

Bogotá D.C. 14 de noviembre de 2025

Señores
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (CRC)
Ciudad

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

Reciban un cordial saludo,

Desde la Cámara Colombiana de Comercio Electrónico (CCCE), entidad gremial dedicada a promover un entorno favorable para el desarrollo del comercio electrónico en el país, nos permitimos remitir los comentarios al proyecto de agenda regulatoria para el periodo 2026-2027 con la finalidad de contribuir a su construcción y al apropiado desarrollo de la economía digital en el país.

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. Estudio del impacto de los servicios y mercados digitales en usuarios y competencia.

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, al igual el referido en 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*”

II. Estudio sobre monetización, 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 del punto 6.1.2.5. Estudio “Monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado. El análisis no debe avanzar hacia la evaluación de modelos de negocio, estrategias comerciales o decisiones de diseño propias de las plataformas digitales.

III. Análisis de los efectos de red en la relación entre operadores, OTT y usuarios.

Con respecto al 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. Acceso a CDN y centros de datos.

El proyecto del punto 6.1.3.6. “*Acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos*” 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. Rediseño y optimización de indicadores de velocidad en el contexto de transición 4G–5G.

Consideramos necesario que se adelante este proyecto para revisar los valores objetivo de los indicadores de calidad en datos 4G, ya que con la regulación vigente los valores aumentarán sustancialmente el 1 de julio de 2026, con un impacto muy significativo para los operadores. Los valores de velocidad de carga aumentarán entre 13,8% y 18,8% (dependiendo del clúster de municipio) y los de descarga aumentarán entre 12,5% y 21,3%, incrementos que afectarán sensiblemente las finanzas de los operadores y reducirán el dinero disponible para invertir en mayor despliegue.

Además, se debe tener en cuenta el contexto actual de transición de redes 4G hacia 5G, con lo cual pierde sentido continuar con una senda de crecimiento tan agresiva para indicadores de tecnología 4G. Por otra parte, el borrador de agenda indica que se hará énfasis en los indicadores de velocidad de descarga (o bajada), lo cual desconoce que el indicador de velocidad de carga también tendrá importantes incrementos que afectarán a los operadores.

VI. Marco regulatorio para el servicio de conectividad local (Portador local).

Consideramos que resulta inconveniente que se estructure un proyecto regulatorio que pueda derivar en la introducción en la regulación de mayores cargas normativas en cabeza de los PRST, lo cual afectará sensiblemente los incentivos a invertir en redes de telecomunicaciones. Adicionalmente, consideramos que no existe justificación para el planteamiento de este proyecto, dado que no se ha demostrado que exista un problema en el mercado minorista aguas abajo, correspondiente al internet fijo. De hecho, la provisión minorista de internet fijo, tanto residencial como corporativo, ha experimentado un mejoramiento sustancial en su calidad expresada en velocidad de descarga, lo cual ha ocurrido en todos los estratos socioeconómicos y a lo largo y ancho del país, con lo cual no se cumple con la condición del literal a) del artículo 3.1.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, que establece que únicamente se analizan los mercados mayoristas cuando se ha demostrado la existencia de fallas de mercado en el eslabón minorista.

En este sentido, no es apropiado establecer normas adicionales, y mucho menos en un contexto de hacia la tecnología de fibra óptica, ya que se corre el riesgo de entorpecer el despliegue de esa tecnología y retrasar el cierre de la brecha digital.

VII. Revisión integral y simplificación del Régimen de Reportes de Información.

Es fundamental que se realice una profunda revisión del régimen de reportes de información con miras a simplificar la regulación y reducir la carga operativa para los operadores. El régimen de reportes debe tener como base que únicamente se debe solicitar la información que resulte absolutamente necesaria para que la CRC cumpla con sus funciones y que los beneficios de tener dicha información superen los costos de obtenerla, con lo cual se debe analizar con detenimiento cada uno de los cerca de 30 formatos que existen en la actualidad.

La CRC debe procurar que los formatos que considere necesarios sean simples y no generen la obligación para los PRST de incurrir en costosos e innecesarios desarrollos informáticos, los cuales consumen grandes cantidades de recursos técnicos, económicos y humanos y dificultan el cumplimiento normativo.

VIII. Evaluación del Impacto de la Sentencia C-206 de 2025 sobre Neutralidad de Red y Oferta Comercial.

Si bien todavía no se conoce el texto completo de la mencionada sentencia, es importante que la CRC evite al máximo las restricciones a las ofertas comerciales, dado que las intervenciones regulatorias al respecto lo único que hacen es afectar la innovación, reducir la variedad de planes y paquetes y afectar a los usuarios. Se debe recordar que todas las ofertas comerciales presentes en el mercado existen precisamente porque el mercado así lo ha pedido de conformidad con los nuevos modelos de negocio, las dinámicas de consumo y las preferencias de los usuarios.

IX. Revisión de temáticas específicas del Régimen de Protección de Usuarios RPU.

No se justifica una eventual revisión de la oferta conjunta de servicios fijos y móviles, dado que la CRC no ha encontrado la existencia de fallas de mercado en dichas ofertas convergentes. Frente a recuperación de usuarios portados, la CRC ya ha expedido suficiente regulación relativa a la portabilidad numérica móvil y recientemente (Resolución CRC 7684 de 2025) estableció una restricción aplicable solo a los Operadores Móviles de Red (OMR) consistente en no contactar a los clientes portados en los 3 meses posteriores al proceso de portación, razón por la cual no resulta procedente la introducción de nuevas normas al respecto.

En relación con la digitalización, se debe avanzar de forma decidida en este aspecto para reducir costos y facilitar la interacción de los usuarios, para que la digitalización pase de ser una excepción a ser la regla general.

X. Evaluación de costos para la reconexión de servicios de telecomunicaciones.

En este proyecto que se encuentra en curso, la CRC debe tener en cuenta que los PRST deben estar en capacidad de recuperar adecuadamente todos los costos en que incurren

para la suspensión y posterior reconexión de los servicios. Además, estas actividades surgen como resultado de una acción totalmente atribuible a los usuarios consistente en el no pago oportuno de las obligaciones adquiridas con los PRST.

Cualquier otro enfoque, alejado de la adecuada remuneración de la infraestructura, generaría un incentivo perverso para los usuarios fomentando una cultura de no pago, y afectarían de forma sustancial e injustificada a los operadores, que se verían obligados a incurrir en pérdidas ante falta de pago o pago no oportuno por parte de los consumidores, todo lo cual afectaría los incentivos a invertir y perjudicaría al resto de usuarios.

XI. Revisión de las condiciones de banda ancha y redefinición de mercados relevantes fijos.

No consideramos que sea necesario que la regulación incluya una definición de qué se entiende por “banda ancha” y ate esa definición a una velocidad de descarga y de carga específica, puesto que los fuertes y sostenidos incrementos de la velocidad en los últimos años han demostrado que la regulación va mucho más atrás que el desarrollo del mercado y porque si un servicio se clasifica o no como “banda ancha” no es la variable relevante para los usuarios, a quienes lo que les interesa es el valor específico de velocidad (principalmente de descarga) que les ofrece cada operador. Tampoco es relevante para los operadores, quienes, sea cual sea el valor actual en la regulación para llamar a una oferta como “banda ancha”, han competido agresivamente para incrementar esos valores de forma exponencial, lo que demuestra que ese umbral regulatorio no es una variable de interés. Por estas razones, en lugar de actualizar la definición de banda ancha asociada a velocidades específicas, se debería eliminar esa referencia de la regulación.

Respecto de los mercados relevantes de servicios fijos, dichos mercados no presentan problemas de competencia que justifiquen su inclusión en la lista de mercados relevantes susceptibles regulación ex ante. Lo que esos mercados requieren es que en su análisis sea incluyan a todos los operadores y agentes que prestan servicios equivalentes, para así conocer de forma correcta el verdadero tamaño de mercado y saber cuál es su real composición y las participaciones de cada agente.

XII. Remuneración mayorista de redes Móviles y Revisión Integral de Remuneración en Servicios Fijos.

Estos proyectos regulatorios deben desarrollarse partiendo de la base de la necesidad de que las redes de telecomunicaciones se remuneren adecuadamente, lo cual incluye el costo de oportunidad y una utilidad razonable, lo que implica que el propietario de la infraestructura debe estar en capacidad de recuperar todos los costos en los que incurre para dar acceso a su infraestructura.

XIII. Roaming Internacional con Chile.

La CRC debe tener en cuenta que solo puede intervenir en tarifas cuando se haya demostrado la existencia de fallas de mercado, con lo cual no puede fijar o imponer condiciones tarifarias para el Roaming Internacional. La regulación no puede obligar a un operador a incurrir en pérdidas por tener que ofrecer un servicio sin costo.

Agradecemos de antemano su atención a los presentes comentarios.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA QUIÑONES ZAPATA
Presidenta Ejecutiva