

Bogotá D.C; 10 febrero de 2025

Señores

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Asunto: Comentarios a la consulta publicada con el objetivo de profundizar en el conocimiento de los productos y servicios que ofrecen los agentes de servicios digitales OTT y los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (PRST) y complementar la información sobre las interacciones que tienen dichos agentes hoy en Colombia.

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 presentar comentarios al estudio y consulta publicada por la entidad sobre los servicios digitales OTT.

Antes de proceder con los comentarios, nos permitimos agradecer tanto al Ministerio como a la CRC por la apertura en la ampliación del plazo para comentarios, pues este tema es de gran importancia para todo el sector. A continuación, se destacan tres aspectos importantes de cara a brindar insumos y aportes que nutran la consulta y el estudio publicado.

- **Desregulación del sector:**

Entendemos que el interés de la entidad con la consulta tiene por *objetivo analizar la existencia de posibles asimetrías entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los agentes de servicios digitales OTT*, en aras de valorar una posible regulación del sector TIC.

Frente a este aspecto es importante considerar que el sector TIC es un sector sobre regulado, esto ha generado un impacto negativo en la inversión, la innovación y la competitividad del país. La existencia de normas contrarias a la realidad del sector dificulta la expansión de la infraestructura digital, lo que retrasa la transformación digital y limita el acceso de la población a servicios esenciales como el internet de alta velocidad. Los altos costos asociados a la asignación y renovación del espectro, así como la complejidad de los trámites para el despliegue de infraestructura, desincentivan a los operadores y reducen la capacidad del país para avanzar en nuevas tecnologías como 5G e IoT.

Destacamos la importancia de valorar mecanismos de desregulación inteligente encaminados en eliminar barreras innecesarias y simplificar procesos administrativos que hoy afectan directamente a las empresas del sector. Las demoras en los permisos municipales, los altos costos del uso del espacio público y la falta de claridad en los Planes de Ordenamiento Territorial han generado un entorno poco atractivo para la inversión. Esto impacta la cobertura y calidad del servicio, especialmente en zonas rurales y apartadas, donde la

conectividad sigue siendo un desafío. Si se reducen estos obstáculos, se facilitaría la expansión de la infraestructura y se garantizaría un acceso equitativo a las TIC.

Por último, la regulación debe evolucionar hacia un modelo más flexible. La intervención estatal debe centrarse en garantizar un entorno propicio sin imponer restricciones o mayores cargas innecesarias. La implementación de políticas de neutralidad tecnológica y seguridad jurídica dará mayor confianza a los inversionistas y permitirá que el país avance en la consolidación de un ecosistema digital robusto.

- **Sobre los servicios OTT:**

Las plataformas OTT (over the top, que significa por encima de la infraestructura de red de telecomunicaciones) se diferencian de los operadores de telecomunicaciones. Mientras los servicios de telecomunicaciones permiten la conexión de dispositivos como celulares, computadores y teléfonos, los servicios OTT son programas de software que facilitan el acceso a contenidos digitales o el intercambio de información.

Los servicios ofrecidos por plataformas digitales incluyen mensajería, llamadas de voz y video, acceso a contenidos audiovisuales o musicales, espacios para compartir creaciones digitales y otros menos obvios, como las plataformas OTT para servicios médicos remotos (videollamadas con doctores o análisis de exámenes médicos), servicios financieros, marketplaces donde pequeños productores venden directamente a consumidores, plataformas de educación virtual como cursos de idiomas y formación en línea, entre otros. Todas estas actividades OTT operan en una capa de internet distinta a la que utilizan los proveedores de telecomunicaciones, como se verá más adelante.

Los servicios OTT no son, ni desde el punto de vista técnico ni legal, servicios de telecomunicaciones. Las plataformas que ofrecen servicios OTT utilizan procesos de la informática para prestar servicios digitales sobre la capa de Internet a usuarios, sin estar gestionados y/o controlados por proveedores de telecomunicaciones.

En el Modelo de Interconexión de Sistemas Abierto, más conocido como OSI¹ (ver gráfico abajo), los contenidos y las aplicaciones se encuentran en las capas más altas de sesión, presentación y aplicación:

¹ Creado por la Organización Internacional de Normalización, es un marco técnico que permite definir y analizar en detalle la interacción de los sistemas de comunicaciones mediante un concepto de niveles, donde cada nivel o capa soporta las funcionalidades de la capa inmediatamente superior. Este modelo ha sido usado en diversas ocasiones por las autoridades del sector, incluyendo a MINTIC, para analizar el alcance de los servicios de telecomunicaciones



Este modelo ha sido usado en diversas ocasiones por las autoridades del sector, incluyendo al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (“MinTIC”), para analizar precisamente el alcance de los servicios de telecomunicaciones.

En el documento “Alcance de los Servicios de Valor Agregado y Telemáticos respecto de los Servicios Básicos y en particular de los Servicios de TPBC del año 2006”, del entonces Ministerio de Comunicaciones, se describen las 7 capas del modelo:

- “Nivel 1. Capa Física: Encargada del transporte físico de la información por un canal de comunicaciones”.
- “Nivel 2. Capa de Enlace de datos: Provee las funciones de intercambio de datos o información entre nodos adyacentes, conectados a un canal de comunicaciones provisto en la capa anterior”.
- “Nivel 3. Capa de Red: Se encarga de enrutar la información entre los múltiples nodos de conmutación que componen una red de telecomunicaciones”.
- “Nivel 4. Capa de transporte: Es la capa encargada de dar consistencia extremo a extremo a la información en el proceso de telecomunicaciones, siendo esta la última capa que provee funciones propias del proceso de telecomunicaciones”. (Subrayado por fuera del texto).
- **Niveles 5, 6 y 7. Capas de Sesión, Presentación y Aplicación:** Proveen las funcionalidades de creación de sesiones de intercambio de información entre sistemas de información, adaptación de contenidos, registros y formatos y la provisión de servicios enfocados a aplicaciones que corren en los sistemas de información, siendo estas capas diseñadas dentro de las funciones propias de la informática y de la interacción de estos sistemas.”² (Subrayado propio)

En este modelo, como lo ha reconocido el mismo MinTIC, el “proceso que requiere telecomunicación se surte en las capas inferiores (Niveles 1 a 4). Los procesos propios de la informática se realizan en las capas

² MinTIC “Alcance de los Servicios de Valor Agregado y Telemáticos respecto de los Servicios Básicos y en particular de los Servicios de TPBC del año 2006” citado en el documento de referencia de la Asociación Colombiana de Ingenieros “La Naturaleza Técnica de los Servicios de Aplicación frente a los Servicios de Telecomunicaciones”, 2017. Tomado de: https://www.capacitacion.aciem.com.co/Especiales_Comisiones/2017/Oct_31/pdf/Telecomunicaciones_04.pdf

superiores (Niveles 5 a 7). La frontera del proceso de telecomunicaciones se efectúa en la capa de transporte (Nivel 4)". En palabras del MinTIC, los procesos de la informática no son servicios de telecomunicaciones.

Por su parte, el Body of European Regulators for Electronic Communications (BEREC) ha definido las OTTs como: "Cualquier contenido, servicio o aplicación provisto al usuario final a través de Internet abierto. Con esta definición, se entiende que los servicios OTT serían los contenidos provistos por los proveedores de contenidos y/o aplicaciones ("CAPs")³.

La definición del BEREC incluye dos subdistinciones:

- "OTT-0: servicios de comunicación electrónica (ECS) que pueden terminar en redes móviles o de línea fija. Un servicio ECS OTT-0, por ejemplo, una llamada de Skype que termina en una red móvil o fija, puede estar sujeto a normas previas, como las de terminación y de itinerancia. Por lo tanto, podría decirse que un servicio OTT-0 es un sustituto de otros servicios ECS de la competencia, como la PSTN de voz a voz de PSTN o de móvil a móvil. Los OTT-0 podrían estar sujetos a una regulación ex-ante.
- Los OTT-1: no son servicios de comunicación electrónica (ECS), pero pueden competir con ellos. Podría decirse que un ECS OTT-1, por ejemplo, una llamada de Whatsapp, no compite con las llamadas de voz tradicionales y, por lo tanto, debería estar sujeto a controles más ligeros o a una regulación general, si es que la hubiera. El OTT-1 puede o no estar sujeto a regulación de telecomunicaciones ex-ante
- OTT-2: engloba todos los demás servicios OTT que OTT-0 y OTT-1 no capturan (comercio electrónico, transmisión de vídeo y música, computación en nube, etc.). Es evidente que un ECS OTT-2 no compite con los servicios ECS tradicionales y no deben estar sujeto a regulaciones ex-ante".
- **Competencia de la CRC:**

Destacamos la importancia de ceñirse a las funciones que le atribuye la ley a la CRC, Ley 1341 de 2009, cuyos artículos 19 y 22 disponen, respectivamente, 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".

³ "The word 'Over The Top' is used for these new services (OTT-services). But this word cannot be used without a clear legal definition and references to existing categories of communication services, BEREC defines OTT service as "content, a service or an application that is provided to the end user over the public Internet", and divides these services in 3 categories:

- OTT-0 can be qualified as an Electronic Communication Service (ECS),
- OTT-1 is a service that does not fall under the current definition of an ECS but potentially competes with an ECS,

- OTT-2 are the other services, meaning any (other) information society service. BEREC Report on OTT services, January 2016 - BoR (16) 35 tomado de: http://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/download/0/5751-berec-report-on-ott-services_0.pdf. Citado en: https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2016/wp240_en.pdf

(...)

*“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).*

En virtud de lo anteriormente citado, la CRC tiene como finalidad regular exclusivamente los servicios de telecomunicaciones, postales y televisión, lo cual supone que sus propuestas regulatorias deben estar únicamente enfocadas a los temas relacionados con dichas materias del sector de telecomunicaciones - considerados como servicios públicos-, dejando claro que no se encuentra facultada para regular ni estudiar los servicios TIC en general, pues finalmente no todos los servicios del sector son servicios públicos.

Ahora bien, en esta oportunidad y por expresa solicitud de dos de nuestros afiliados, Claro y Telefónica resaltamos que en su calidad de Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones se apartan de lo aquí manifestado en relación con las competencias de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Agradecemos de antemano su atención a los presentes comentarios, expresamos nuestra completa disponibilidad para ampliar la información que se requiera.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA QUIÑONES ZAPATA
Presidente Ejecutiva