

CSTV – 228-2026
Bogotá D.C., 16 de junio 2026

Doctor
FELIPE AUGUSTO DÍAZ SUAZA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Comentarios al proyecto regulatorio “Revisión integral y simplificación del régimen de reportes de información – Fase I”

Respetado doctor Díaz:

Reciba un cordial saludo de la Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones en Colombia – ANDESCO.

En atención a la publicación del proyecto regulatorio “Revisión integral y simplificación del régimen de reportes de información – Fase I”, nos permitimos presentar los siguientes comentarios.

1. Consideraciones generales

Reconocemos la importancia de que la CRC disponga de información periódica, estandarizada y comparable sobre la evolución y composición del tráfico de internet en Colombia. La creciente relevancia de las plataformas digitales dentro del ecosistema de comunicaciones hace necesario contar con insumos que permitan comprender mejor las dinámicas de consumo de tráfico, la evolución de la demanda de capacidad y los efectos sobre las redes de telecomunicaciones.

Asimismo, compartimos la necesidad identificada por la Comisión de fortalecer los mecanismos de recopilación de información sectorial y avanzar hacia esquemas más homogéneos y permanentes que sustituyan requerimientos particulares de información. Sin embargo, consideramos que la implementación de las nuevas obligaciones de reporte debe observar estrictamente los principios de proporcionalidad, razonabilidad y mínima carga regulatoria.

No obstante, es importante que una iniciativa presentada como simplificación regulatoria produzca una reducción efectiva de cargas para los agentes obligados. La sustitución de requerimientos particulares por reportes periódicos permanentes no constituye, por sí misma una simplificación, especialmente cuando el nuevo esquema exige mayor frecuencia, mayor granularidad, nuevas metodologías de procesamiento y capacidades técnicas que no necesariamente hacen parte de la operación ordinaria de las redes.

2. Necesidad de que la información sirva para corregir asimetrías del ecosistema digital

El proyecto encuentra sustento en los hallazgos del estudio “El rol de los servicios OTT en el sector de las comunicaciones en Colombia, 2024”, el cual evidenció la creciente incidencia de las plataformas digitales en la generación del tráfico cursado sobre las redes de telecomunicaciones.

En este contexto, resulta importante que el ejercicio de recopilación de información no se convierta únicamente en una actividad estadística, sino que permita avanzar en el análisis integral del ecosistema digital, en la identificación de asimetrías regulatorias existentes entre operadores de telecomunicaciones y grandes plataformas digitales y en la adopción de medidas para corregirlas.

El crecimiento sostenido del tráfico genera presiones significativas sobre la infraestructura y exige inversiones permanentes para garantizar capacidad, calidad y cobertura. En consecuencia, la información obtenida mediante este formato debería constituir un insumo para futuros análisis regulatorios sobre sostenibilidad de redes, eficiencia de inversiones y participación de los distintos agentes en la generación de tráfico y su participación en el sostenimiento de las redes de las que se sirven.

En este sentido, la caracterización del tráfico de internet no debería recaer exclusivamente sobre los operadores de telecomunicaciones. Una parte sustancial del tráfico es originada, distribuida, localizada, optimizada o monetizada por plataformas digitales, proveedores de contenido, redes de distribución de contenido —CDNs—, proveedores de aplicaciones y otros agentes del ecosistema digital. Por ello, cualquier política regulatoria orientada a entender la composición del tráfico debería incorporar mecanismos de información, cooperación técnica o reporte agregado aplicables a dichos agentes y bajo criterios proporcionales.

3. Proporcionalidad, necesidad de limitar cargas regulatorias y análisis de costos

Si bien la CRC concluye que la adopción de un formato periódico es más eficiente que los requerimientos particulares de información, es importante que el nuevo esquema se limite a información estrictamente necesaria para alcanzar los objetivos regulatorios propuestos.

En este sentido, observamos que algunos de los nuevos campos incorporados presentan importantes desafíos técnicos y operativos que podrían generar cargas significativas para los operadores, sin que se evidencie plenamente su utilidad regulatoria incremental.

Por ello solicitamos que la CRC aplique un criterio de gradualidad y necesidad respecto de aquellas variables cuya obtención requiera desarrollos tecnológicos, adecuaciones de sistemas o metodologías que actualmente no forman parte de los procesos ordinarios de gestión de red.

Adicionalmente, consideramos necesario que la CRC incorpore, antes de adoptar una decisión definitiva, un análisis costo-beneficio específico que cuantifique los costos de implementación de la obligación propuesta. Dicho análisis debería incluir, como mínimo, inversiones en herramientas de medición y clasificación de tráfico, soluciones de analítica, almacenamiento, licenciamiento, desarrollos internos, integración de fuentes de información, validaciones, gobierno del dato y personal especializado.

La evaluación de alternativas regulatorias no debería limitarse a comparar esquemas de reporte, sino que debe estimar los costos reales que cada alternativa impone a los operadores y contrastarlos con los beneficios regulatorios esperados. Solo de esta manera puede verificarse que la opción seleccionada es proporcional y menos gravosa frente a otras alternativas, como requerimientos particulares estandarizados, periodicidades anuales, pilotos o reportes agregados.

En particular, la disponibilidad de información agregada de tráfico no significa que exista disponibilidad técnica para reportarla con todos los niveles de desagregación previstos en el formato. Variables como canal, proveedor del canal, tipo de aplicación, plataforma, categoría funcional o tráfico sin costo pueden no generarse de manera nativa en los sistemas ordinarios de gestión de red, o pueden requerir procesos de estimación, conciliación entre fuentes heterogéneas y validación adicional.

Por ello, la CRC debería diferenciar entre: (i) información actualmente disponible como medición directa; (ii) información estimable bajo criterios de mejor esfuerzo; e (iii) información que requeriría nuevas inversiones, desarrollos tecnológicos o metodologías aún no validadas. Esta diferenciación debería reflejarse expresamente en el diseño del formato, en sus instrucciones de diligenciamiento y en el régimen aplicable durante la etapa inicial de implementación.

4. Observaciones sobre los indicadores de throughput en hora pico

El formato incorpora indicadores asociados al segundo y cuarto mayor valor de throughput promedio en hora pico del mes.

Sin embargo, el proyecto no desarrolla con suficiente precisión aspectos metodológicos esenciales para garantizar la consistencia de la información reportada, tales como: Definición operativa de hora pico, criterios de medición cuando existen múltiples enlaces o agregaciones de tráfico, tratamiento de eventos extraordinarios o anomalías de red y homogeneidad entre tecnologías y arquitecturas de red diferentes

La ausencia de estas definiciones puede afectar la comparabilidad de la información entre operadores y generar riesgos de interpretación.

Por lo anterior, solicitamos que la CRC desarrolle previamente lineamientos metodológicos detallados y realice mesas técnicas con la industria antes de exigir el reporte obligatorio de estos indicadores.

Adicionalmente, estos indicadores deberían ser objeto de una fase piloto previa, sin efectos sancionatorios, que permita validar la disponibilidad de la información, la consistencia de los criterios de medición, la comparabilidad entre operadores y el tratamiento de eventos extraordinarios. Solo una vez se haya estabilizado la metodología y se haya verificado la calidad de la información debería evaluarse su incorporación como obligación periódica exigible.

5. Observaciones sobre el reporte de tráfico en redes fijas

El literal B incorpora obligaciones de reporte sobre tráfico cursado en redes fijas desagregado por proveedor del canal y tipo de aplicación.

Al respecto, es importante señalar que actualmente este nivel de desagregación no constituye una variable operacional utilizada por los operadores para la gestión de sus redes.

La implementación de este requerimiento implicaría inversiones relevantes en sistemas de medición, almacenamiento, procesamiento y consolidación de información, así como el desarrollo de nuevas capacidades analíticas.

Por ello, solicitamos revisar el nivel de detalle exigido para redes fijas y limitar inicialmente el reporte a variables respecto de las cuales existan capacidades técnicas efectivamente disponibles.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que en algunas arquitecturas de red convergentes el tráfico fijo y móvil puede cursarse de manera agregada en determinados niveles de core, agregación o transporte, sin que exista una separación nativa por tipo de acceso en los puntos de medición disponibles. En estos casos, exigir una desagregación estricta entre redes fijas y móviles podría requerir desarrollos, metodologías de estimación o inversiones adicionales que no forman parte de la operación ordinaria de red.

Asimismo, la información agregada de tráfico cursado por una red no necesariamente se encuentra disponible como medición directa al nivel de canal, proveedor del canal, plataforma o categoría funcional. En diversos casos, los sistemas permiten observar variables relevantes para la operación y dimensionamiento de red, pero no generan automáticamente la información con la estructura y granularidad exigida por el formato propuesto.

6. Observaciones sobre la clasificación por tipo de aplicación

El proyecto incorpora la variable “tipo de aplicación” para aproximarse a la composición funcional del tráfico.

No obstante, actualmente no existe una metodología homogénea y universal que permita identificar de manera precisa y consistente la totalidad del tráfico por categorías funcionales, especialmente considerando: el creciente uso de cifrado, la evolución permanente de

aplicaciones y plataformas, las restricciones derivadas de la neutralidad de red y la heterogeneidad tecnológica entre operadores.

Por consiguiente, proponemos que dicha clasificación se limite exclusivamente a aquellos casos donde la identificación sea técnicamente objetiva, verificable y disponible mediante mecanismos ya existentes en las redes.

Incluso cuando existan herramientas de clasificación por aplicación, estas pueden no cubrir la totalidad del tráfico cursado ni ofrecer niveles homogéneos de precisión para todas las plataformas, protocolos o categorías de uso. La clasificación puede depender de firmas, patrones, metadatos, acuerdos técnicos o funcionalidades específicas que cambian con el tiempo y que pueden verse afectadas por cifrado, cambios de arquitectura de las plataformas, uso de CDNs o mecanismos de optimización del tráfico.

En consecuencia, la CRC debería admitir expresamente que la información asociada a tipo de aplicación o categoría funcional pueda reportarse de manera parcial, estimada o bajo criterios de mejor esfuerzo, siempre que el operador documente la metodología utilizada, las fuentes consideradas y las limitaciones técnicas identificadas.

7. Observaciones sobre el reporte de tráfico móvil

En el caso de las redes móviles, varios de los campos propuestos exigen niveles de desagregación que no necesariamente corresponden a la forma en que se generan, almacenan y administran los registros operativos de tráfico. La información disponible en sistemas de red, plataformas de gestión y sistemas de facturación puede responder a finalidades distintas — operación, dimensionamiento, tasación, gestión comercial o aseguramiento —, sin que exista necesariamente una correspondencia directa con las variables regulatorias propuestas.

En particular, la identificación de tráfico por aplicación, proveedor de contenido, categoría funcional o modalidad de tráfico puede depender de capacidades técnicas específicas que no se encuentran disponibles de manera uniforme en todos los operadores. Por ello, se solicita que la CRC permita el reporte bajo criterios de mejor esfuerzo, con notas metodológicas y sin consecuencias sancionatorias durante una fase inicial de estabilización.

8. Herramientas especializadas, DPI, analítica y gobierno del dato

Algunas de las variables propuestas podrían requerir herramientas especializadas de inspección o clasificación de tráfico, plataformas de analítica, infraestructura adicional de almacenamiento, licenciamiento, desarrollos internos, integración de bases de datos, procesos de validación y esquemas de gobierno del dato que no necesariamente hacen parte de las capacidades normalmente utilizadas para prestar el servicio o gestionar la red. La necesidad de implementar estas capacidades exclusivamente para atender una obligación de reporte debe ser evaluada expresamente dentro del análisis de costos y proporcionalidad de la medida.

9. Implementación gradual y enfoque de mejor esfuerzo

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de arquitecturas, herramientas de medición y capacidades de clasificación existentes en la industria, consideramos necesario que la CRC adopte un esquema de implementación gradual. En una primera etapa, el reporte debería limitarse a variables agregadas o a aquellas que se encuentren disponibles como mediciones directas en los sistemas actuales de los operadores.

Posteriormente, y solo después de validar la disponibilidad, calidad, consistencia y costo de la información, podría evaluarse la incorporación de variables de mayor granularidad. Esta segunda etapa debería estar condicionada a la existencia de metodologías homogéneas, capacidades técnicas verificadas y un análisis costo-beneficio que demuestre la proporcionalidad de la medida.

Asimismo, se solicita que la CRC permita expresamente el reporte bajo criterios de mejor esfuerzo respecto de aquellas variables cuya medición objetiva no sea técnicamente posible con la infraestructura vigente o cuya obtención dependa de estimaciones, clasificación parcial o conciliación entre fuentes heterogéneas. Durante la fase inicial, dichas limitaciones no deberían generar efectos sancionatorios, siempre que el operador documente de buena fe la metodología utilizada y las restricciones técnicas aplicables.

10. Plazo de implementación

Consideramos que el plazo previsto en el proyecto resulta insuficiente frente a la magnitud de los ajustes técnicos, operativos, metodológicos y de sistemas requeridos. Por tal motivo, proponemos que, antes del inicio de la medición obligatoria, la CRC adelante mesas técnicas con la industria y establezca una fase piloto sin efectos sancionatorios, orientada a validar definiciones, disponibilidad de datos, fuentes de información, consistencia metodológica, calidad de la información y mecanismos de reporte.

En caso de mantenerse el formato, proponemos que la medición obligatoria inicie a partir de enero de 2027 y que el primer reporte se presente durante mayo de 2027, siempre que previamente se hayan surtido las mesas técnicas y el piloto metodológico correspondiente.

11. Periodicidad del reporte

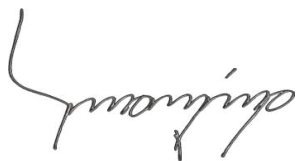
Adicionalmente, solicitamos revisar la periodicidad propuesta para el reporte. La CRC debería justificar por qué una periodicidad trimestral resulta necesaria y proporcional frente a los objetivos regulatorios perseguidos, especialmente si el propósito principal es identificar tendencias de evolución del tráfico, composición por categorías y dinámicas estructurales del ecosistema digital. En ausencia de una justificación específica, podrían evaluarse alternativas menos gravosas, como reportes anuales, requerimientos particulares estandarizados o esquemas graduales con periodicidad diferenciada según el tipo de variable.

12. Confidencialidad de la información

Finalmente, solicitamos que la información reportada en desarrollo del formato tenga tratamiento confidencial cuando revele aspectos técnicos, operativos, comerciales o estratégicos de los operadores, tales como arquitectura de red, dimensionamiento de capacidad, relaciones con terceros, patrones de tráfico, metodologías de clasificación o condiciones de gestión de red. En consecuencia, cualquier publicación o análisis sectorial debería realizarse únicamente de forma agregada, anonimizada y sin posibilidad de identificación directa o indirecta de la información individual de cada operador.

ANDESCO reitera su disposición a colaborar con la CRC en la construcción de mejores mecanismos de información sectorial. Sin embargo, considera que el formato propuesto debe ajustarse para garantizar que las obligaciones sean proporcionales, técnicamente viables, graduales, sustentadas en un análisis costo-beneficio y coherentes con las capacidades reales de las redes. Asimismo, la caracterización del tráfico de internet debe responder a un enfoque de corresponsabilidad que incorpore a los distintos agentes del ecosistema digital que participan en la generación, distribución, optimización y monetización del tráfico.

Cordialmente,



GABRIEL JURADO PARRA
Director Cámara TIC y TV