

DE-407/2025

Bogotá, 14 de noviembre de 2025

Doctora

CLAUDIA XIMENA BUSTAMANTE

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC

Bogotá D.C.

Asunto: Observaciones al Proyecto de Agenda Regulatoria 2026–2027 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Estimada directora,

Reciba un cordial saludo desde la Cámara Colombo Americana, AmCham Colombia, asociación empresarial independiente con 70 años de trayectoria, cuyo propósito es contribuir al fortalecimiento de las relaciones bilaterales entre Colombia y Estados Unidos, así como al desarrollo económico y social del país a través del trabajo conjunto con más de 920 compañías afiliadas en todo el territorio nacional.

Como parte de las gestiones que realizamos en el cumplimiento del propósito que nos constituye, nuestra asociación transmite constantemente a las diferentes ramas del poder público las observaciones de las empresas nacionales y extranjeras que representamos. De esta manera, se contribuye a la generación de entornos económicos y regulatorios favorables para la atracción y retención de la inversión, el aprovechamiento del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y el crecimiento económico y desarrollo social de la Nación.

En esta oportunidad, nos permitimos remitir observaciones al Proyecto de Agenda Regulatoria 2026–2027 publicado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), con el propósito de aportar elementos técnicos que contribuyan a la construcción de un marco regulatorio claro, coherente con el ordenamiento jurídico vigente y orientado a fortalecer la competitividad, la transparencia institucional y la seguridad jurídica de los agentes que participan en los distintos mercados que integran el ecosistema de comunicaciones del país.

COMENTARIOS GENERALES.

Desde AmCham Colombia valoramos el esfuerzo de la CRC por promover la planificación anticipada de sus iniciativas regulatorias y por mantener espacios de participación pública en el proceso de definición de su agenda. Es importante aclarar las competencias de la entidad, según lo que dicen los artículos 19 y 22 de la

Ley 1341 de 2009, que establecen que sus funciones son regular los servicios y redes de telecomunicaciones, servicios postales y televisión.

En este marco, resulta esencial que la actuación de la Comisión se mantenga dentro de los límites fijados por la ley y que las iniciativas que conformen su agenda se concentren exclusivamente en los temas que corresponden a su ámbito de competencia. Ampliar el análisis o intervención hacia temas como servicios digitales, inteligencia artificial, contenidos o plataformas en línea podría ir más allá de sus competencias y causar confusión en las reglas, afectando la seguridad legal y la coordinación con otras autoridades.

Asimismo, destacamos la importancia de que los estudios de prospectiva y análisis de mercado que emprenda la CRC se enmarquen en un enfoque técnico, basado en evidencias y claramente vinculado con las funciones que la ley le asigna. Ello garantizará una gestión regulatoria eficiente, previsible y alineada con los principios de legalidad, especialidad y proporcionalidad que orientan la función administrativa.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS.

1. 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 adelantó un ejercicio de benchmarking internacional y revisión de estudios académicos sobre tendencias regulatorias y modelos de negocio vinculados con los servicios digitales, lo que dio lugar a una consulta pública dirigida a distintos actores del ecosistema de comunicaciones. Como resultado, en 2025 la entidad publicó el estudio sobre el rol de los servicios OTT en Colombia y, posteriormente, encargó a la OCDE un informe sobre la evolución de los mercados de comunicaciones en el país, con el propósito de orientar posibles ajustes a partir de 2026.

En este sentido, reconocemos la importancia de los análisis que la CRC ha adelantado sobre la evolución de los servicios digitales y las dinámicas del ecosistema de comunicaciones. Estos ejercicios aportan información valiosa para comprender tendencias y apoyar la toma de decisiones de política pública. No obstante, es necesario señalar que el alcance de esta iniciativa involucra elementos que no se encuentran dentro del marco de competencias asignado a la Comisión por la Ley 1341 de 2009 y sus reformas.

La normativa vigente establece que las funciones de la CRC se limitan a la regulación de las redes y servicios de telecomunicaciones, los servicios postales y los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. En este contexto, las plataformas digitales, los servicios OTT y otros modelos que operan exclusivamente sobre Internet no están clasificados como servicios públicos de telecomunicaciones, ni su actividad constituye la provisión de redes o servicios sujetos a la regulación sectorial.

Si bien el análisis técnico de los mercados digitales puede resultar útil desde una perspectiva informativa, es importante que dicho ejercicio no derive en propuestas de obligaciones, mecanismos de coordinación o medidas correctivas aplicables a actores que no son Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST). La imposición de condiciones de intercambio de datos, esquemas operativos obligatorios o

lineamientos sobre modelos de negocio de plataformas digitales excedería el marco legal vigente y podría generar tensiones con otras autoridades competentes en materias como competencia económica, protección del consumidor o protección de datos personales.

Por esta razón, resulta conveniente mantener la separación funcional prevista por la Ley entre los PRST (sujetos a la regulación de la Comisión) y los distintos proveedores de servicios digitales, que operan bajo un régimen de libre competencia y bajo la supervisión de entidades especializadas. Evitar traslapes competenciales contribuye a fortalecer la seguridad jurídica, la claridad institucional y la coherencia del marco regulatorio.

En este sentido, consideramos oportuno que la CRC delimite de forma explícita el alcance de esta iniciativa, de manera que los análisis se concentren exclusivamente en los mercados y servicios que se encuentran dentro de su jurisdicción legal. Esto permitiría preservar la consistencia normativa y brindar mayor certidumbre a todos los actores del ecosistema de comunicaciones.

2. Punto 6.1.2.5 – “Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado”.

En el marco del estudio sobre el rol de los servicios OTT desarrollado por la CRC en 2024, la Comisión analizó diferentes investigaciones que señalan prácticas de las plataformas digitales asociadas al incremento del consumo de datos sin una acción consciente del usuario. Entre ellas se destacan estrategias de mercadeo que generan tráfico no deseado y funciones automáticas, como el *autoplay*, que promueven la reproducción continua de contenidos. A partir de estos insumos, la CRC proyecta adelantar un nuevo estudio orientado a medir y caracterizar la proporción de tráfico móvil que ocurre sin una acción inequívoca del usuario. Además, busca estimar sus costos y, junto con los operadores interesados, llevar a cabo pruebas en entornos controlados para identificar tráfico no intencional. Esta fecha prevista de finalización es el primer trimestre de 2027.

Si bien valoramos el interés de la Comisión por fortalecer el conocimiento técnico sobre los patrones de consumo y eficiencia en el uso de las redes, consideramos importante que este tipo de análisis se mantenga dentro de los límites de su marco legal. De acuerdo con la Ley 1341 de 2009, las competencias de la CRC se circunscriben a la regulación de los servicios y redes de comunicaciones, los servicios postales y de televisión, con el fin de promover la competencia, proteger los derechos de los usuarios y garantizar la calidad en la prestación de los servicios.

En este sentido, resulta necesario evitar que el estudio avance hacia la evaluación de los modelos de negocio, las estrategias comerciales o las decisiones de diseño propias de las plataformas digitales. Dichos aspectos corresponden a materias más amplias de política digital y de protección del consumidor, en cuya definición y supervisión intervienen otras autoridades del Estado. Una eventual ampliación de la función regulatoria hacia estos temas podría generar traslapes institucionales y afectar la seguridad jurídica de los agentes del mercado.

Por lo tanto, se solicita respetuosamente a la CRC abstenerse de llevar a cabo este estudio en los términos propuestos. Cualquier análisis que la entidad adelante debería limitarse estrictamente a aspectos relacionados con la gestión del tráfico y el comportamiento técnico de las redes, y no avanzar hacia la evaluación de modelos de negocio o decisiones operativas propias de las plataformas digitales.

3. Punto 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 iniciativa propuesta por la CRC plantea un análisis de las interacciones entre operadores de telecomunicaciones, plataformas OTT y usuarios, con el propósito de identificar efectos de red y evaluar posibles ajustes al marco normativo vigente. Sin embargo, el proyecto incorpora de manera explícita a las plataformas digitales y a otros actores asociados a “infraestructura digital” como parte del ámbito de estudio regulatorio, lo cual podría conducir a revisiones o propuestas normativas que exceden las funciones asignadas a la Comisión por la Ley 1341 de 2009.

Es importante señalar que la existencia de efectos de red en el entorno digital no modifica la naturaleza jurídica de los servicios involucrados. Las plataformas OTT no son Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) y los proveedores de infraestructura tecnológica mencionados en el proyecto no operan redes públicas de telecomunicaciones. En consecuencia, estos actores no pueden ser sujetos de obligaciones, condiciones o cargas regulatorias definidas por el regulador sectorial, ni pueden incorporarse dentro de procesos de revisión normativa bajo la competencia exclusiva de la CRC.

Extender el alcance regulatorio basándose en la interdependencia entre servicios digitales y servicios de telecomunicaciones sobrepasaría el mandato legal de la Comisión y podría generar incertidumbre jurídica para los participantes del ecosistema digital. Además, ello podría desincentivar la inversión en infraestructura tecnológica y generar tensiones con la autoridad colombiana de competencia económica, competente para supervisar las dinámicas propias de mercados digitales y plataformas.

Adicionalmente, la posibilidad de sugerir ajustes regulatorios sustentados en los efectos de red podría abrir el camino a propuestas que se alejan de estándares y mejores prácticas internacionales, tales como mecanismos de compensación por tráfico, obligaciones de intercambio de información o medidas que interfieran con la operación independiente de infraestructuras digitales globales. Este tipo de aproximaciones no solo excedería el marco legal vigente, sino que también podría afectar el funcionamiento eficiente y competitivo del ecosistema digital.

Para garantizar un entorno regulatorio claro, ajustado a la Ley y coherente con buenas prácticas internacionales, consideramos fundamental que esta iniciativa se limite a un análisis conceptual y técnico dentro del ámbito de competencia de la CRC, sin derivar en revisiones normativas u obligaciones dirigidas a actores que no se encuentran bajo su jurisdicción legal. Esto contribuirá a preservar la seguridad jurídica y la estabilidad necesaria para el desarrollo del ecosistema digital en Colombia.

4. Punto 6.1.3.6 – “Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos”.

La Agenda Regulatoria propone evaluar si la infraestructura utilizada para la distribución de contenidos digitales, como las redes de distribución de contenidos (CDN) y los centros de datos, podría ser considerada dentro de la definición regulatoria de acceso o catalogarse como infraestructura crítica. Este planteamiento busca analizar si dichos elementos podrían llegar a formar parte del ecosistema de redes de comunicaciones sujeto a condiciones de acceso regulado.

Si bien se reconoce la importancia de estos componentes en la dinámica del entorno digital y en la optimización de la conectividad, resulta necesario precisar que las CDN y los centros de datos no constituyen redes públicas de telecomunicaciones ni servicios regulados por la CRC. Su operación y despliegue obedecen a esquemas privados, sujetos a los principios de libertad de empresa y libre competencia establecidos en el artículo 333 de la Constitución Política. Por lo tanto, su eventual incorporación en un régimen de acceso obligatorio podría implicar una intervención sobre actividades económicas no clasificadas como servicios públicos.

Además, una interpretación que considere esta infraestructura como parte del régimen regulatorio aplicable a las redes de comunicaciones podría generar efectos adversos sobre la inversión, la innovación y la autonomía operativa de los agentes del mercado. La reclasificación de estas infraestructuras como elementos sujetos a obligaciones de acceso regulado interferiría con la capacidad de las empresas para definir sus modelos técnicos y comerciales, afectando la eficiencia con la que actualmente operan los flujos de contenido en el país.

En este sentido, se considera que el enfoque propuesto excede las competencias de la CRC, cuyo mandato se limita a la regulación de los servicios de comunicaciones, postales y de televisión. Cualquier intento de extender su actuación hacia infraestructuras o servicios asociados a la distribución de contenidos digitales podría configurar una intervención sin competencia, de acuerdo con el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, y contradecir el principio de legalidad previsto en el artículo 121 de la Constitución Política.

Por lo anterior, se sugiere que la CRC retire esta iniciativa de la Agenda Regulatoria 2026–2027 o, en su defecto, precise que el análisis no implicará la adopción de medidas regulatorias sobre los agentes que operan CDN o centros de datos, limitándose a un ejercicio de carácter informativo y técnico. Este enfoque garantizaría la coherencia con el marco legal vigente y preservaría la seguridad jurídica, la confianza inversionista y la competitividad del entorno digital en Colombia.

SOLICITUDES FINALES

Así las cosas, solicitamos respetuosamente que se realicen los siguientes ajustes a la Agenda Regulatoria 2026–2027 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC):

1. Limitar la iniciativa 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”, según lo indicado en el comentario correspondiente.

2. Abstenerse de llevar a cabo la iniciativa 6.1.2.5 “Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado”, de conformidad con lo establecido en el respectivo comentario.
3. Eliminar la iniciativa 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”, por las razones expuestas en el presente documento.
4. Eliminar la iniciativa 6.1.3.6 “Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos”, por las razones que se exponen en el respectivo comentario.

Desde AmCham Colombia agradecemos la oportunidad de presentar estas consideraciones, con el ánimo de contribuir de manera técnica y constructiva a la consolidación de una agenda regulatoria alineada con los principios de legalidad, competencia y eficiencia.

Reiteramos nuestra disposición para participar en los espacios de diálogo que la Comisión disponga, a fin de aportar a la construcción de políticas públicas que fortalezcan la competitividad, la seguridad jurídica y la innovación en el país.

Cordialmente,



MARÍA CLAUDIA LACOUTURE P.
Presidente Ejecutiva

JDF/gy

