaciones económicas entre actores del ecosistema. Es

fundamental que el estudio sea plenamente coherente con el marco colombiano de neutralidad de la red.

2. Mandato. Cualquier eventual recomendación que surja del estudio debería enmarcarse en el mandato de la CRC sobre redes y servicios de comunicaciones, sin extender la regulación sectorial a interfaces de servicios de contenidos y aplicaciones, que pertenecen a la capa de aplicación.
3. Participación multiactor.

Consideramos importante que el estudio exploratorio no conlleve a esquemas de monetización regulatoria del tráfico que pudieran comprometer la neutralidad de la red y la seguridad jurídica del ecosistema digital.

6.1.3.5 – Análisis de los potenciales efectos de red directos e indirectos derivados de la relación «simbiótica» entre los operadores de telecomunicaciones, las plataformas OTT y los usuarios.

La propuesta de estudio de la interdependencia entre redes, servicios digitales y usuarios puede ser útil para entender mejor las relaciones entre los diversos actores del ecosistema digital, pero entendemos que el análisis de efectos de red no debería convertir a los servicios OTT en sujetos regulados del régimen de telecomunicaciones ni habilitar la extensión indirecta de obligaciones propias de los PRST.

La existencia de efectos de red en el entorno digital no altera la naturaleza jurídica de los servicios involucrados: los proveedores de contenidos y aplicaciones no son PRST y los proveedores de "infraestructura digital" no proveen redes de telecomunicaciones. No es apropiado que estos actores pasen a estar sujetos a revisión, obligaciones o cargas definidas por el regulador sectorial de telecomunicaciones, sin que exista un marco regulatorio claro que así lo exprese, pues no es el caso de la ley 1341 de 2009 y la 1978 de 2015.

Se trata de servicios de diversa naturaleza, que no se configuran como servicios públicos de telecomunicaciones ni hacen uso directo de recursos escasos administrados por el Estado, como el espectro radioeléctrico.

La evidencia muestra que la digitalización eleva la productividad y el bienestar. La economía y la vida social son cada vez más digitales, pero ello no implica que todos los participantes del aparato productivo que son usuarios de Internet y lo emplean para ofrecer sus servicios se conviertan en proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, o en sujetos regulados dentro del marco jurídico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

Por otra parte, datos recientes indican una desaceleración del crecimiento del tráfico (tanto en Colombia como a nivel internacional) y un entorno en el que los CAPs han realizado inversiones muy significativas en cables submarinos, centros de datos y distribución de contenidos. Estudios como Analysys Mason (2022) y FutureLink Networks estiman que estas inversiones aportan crecimiento económico, empleo y

eficiencia operativa para el ecosistema, al tiempo que incentivan la contratación de servicios de mayor calidad con los PRST, en un contexto en que el tráfico es más moderado y previsible.

Existen, además, múltiples experiencias de colaboración entre actores del ecosistema digital que mejoran la experiencia de los usuarios y hacen un uso más eficiente de los recursos. Todo ello robustece la tesis de un ecosistema simbiótico, sin que se observen fallas sistémicas que justifiquen trasladar costos según el origen del tráfico ni que hagan necesaria una intervención regulatoria adicional, en términos generales, el sistema funciona y evoluciona adecuadamente.

La evidencia sectorial muestra que el ecosistema de interconexión IP funciona: millones de relaciones de peering, de las cuales el 99,996% fueron acordadas de forma voluntaria y simétrica, y muy pocos conflictos; donde los hubo, se resolvieron con herramientas ya disponibles (contratos, competencia, reglas de internet abierto). Mecanismos obligatorios de resolución de disputas en IP podrían tender a institucionalizar pagos y a “normalizar” peering pago, abriendo la puerta a network fees por vía indirecta. Ello podría asemejarse al conocido “fair share” / tasas de red, pero denominado de forma diferente.

Consideramos que el estudio de “efectos de red” podría conducir, si corresponde, a ajustes regulatorios acotados al mandato, con foco en incentivar y simplificar, basado en evidencia y proporcional, sin trasladar obligaciones de operadores a proveedores de aplicaciones y servicios, ni crear barreras artificiales a la innovación y al desarrollo.

Recomendaciones:

1. Proporcionalidad y evidencia local. Consideramos que la intervención regulatoria debería reservarse para situaciones en la que se acredite una falla de mercado significativa o un riesgo cierto para los usuarios, la competencia o la calidad del servicio, evitando respuestas no justificadas ante simples incrementos de tráfico o popularidad de determinados servicios.
2. Neutralidad de red y no discriminación. Reafirmar que los efectos de red no justifican medidas que impliquen bloqueo, degradación o discriminación del tráfico, ni esquemas de “tasas de red” de facto.
3. Competencia y libertad de empresa. Mantener el espacio para acuerdos voluntarios (peering, caching, hosting, mayorista), en tanto evolucionan y funcionan correctamente, sin necesidad de intervención.
4. Mejora regulatoria. Si del estudio surge simplificación, bienvenida: menos cargas y trámites redundantes favorecen la inversión y la cobertura. Incentivar la colaboración voluntaria, la competencia, la inversión y la innovación repercutirá positivamente en el desarrollo de todo el ecosistema.

6.1.3.6 – Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos.

El proyecto prevé analizar la distribución de tráfico en las redes de los operadores e identificar a los agentes que gestionan o controlan esta infraestructura digital en el país, con el fin de evaluar si puede encuadrarse como “acceso” y/o como “infraestructura crítica”.

Observamos que, en el texto actual, no se explicita el objetivo regulatorio, la falla de mercado que lo justificaría ni el marco de competencia para intervenir sobre infraestructuras de entrega de contenidos que operan en la capa de aplicación.

Como se mencionó anteriormente, el marco de competencias (art. 22, Ley 1341) de la CRC recae sobre redes y servicios de telecomunicaciones. Las CDN/PoP y los centros de datos no prestan acceso al usuario final ni “terminación” de tráfico; optimizan la entrega de contenidos sobre la red. Consideramos importante no desdibujar la separación de capas, ni exceder el perímetro sectorial. En nuestra opinión, las CDN y los centros de datos no son infraestructura que deba enmarcarse en las definiciones regulatorias de acceso ni considerarse infraestructura crítica.

Evidencia:

- Interconexión IP funcional. La evidencia muestra un mercado competitivo, el 99,996% de los acuerdos son voluntarios, simétricos. La introducción de arbitrajes u obligaciones de acceso en la interconexión IP podría, en la práctica, derivar en esquemas asimilables a network fees encubiertas, con riesgos de efectos regresivos para el ecosistema y sin evidencia que justifique esa intervención.
- Sin necesidad financiera acreditada, ni falla de mercado. El tráfico no crece exponencialmente, es moderado y previsible, y las proyecciones de la UIT y de Ericsson muestran tendencia de crecimiento a la baja, en torno al 15%. Diversos estudios (Analysys Mason, FutureLink Networks, FDIintelligence) evidencian, además, que los CAPs han incrementado de forma muy significativa su CAPEX en infraestructura (centros de datos, cables submarinos, distribución de contenidos) y en I+D, mientras que, en varios mercados, los operadores de telecomunicaciones muestran posiciones financieras más sólidas, aun cuando persisten desafíos relevantes. En este contexto, con la evidencia disponible no se observan fallas de mercado sistémicas que justifiquen crear transferencias reguladas desde unos actores del ecosistema hacia otros ni introducir una intervención artificial en la materia; en términos generales, el ecosistema funciona correctamente.

- Ejemplos internacionales:
 - Corea del Sur: Sender Party Network Pays.

En 2016 se instauró en Corea del Sur un esquema de interconexión IP tipo “Sender Party Network Pays” (SPNP). Ello permitió a los ISPs dominantes ejercer poder de terminación y encarecer peering/tránsito, redujo la competencia en tránsito doméstico, desincentivó la instalación de PoP/caches e interconexión local, y desplazó parte del intercambio de tráfico al exterior (Hong Kong, Tokio, Singapur), con mayores latencias y costos. También se registró menor pluralidad de proveedores, salida o degradación de algunos servicios, y desincentivos a inversiones en centros de datos y cables submarinos, afectando la aspiración de convertirse en hub digital. En ausencia de una falla de mercado que lo justificara, este régimen se convirtió en un contraejemplo: rompe el círculo virtuoso de inversión e interconexión y consideramos que no sería bueno replicarlo. (Analysys Mason, 2025).

- AGCOM (Italia) – reclasificación de CDN.

Es importante poner de presente la reciente decisión de AGCOM, que ha suscitado amplia discusión y críticas, en la que clasificó a los CDN como operadores de redes de comunicaciones electrónicas (RCE). Esta decisión ha sido interpretada por diversos actores como contraria a lo definido en las normas comunitarias, concretamente en la Directiva 2018/1972 por la que se establece el Código Europeo de las Comunicaciones Electrónicas, y se introduce una interpretación nacional particular que se fundamenta en quejas ante las fallas en la calidad del servicio de transmisión en streaming de los partidos de fútbol del campeonato italiano en 2021. Esta decisión es muy reciente (Delibera 207/25/CONS, aprobada el 30 de julio y publicada el 5 de agosto de 2025) y ya es objeto de recursos ante el TAR del Lazio. Diversos actores han manifestado preocupación por la incertidumbre regulatoria, el riesgo de fragmentación del mercado único, el desincentivo a la inversión y la posible introducción indirecta de “network fees” a través de controversias y peering forzado. Además, no existe evidencia de un fallo sistémico en la interconexión IP y se subraya que BEREC (BoR (22) 137) concluyó que no se acreditan los supuestos para pagos obligatorios de CAPs a ISPs, y estudios recientes advierten impactos negativos de introducir mecanismos de resolución obligatoria de controversias en IP.

En consecuencia, destacamos que la reclasificación de las CDN como “red de comunicaciones electrónicas” sometidas a autorización general: (i) desdibuja la separación de capas sin que exista una falla de mercado acreditada; (ii) abre la puerta a “network fees” por vía indirecta (pagos/peering forzado); (iii) desincentiva la inversión, afecta la competencia, y carece de justificación económica a la luz de la desaceleración del tráfico y del bajo costo marginal de ampliación de capacidad.

- BERECA (UE) – interconexión IP y CDN.

BEREC ha señalado que el mercado de interconexión IP funciona y no justifica una intervención estructural. Además, ha advertido riesgos en introducir pagos obligatorios por origen de tráfico (“fair share” /SPNP), por su potencial impacto negativo en el ecosistema y el internet abierto. También ha observado que la tasa de crecimiento del tráfico se ha estabilizado y que los precios y costes de los servicios de interconexión mantienen una tendencia a la baja, impulsada por el progreso tecnológico y la competencia.

Recomendaciones:

1. Claridad de objetivo y test de necesidad. Antes de avanzar, precisar objetivo, falla de mercado y marco legal; en ausencia de ellos, respetuosamente sugerimos reconsiderar su inclusión en la Agenda.
2. Coherencia normativa. Alinear con definiciones nacionales y UIT, respetando la arquitectura por capas y la neutralidad de red, y evitando zonas grises que afecten la seguridad jurídica y las competencias de la CRC.
3. Pro-inversión y competencia. Incentivar caches/PoP y data centers, en tanto mejoran QoE, reducen costos y aumentan resiliencia. Respetuosamente consideramos que enmarcarlos en la definición regulatoria de acceso y/o como infraestructura crítica carece de fundamento, desincentiva inversión, cierra el mercado a nuevos entrantes e implica intervenir en infraestructuras de entrega de contenidos que operan en la capa de aplicación.

4.- Conclusión.

Agradecemos la oportunidad de contribuir a la construcción de la Agenda 2026–2027 y reiteramos nuestra disposición a colaborar con estudios y evidencia comparada. En nuestra visión, esta Agenda es una oportunidad para reforzar un marco regulatorio claro y predecible, alineado con el art. 22 de la Ley 1341, centrado en fallas de mercado comprobadas y en condiciones habilitantes para la innovación, la inversión, la colaboración y la competencia, en beneficio de los usuarios y de una Internet abierta.

Estamos a disposición para seguir trabajando, junto con la CRC y los demás actores del ecosistema, en el diseño de líneas de acción que consoliden estos objetivos.