

Bogotá, 18 de noviembre de 2025

Señores (as)

Comisión de Regulación de Comunicaciones- CRC

agendaregulatoria@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios al Proyecto de Agenda Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones 2026-2027

Por medio de la presente, le hacemos extensivo un cordial saludo en nombre de la **Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)**, organización regional sin fines de lucro que trabaja por el desarrollo digital de América Latina representando la perspectiva de la industria del internet. ALAI promueve el desarrollo inclusivo de la economía digital mediante el fortalecimiento del Internet abierto, y respalda políticas que favorezcan el respeto y ejercicio de los derechos humanos, el emprendimiento y la innovación.

Entre nuestros asociados se encuentran las principales empresas globales de Internet con presencia en la región, así como las principales empresas de Internet de origen latinoamericano.

En esta ocasión, respetuosamente nos permitimos presentar algunos comentarios respecto del proyecto de Agenda Regulatoria para el periodo 2026- 2027 publicada para comentarios por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con la finalidad de contribuir a su construcción y al sano desarrollo de la economía digital en Colombia.

Al respecto, se considera que algunas iniciativas incluidas en la agenda regulatoria de la entidad no se ajustan al ámbito de sus competencias. Los artículos 19 y 22 de la Ley 1341 de 2009 establecen que:

"La Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora".

(...)

*"Son funciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, respecto de la **provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora (...)**" (negrilla fuera de texto).*

De acuerdo con lo anterior, la Comisión tiene como finalidad regular **exclusivamente** los servicios de telecomunicaciones, postales y televisión. En este sentido y como lo ha reconocido la misma CRC, *"las competencias en materia de seguridad en línea, ciberseguridad, regulación de la inteligencia artificial y/o de las plataformas en línea exceden el ámbito de las temáticas que pueden ser abordadas directamente por la CRC"*.¹ Esto supone que sus propuestas regulatorias e iniciativas deben estar únicamente enfocadas en los temas relacionados con materias propias de los sectores de su competencia. En consecuencia, la CRC no se encuentra facultada para regular ni estudiar los servicios TIC en general.

Por otro lado, es importante señalar que no todos los servicios del sector TIC tienen la naturaleza de servicios públicos. Los mercados TIC no regulados se caracterizan por: (i) la primacía de la libre empresa, (ii) encontrarse fuera de la competencia de la CRC y (iii) estar sujetos a la vigilancia de otras entidades del Estado. En consecuencia, resulta injustificado e inconveniente que la CRC adelante análisis de mercados o regulaciones más amplios que aquellos asociados a los servicios bajo su regulación pues ello podría generar efectos adversos en la evolución de dichos mercados y, en términos generales, en el desarrollo y la competitividad del país.

Es importante destacar que si bien se reconoce el esfuerzo de la CRC en realizar estudios de prospectiva en mercados no regulados aduciendo su posible impacto en los sectores sobre los cuales ejerce sus funciones regulatorias, la definición y orientación de la política pública en materia TIC corresponde al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Es esta entidad la llamada a estudiar asuntos relacionados con la planificación, desarrollo y direccionamiento estratégico del sector, incluyendo la evaluación de tendencias, la identificación de oportunidades y la determinación de prioridades.²

Así las cosas, no se estima pertinente que la CRC integre temáticas sobre las que no tiene competencia a su agenda regulatoria, independientemente de que estas temáticas sean objeto de discusión en otras jurisdicciones.

¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones. *Agenda Regulatoria CRC 2026–2027*.

² Artículos 1 y 2 del Decreto 1064 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones"

I. Sobre el punto 6.1.2.1. “Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales en los derechos de usuarios y audiencias y en la competencia en los sectores de telecomunicaciones, postal y audiovisuales”

Durante 2024 la CRC realizó un ejercicio de benchmarking internacional y revisión de estudios técnicos y académicos sobre prácticas regulatorias y modelos de negocio de las plataformas digitales, lo que dio lugar a una consulta pública dirigida a empresas que ofrecen bienes y servicios digitales, operadores de telecomunicaciones y usuarios. Como resultado, en 2025 se publicó el estudio sobre el rol de los servicios OTT en Colombia. A partir de los hallazgos del estudio, la CRC definió líneas de acción orientadas a reducir asimetrías de información y mejorar la coordinación entre OTT y proveedores de redes, y encargó a la OCDE un informe sobre la evolución de los mercados de comunicaciones en Colombia, cuyos resultados orientarán eventuales ajustes en la agenda regulatoria a partir de 2026.

Frente a lo anterior, se reitera que la CRC no cuenta con competencias para adelantar estudios que involucren el mercado digital ni el rol de las OTT. Aunque el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 establece que la CRC efectivamente cuenta con la función de:

*“promover la **competencia** en los mercados, promover el pluralismo informativo, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los **derechos de los usuarios**; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora” (Negrita fuera del texto)*

Esta competencia se limita respecto de la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora. En otras palabras, su competencia no cubre el mercado digital o las OTT. Por lo que, se solicita respetuosamente a la CRC que el estudio encargado a la OCDE se limite a estudiar la evolución de los mercados de las comunicaciones sobre los que la CRC tiene competencia en Colombia

II. Sobre el punto 6.1.2.5. Estudio “Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado”

En el marco del estudio sobre el rol de los servicios OTT de 2024, la CRC revisó investigaciones que evidencian prácticas de las plataformas digitales que incrementan el consumo de datos sin una acción consciente del usuario, como estrategias de marketing que inducen tráfico no deseado y funciones como el autoplay, que promueven la reproducción automática de contenidos. De acuerdo con la CRC, estos estudios muestran que parte del uso y gasto de datos puede estar asociado a consumo no intencional

generado por mecanismos de diseño que buscan captar la atención del usuario. Como resultado, la CRC desarrollará un estudio orientado a medir y caracterizar la proporción de tráfico móvil que ocurre sin una acción inequívoca del usuario, estimar sus costos y evaluar, junto con los operadores interesados, la realización de pruebas en entornos controlados para identificar tráfico no intencional, con una fecha prevista de finalización en el primer trimestre de 2027.

Se reitera que la Comisión no tiene competencia para regular los modelos de negocio ni las decisiones de diseño de las plataformas OTT. Extender su análisis técnico hacia la forma en cómo se estructuran o presentan los servicios digitales implicaría sobrepasar las funciones que le han sido asignadas por la ley. El estudio de prácticas de diseño digital, patrones de interacción y modelos comerciales de las plataformas se ubica dentro del campo más amplio de la política digital y la protección del consumidor, materias que corresponden a otras autoridades del Estado. Por lo tanto, cualquier estudio que pretenda realizar la CRC debe estar coordinado y fundamentado en sus competencias, evitando invadir esferas que no le corresponden.

En consecuencia, se solicita a la CRC que se abstenga de realizar su estudio. El análisis no debe avanzar hacia la evaluación de modelos de negocio, estrategias comerciales o decisiones de diseño propias de las plataformas digitales.

III. Sobre el punto 6.1.3.5. proyecto regulatorio “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.”

Este proyecto regulatorio buscará analizar la interacción entre los operadores de telecomunicaciones, las OTT y los usuarios, entendiendo que existe una relación de interdependencia donde las plataformas incrementan la demanda de datos, los operadores aseguran la conectividad y los usuarios impulsan el crecimiento del ecosistema digital. El proyecto examinará los efectos de red que surgen de esta dinámica y evaluará su impacto, así como revisar el marco normativo vigente con el fin de identificar posibles ajustes que permitan su actualización, flexibilización o simplificación, según corresponda.

Es importante señalar que la supervisión o regulación de los servicios y plataformas OTT se encuentra por fuera de las competencias de la CRC. Tal como la misma Comisión reconoce en el documento objeto de análisis, sus facultades se circunscriben a la regulación de los servicios y redes de telecomunicaciones, los servicios postales y de televisión. Entonces, la CRC no cuenta con atribuciones legales para intervenir en la prestación, operación o modelos de negocio propios de los OTT. En ese sentido, si bien el uso de estas plataformas y su interacción con otros actores se ha incrementado en los últimos años como parte de la evolución natural del mercado, su regulación por parte CRC resulta inconveniente y jurídicamente improcedente. Expedir una regulación de este tipo compromete la seguridad jurídica y afecta la dinámica de innovación y competitividad de la economía digital.

Cabe recordar que la expedición de actos administrativos sin competencia legal puede dar lugar a su nulidad. El artículo 137 de la Ley 1437 de 2011 establece que un acto es nulo cuando es expedido por una autoridad que carece de competencia. A su vez, el artículo 121 de la Constitución Política dispone que ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley. Por tanto, la CRC debe limitar su facultad regulatoria y eliminar la iniciativa de su agenda regulatoria.

IV. Sobre el punto 6.1.3.6. proyecto regulatorio “Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos”

El proyecto plantea evaluar si la infraestructura utilizada para la distribución de contenidos digitales, como las CDN y los centros de datos, podría ser considerada en la definición regulatoria de acceso y/o como infraestructura crítica. Esto es sumamente preocupante pues, bajo el concepto de infraestructura crítica, la CRC podría establecer obligaciones o condiciones sobre la forma en que las plataformas OTT despliegan, gestionan o negocian su infraestructura de distribución. Sin embargo, las OTT no son operadores de telecomunicaciones ni proveedores de redes, y por tanto no están sujetas al régimen regulatorio propio del sector de comunicaciones. La posible reclasificación de CDN o centros de datos como infraestructura sujeta a acceso regulado podría interferir con la libertad empresarial, los modelos de negocio de las plataformas y los acuerdos comerciales privados que actualmente permiten eficiencia técnica en la entrega de contenidos.

Además, este enfoque excede las competencias de la CRC, que se limitan a la regulación de redes y servicios de comunicaciones, y no a la regulación de servicios digitales o su infraestructura asociada. Por lo tanto, si el proyecto se orienta a imponer obligaciones sobre agentes que no se encuentran bajo su ámbito legal de intervención afectará la inversión y la innovación en el ecosistema digital en Colombia.

Como se señaló en el acápite anterior, la adopción de medidas regulatorias sin sustento legal expreso puede configurar una causal de nulidad (artículo 137 de la Ley 1437 de 2011). Asimismo, cualquier intervención estatal que afecte la actividad económica privada debe respetar el principio de libertad de empresa consagrado en el artículo 333 de la Constitución Política, el cual garantiza que la iniciativa privada y la libre competencia son derechos que sólo pueden limitarse por razones de interés social. En este sentido, los servicios digitales y las plataformas OTT no han sido clasificados como servicios públicos ni como mercados sujetos a regulación sectorial en los términos del artículo 365 de la Constitución. Por consiguiente, una actuación regulatoria en este ámbito podría no solo exceder las competencias de la CRC, sino también generar un vicio de constitucionalidad por intervenir indebidamente en mercados no regulados y afectar la actividad empresarial legítima. En virtud de lo anterior, la CRC debe retirar esta iniciativa de su agenda regulatoria.

V. Solicitud

En ese sentido, respetuosamente proponemos ajustar la Agenda Regulatoria 2026–2027 de la CRC de la siguiente manera:

- a. Acotar el alcance de la iniciativa 6.1.2.1: *"Estudio integral del impacto de los servicios y mercados digitales..."*, conforme a las observaciones presentadas.
- b. No avanzar con la iniciativa 6.1.2.5: *"Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado"*, atendiendo los argumentos expuestos en el comentario correspondiente.
- c. Eliminar la iniciativa 6.1.3.5: *"Análisis de los potenciales efectos de red directos e indirectos..."*, por las razones detalladas.
- d. Eliminar la iniciativa 6.1.3.6: *"Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos"*, con base en las consideraciones señaladas.

En estos términos, planteamos respetuosamente nuestros comentarios a la agenda regulatoria, agradeciendo de antemano por la atención y consideración.

Atentamente,



PABLO NIETO D.

Gerente Regional de Políticas Públicas Zona Andina
Asociación Latinoamericana de Internet (ALAI)