

20 de noviembre de 2025

Claudia Ximena Bustamante

Directora Ejecutiva

Comisión de Regulación de Comunicaciones

Colombia

Ref.: Aportes de la GSMA a la Propuesta de Agenda Regulatoria 2026-2027 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de Colombia.

Estimada Directora Bustamante:

En nombre de la GSMA, asociación global de la industria móvil, agradecemos la oportunidad de poder brindar **nuestra visión acerca de la agenda regulatoria y de trabajo propuesta para los próximos años**. Esta iniciativa no solo es muestra de apertura al diálogo, sino que también contribuye positivamente a dar la seguridad jurídica que el sector móvil precisa para operar e invertir.

En este marco, quisiéramos acercar algunas consideraciones generales y luego aportes específicos sobre las temáticas y proyectos mencionados en la Agenda Regulatoria propuesta. Esto, **con el fin de que tengan un enfoque de ecosistema digital y para que las decisiones que puedan surgir de la Agenda sean producto de un análisis informado y basado en evidencia**.

Creemos fundamental que, para avanzar eficazmente en la toma de decisiones y en la elaboración de guías de acción, se cuente con la colaboración y el aporte de información de todos los actores que conforman la cadena de valor de Internet. Tal como se señaló durante la presentación del *Estudio de Plataformas de Servicios Digitales OTT 2024* de esta entidad, los datos actualmente disponibles son incompletos. Enfatizamos en la necesidad de que todos los agentes del ecosistema contribuyan con información que permita comprender de manera integral la dinámica entre estos actores y promover así un debate informado sobre los retos del desarrollo digital.

En segundo lugar, valoramos la consulta pública como un espacio esencial de diálogo y colaboración. La agenda regulatoria propuesta constituye una oportunidad para debatir desafíos y construir soluciones. No obstante, consideramos importante que este proceso no se limite a un ejercicio académico, sino **que se traduzca en acciones concretas y medidas regulatorias efectivas**. Subrayamos, además, la necesidad de anticiparse a los problemas y **no esperar a que se presenten situaciones de congestión en las redes de telecomunicaciones para actuar**. *Las redes son la infraestructura esencial que sostiene servicios críticos como el trabajo, la educación, la salud o la banca, por lo que su gestión eficiente debe ser una prioridad.*

En tercer lugar, no habrá solución regulatoria sostenible si el regulador no cuenta con la capacidad efectiva de actuar sobre toda la cadena de valor de Internet. Es indispensable que el marco regulatorio colombiano se construya desde una visión de ecosistema digital, donde todos los agentes estén sujetos a responsabilidades y obligaciones equilibradas, garantizando así un entorno competitivo, justo y sostenible.

En cuarto lugar, **la industria móvil comparte el compromiso de la CRC con la ampliación de la conectividad y el cierre de la brecha digital**. Toda iniciativa en este ámbito debe orientarse no solo a estimular la oferta de servicios – mediante acciones que promuevan un entorno favorable a la inversión en infraestructura – sino, sobre todo, a impulsar la demanda. En la actualidad, la brecha de uso representa el principal desafío de Colombia en materia de inclusión digital, afectando a aproximadamente 35% de la población¹.

Medidas que fortalezcan la asequibilidad de los dispositivos, la alfabetización digital de los usuarios y la seguridad en el entorno digital resultan fundamentales para promover una mayor adopción de los servicios móviles. Asimismo, aunque no hace parte de las competencias de la CRC, si se considera necesaria la revisión y reforma de instrumentos tradicionales para el cierre de la brecha digital, como el Fondo de Servicio Universal, cuya efectividad ha sido limitada, la CRC podría incluir en sus estudios de desarrollo de los servicios un análisis sobre la capacidad del Fondo para impactar el cierre de la brecha. En este sentido, la GSMA pone a disposición el reporte “[Brechas de conectividad en Colombia: un estudio cuantitativo](#)” (2023), el cual evalúa la efectividad de distintos modelos de despliegue de oferta e incentivos a la demanda.

Finalmente, consideramos que observando las nuevas dinámicas de la industria, así como la interacción con agentes digitales, la revisión integral de la regulación debe ser un ejercicio no solamente enfocado en el régimen de protección de usuarios, sino transversal, en el que se generen incentivos a las inversiones y se propenda por una verdadera simplificación normativa, como herramienta para potenciar la digitalización e incentivar el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones, removiendo cargas duplicadas, o que resultan ineficientes desde un análisis de costo beneficio.

A continuación, acercamos aportes específicos sobre los proyectos mencionados en la propuesta de Agenda Regulatoria.

[6.1.1.1] Proyecto de identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles

Como expresamos en la contribución de GSMA a la consulta pública sobre ciberseguridad que esta entidad lanzó en julio de 2025, es necesario una **revisión del marco regulatorio contra el fraude cibernético, destacando la necesidad de un enfoque flexible, colaborativo y basado en la corresponsabilidad** entre todos los actores del ecosistema digital.

Subrayamos la relevancia de **equilibrar las obligaciones regulatorias, extendiéndolas más allá de los operadores móviles para incluir a los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA), Integradores Tecnológicos (IT) y generadores de contenido**, de acuerdo con su nivel de exposición al riesgo. Cuando se trate de servicios de mensajería, estos actores deben ser incluidos en los mecanismos de seguimiento, control e identificación, mediante metodologías rigurosas que permitan su trazabilidad y los hagan responsable en caso de que sus mensajes sean utilizados para cometer fraudes.

¹ [La economía móvil en América Latina 2024](#), GSMA, 2024.

Asimismo, se recomienda reforzar los procesos de asignación y control de códigos cortos, establecer consecuencias proporcionales ante conductas fraudulentas reiteradas, y permitir el bloqueo preventivo de tráfico sospechoso, sin que esto implique cuestionamientos regulatorios por presunta obstrucción del servicio.

Finalmente, recomendamos reforzar las tareas de educación y concientización de los usuarios, considerando que el eslabón humano siempre es el más vulnerable de todos y cada vez más los delincuentes recurren a técnicas de ingeniería social.

Para más información, los estudios: [“Seguridad y privacidad a lo largo del ecosistema móvil”](#) (2023); [“Mobile Cybersecurity Knowledge base”](#).

[6.1.1.7.3] Proyecto regulatorio: evaluación del Impacto de la Sentencia C-206 de 2025 sobre Neutralidad de Red y Oferta Comercial:

Valoramos la inclusión de este proyecto, dado que **la evolución hacia 5G y las próximas generaciones de Internet exigen revisar el marco normativo vigente sobre neutralidad de la red**. Este debate no debería limitarse al análisis de la Sentencia C-206 de 2025, sino ampliarse hacia una revisión integral del marco regulatorio, considerando los cambios estructurales en el ecosistema digital.

Los operadores de telecomunicaciones **necesitan poder gestionar de forma flexible sus redes para poder dar respuesta a las necesidades de los usuarios**. No todo el tráfico impone la misma demanda a una red y muchas veces debe ser gestionado. Para garantizar una internet abierta y funcional, los operadores móviles necesitan flexibilidad. Cuando existe la capacidad de gestionar las redes, los operadores pueden ofrecer servicios personalizados y adaptar productos y servicios a las necesidades de los usuarios, de la forma más eficientemente posible.

El principio de neutralidad se concibió en un contexto distinto al actual, un enfoque restrictivo de neutralidad de la red puede tener un efecto contraproducente en la calidad del servicio para los usuarios móviles, en la capacidad de soportar avances tecnológicos como el 5G y el Internet de las Cosas y, en general, en la libertad para innovar y competir en la era digital.

Es importante que el estudio aborde la **asimetría en el poder de negociación** entre operadores y grandes generadores de tráfico (GGT) y analice mecanismos que permitan una **contribución equilibrada** al sostenimiento y expansión de las redes.

Como se evidencia en el estudio [“Grandes generadores de tráfico y uso de la red: mitos y realidades”](#), los **pagos por parte de los GGT no deberían entrar en conflicto con los principios de la Internet abierta**. La compensación por el tráfico generado puede aplicarse de manera equitativa por cada unidad de datos cursada, **sin discriminar por tipo de contenido**. Esta contribución podría orientarse únicamente a los proveedores de contenido de gran escala, es decir, aquellos que impulsan las mayores necesidades de inversión, permitiendo que los proveedores de servicios más pequeños sigan innovando sin cargas adicionales. Asimismo, los ISP de menor tamaño podrían contar con un poder de negociación más equilibrado bajo un marco de negociación justa y transparente.

En este contexto, se recomienda que este estudio promueva una **discusión técnica, económica y jurídica más amplia sobre la neutralidad de red**, orientada a garantizar la sostenibilidad de las inversiones y la equidad en las relaciones comerciales dentro del ecosistema digital.

[6.1.2.1 & 6.1.3.5] Estudio y proyecto: análisis de la interrelación y los potenciales efectos de red entre operadores, plataformas OTT y usuarios. Régimen de Reporte de información.

Estos estudios y eventual proyecto regulatorio son fundamentales para comprender las **externalidades de red** que se generan en la interacción entre operadores, plataformas OTT y usuarios, y su impacto en la sostenibilidad del ecosistema digital. Esperamos que el análisis profundice en la **asimetría existente entre quienes realizan inversiones intensivas en infraestructura** y aquellos que, aunque se benefician de ellas, no enfrentan los mismos compromisos regulatorios ni de cobertura. Una visión completa debería reconocer que **se trata de un mercado de dos lados, donde las inversiones en redes generan externalidades positivas que benefician tanto a usuarios como a proveedores de contenido y aplicaciones**.

Debe prestarse especial atención a la **relación entre el crecimiento del tráfico y la inversión** de los operadores. El estudio "[Grandes generadores de tráfico y uso de la red: mitos y realidades](#)" demuestra que el volumen de tráfico tiene una influencia directa en los costos de red, ya que una mayor capacidad implica mayores gastos de capital y operación. La planificación de redes, además, debe responder a picos de demanda y no solo a promedios de consumo, lo que agrava los requerimientos técnicos y financieros.

El tráfico de datos móviles en América Latina está creciendo a un ritmo acelerado, lo que plantea un desafío crítico para la sostenibilidad de las redes de telecomunicaciones. Entre 2016 y 2023, el tráfico móvil en la región se multiplicó por 14, y se proyecta que para 2030 crezca tres veces más². Colombia no es ajeno a este fenómeno de crecimiento en datos móviles. Los datos del informe "Data Flash 2025-001 - Servicios móviles", de la CRC, demuestran que desde 2020 a 2024, el tráfico móvil de los principales operadores del mercado se multiplicó por 8 mientras que el ritmo de crecimiento interanual promedio para este periodo fue del 70%. Según estimaciones de GSMA Intelligence, para 2030, se estima que el tráfico crecerá un 20% por año, triplicando la demanda en los próximos 5 años.

La intensidad del tráfico actual altamente concentrado en unas pocas plataformas y, dominado por video en alta definición, pone en peligro la conectividad futura, ya que los operadores colombianos necesitarán realizar inversiones masivas para expandir la capacidad de sus redes. Esta situación pondría en riesgo el potencial beneficio socioeconómico que 5G podría generar en Colombia, estimado en USD 4.000 millones (0,9% del PIB)³. Por lo tanto, este contexto refuerza la necesidad de analizar estas externalidades negativas y de **promover mecanismos que fomenten la eficiencia, la competencia y la sostenibilidad de las redes**.

[6.1.3.6] Proyecto regulatorio: acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos

² [Uso de redes móviles en América Latina](#), 2024, GSMA.

³ [5G en América Latina](#), 2023, GSMA.

Sugerimos **revisar la premisa de que las inversiones de las plataformas digitales en infraestructura propia (como CDNs o cables submarinos) compensan su uso de las redes nacionales**. Si bien dichas inversiones mejoran su eficiencia global, no necesariamente alivian la carga sobre las redes locales, donde los operadores deben dimensionar su capacidad para garantizar conectividad y calidad al usuario final.

La existencia de CDNs en el país no implica que el tráfico sea plenamente local: si los puntos de presencia se concentran en pocas ciudades, el tráfico continúa recorriendo una parte importante de la red nacional y afirmar que este tráfico es “local” sería impreciso. Por tanto, el estudio debería analizar la distinción entre tráfico local y nacional y también evaluar la densidad y distribución efectiva de las CDNs, con su impacto real en el uso de las redes. Ello, se incrementa en países como Colombia con una geografía tan grande y diversificada entre zonas urbanas altamente concentradas, y zonas rurales alejadas y con problemas de accesibilidad y donde precisamente se concentran los problemas de cierre de brecha digital.

Cualquier medida futura debe orientarse a promover condiciones de acceso equitativas y transparentes, que incentiven la inversión nacional en infraestructura pero, al mismo tiempo, aseguren una competencia equilibrada.

Relacionado a este proyecto, vale la pena mencionar la continuación del **Observatorio de inversión en telecomunicaciones 2026 [6.1.4.3]**. Es relevante que dicho observatorio distinga el tipo de inversión que realiza cada actor en materia de despliegue de infraestructura de redes y las cuantifique adecuadamente. A menudo se argumenta que las empresas de internet ya contribuyen con la infraestructura en una medida que incorpora y compensa completamente el costo de su tráfico al invertir en centros de datos y CDNs. No obstante, el mencionado estudio⁴ evidencia cómo estas inversiones son limitadas con el fin de optimizar la transmisión de datos desde sus servidores de caché hacia las redes de los operadores – es decir, en beneficio de su propio servicio –; pero no son suficientes para hacer una gestión eficiente del tráfico de la red. Esto se debe a la **asimetría de los costos: casi el 80% del total de los costos de las redes proviene de las redes de acceso, financiadas y administradas exclusivamente por los proveedores de Internet**.

[6.1.2.5] Estudio exploratorio: monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado

Valoramos este estudio, ya que el **tráfico no solicitado** (o no intencional) representa una fracción creciente del tráfico total de Internet, con impactos directos en la eficiencia y los costos de red. Un estudio internacional estima que **hasta un 29% del tráfico total podría ser no solicitado**⁵, y que optimizando la distribución de video podría **reducirse entre un 15% y 25% del tráfico cursado** sin afectar la experiencia del usuario.

Es esencial que la CRC promueva **mecanismos de medición y transparencia** que permitan cuantificar este tipo de tráfico y su impacto en las redes. Para ello, resulta clave la **colaboración activa de las plataformas OTT** en el suministro de información técnica que facilite la evaluación de estas dinámicas.

⁴ [Grandes generadores de tráfico y uso de la red: mitos y realidades](#), GSMA, 2024.

⁵ Characterisation of Unsolicited Traffic Advertisements in Mobile Devices, Silva et al., 2020.

Dado que los GGT cuentan con las herramientas y conocimientos técnicos para controlar y optimizar los flujos de datos, el estudio debería analizar **incentivos o esquemas de negociación técnica y comercial** entre operadores y plataformas, que contribuyan a una gestión más eficiente del tráfico y a la sostenibilidad de la conectividad.

[6.1.3.7] Revisión y simplificación del Régimen de Reportes de Información

La **simplificación de tareas de reporte** - ya sea por la priorización de indicadores de calidad que realmente son relevantes para las decisiones de los usuarios, o por la reducción de trámites o instancias de reportería - **permitirá que los operadores puedan enfocar recursos a la mejora de la infraestructura existente o del propio servicio.**

Igualmente, debe brindarse seguridad y certidumbre jurídica en la imposición de cargas de reportes de información, de manera tal que se eviten escenarios como los que han ocurrido en el pasado reciente, en los que se modifican normas sobre reportes de fallas en el servicio que han tenido muy corto tiempo de aplicación, generando un uso ineficiente de los recursos sectoriales e inversiones por parte de los operadores que no evidencian ser eficaces. Además, se profundiza la incertidumbre jurídica al dotar al Ministerio, como autoridad de vigilancia y control, de la potestad de modificar de forma unilateral las cargas sobre reportes de información. Toda decisión que implique una modificación en procedimientos de aplicación debería consultarse con el sector alcanzado y dotar del tiempo suficiente para la implementación.

Además, el tipo de información que debe requerirse a los distintos actores de la cadena de valor de Internet debería reconsiderarse y evolucionar en línea con el dinamismo y las necesidades propias del ecosistema digital. En este sentido, considerando la actualidad del debate en torno al uso eficiente de redes, celebramos que **se incorpore al nuevo régimen de información herramientas que permitan hacer seguimiento al crecimiento porcentual del tráfico que cursa por las redes de los operadores y su desagregación a nivel de las plataformas más usadas** por los usuarios en el país.

Mientras que los operadores móviles han respondido a las solicitudes de esta entidad con la información necesaria para analizar el crecimiento y tipo de tráfico cursado en las redes de telecomunicaciones, es crucial que las OTTs también aporten información del uso que hacen de este recurso. **Esto con el fin de generar un debate informado, robusto y basado en evidencia que permita arribar a conclusiones regulatorias efectivas.**

[6.1.3.11 & 6.1.4.2] Proyectos relacionados a calidad de servicio, experiencia e indicadores de velocidad

Compartimos plenamente el compromiso e interés de esta Comisión por garantizar que los usuarios cuenten con servicios de conectividad de alta calidad. Coincidimos en que medir y promover la calidad del servicio es esencial para que los beneficios de la conectividad se traduzcan en una mejor experiencia para todos los usuarios.

Sin embargo, es **importante reconocer que la calidad es, en esencia, un atributo de la competencia.** Los mercados competitivos con mínima intervención regulatoria son los que mejor pueden ofrecer la calidad de servicio móvil que los clientes esperan. Los mercados con diferentes ofertas

comerciales, comunicadas con transparencia, permiten a los consumidores **tomar decisiones informadas**.

Una regulación excesiva, un enfoque punitivo o imponer obligaciones costosas pueden desviar recursos de inversión, afectar la expansión de redes y no necesariamente mejorar la experiencia del usuario. Por ello, cualquier iniciativa regulatoria debe asegurar que las normas y metodologías de medición no limiten la innovación ni la inversión, sino que **contribuyan a fortalecer un entorno competitivo y dinámico, siempre en dialogo con el sector privado para encontrar el equilibrio con lo técnicamente viable**. Solo así será posible lograr un equilibrio sostenible entre transparencia, eficiencia y mejora continua en la calidad de los servicios.

En relación con indicadores y tráfico de datos, vale señalar que **los operadores han invertido constantemente para cumplir con los indicadores regulatorios**, sin que exista una compensación asociada al uso ineficiente de las redes.

Finalmente, sugerimos que se prioricen en la agenda regulatoria, los siguientes estudios y proyectos para el primer trimestre de 2026:

1. **Proyecto de identificación de medidas para mitigar el fraude cibernético por medio de servicios móviles.**
2. **Estudio y proyecto: análisis de la interrelación y los potenciales efectos de red entre operadores, plataformas OTT y usuarios. Régimen de Reporte de información.**
3. **Estudio exploratorio: monetización en la industria de contenidos, tráfico y contenido no solicitado.**
4. **Proyecto regulatorio: acceso a redes de distribución de contenidos (CDN) y centros de datos.**

Quedamos a disposición de la CRC para continuar colaborando en el desarrollo de un ecosistema digital inclusivo y próspero. También dejamos, a continuación, una serie de reportes que consolidan la evidencia y experiencia técnica de la GSMA, en tanto buenas prácticas y política comparada, para su consideración.



Ing. Lucas Gallitto
Director para América Latina
GSMA

Estudios complementarios

[Calidad de los servicios móviles](#), 2016.

[Fraud and Scams: Staying Safe in the Mobile World](#), 2025.

[Grandes generadores de tráfico y uso de la red: mitos y realidades](#), 2024.

[Seguridad y privacidad a lo largo del ecosistema móvil](#), 2023.

[Uso de redes móviles en América Latina. Tráfico de datos en la actualidad y proyecciones a 2030](#), 2024.