

Bogotá D.C., febrero 10 de 2025

Señores

**Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y
Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)**
Ciudad

**Ref: Consulta Pública 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**

El departamento de Derecho, Comunicaciones y Tecnologías de la Información de la facultad de Derecho, de la Universidad Externado de Colombia, se permite remitir sus respuestas a la consulta pública formuladas por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) 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).

Es de precisar que se darán respuesta a las preguntas que han sido analizadas por el Departamento, en sus ejercicios académicos y no la totalidad del cuestionario.

Pero sin lugar a duda, este tipo espacios es conveniente para dimensionar y comprender el impacto de estos servicios, valorar los comentarios soportados en estudios académicos, lo que permitirá establecer una política pública sobre el particular acorde a la evolución del mercado y de sus agentes.

SECCIÓN 1

Preguntas

1.1 ¿Desde el contexto del usuario y consumidor de Colombia qué considera se entiende como Servicio (Over the Top)? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

Los servicios OTT en Colombia, son considerados por parte de los usuarios, como servicios de transmisión de video, audio, voz o datos que se distribuyen a través de internet, para lo cual se requieren o bien un plan de datos, donde influyen parte de estas aplicaciones, o de acceso a internet y que siempre conectan a un grupo de usuarios en

función de las funcionalidades que tenga cada servicio.

Dentro de las principales características de estos servicios de acuerdo con el consumidor colombiano, se tienen:

Se distribuyen directamente a los espectadores a través de internet

No requieren de proveedores intermedios

No son provistos por los operadores tradicionales de telecomunicaciones

Permite ver contenidos en streaming, en cualquier momento y en cualquier lugar

Se pueden acceder a través de aplicaciones, que permiten la mensajería instantánea, llamar, intercambiar información, obtener contenidos en tiempo real, entre otros

1.2 ¿Considera que la definición propuesta como respuesta a la pregunta anterior, requiere una profundización y la identificación de las aplicaciones que soportan los servicios OTT?

¿Cuál debería ser la definición? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

Se requiere profundizar en el alcance que tienen estos servicios en función de los servicios complementarios y sustitutos.

Los estudios que se han elaborado por parte de la Comisión de Regulaciones de Comunicaciones, desde el año 2016, han sido considerados como complementarios a los servicios tradicionales, atendiendo a variables como acceso a dispositivos, planes móviles, conexiones de internet, entre otros.

Un factor determinante, es incluir la naturaleza que tiene el servicio y si es un complemento o no a los servicios, o si tiene el carácter de ser servicios sustitutos. Particularmente las definiciones que sobre el particular se tienen se asocian principalmente a la naturaleza de los servicios, pero al carácter de complementariedad o sustituibilidad que se dan con estos servicios que van por encima de las redes de tradicionales¹.

1.3 ¿La definición propuesta requiere un reconocimiento normativo? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

Al efectuar una revisión en el marco vigente, estos servicios, a los que se les ha denominado servicios Over The Top podrían considerarse incluidos dentro de la

¹ Vida Fernández, José. Las difusas fronteras del sector digital: telecomunicaciones, audiovisual y sociedad de la información. En Las TIC y la Sociedad Digital, Doce años después de la ley. Tomo II. Ecosistema digital en sus distintos desarrollos y las tecnologías disruptivas. Edgar González López / Director, Luz Mónica Herrera Zapata, Jorge Murgueitio Cabrera, Sandra Milena Ortiz Laverde. Coordinadores. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. 2021. Págs 191 a 227.

definición de PCA.

Sin perjuicio de lo anterior, y atendiendo a las particularidades propias que tienen, se considera conveniente que estos servicios cuenten con una definición propia en el ordenamiento jurídico colombiano, atendiendo a que son agentes activos del ecosistema digital.

Pero es importante mencionar, que si puede incluir una definición propia, tiene como objeto que este tipo de servicios sean objeto de ciertos derechos y obligaciones frente al Estado Colombiano y en especial frente al ecosistema digital del país, los fines y principios que inspiran el marco legal del sector previsto en las leyes 1341 de 2009, 1978 de 2019 y 2108 de 202, en lo que respecta particularmente a obligaciones de servicio público, contribuyendo a la financiación del servicio universal, a los servicios de emergencia y a unos mínimos de calidad en la prestación de estos servicios².

Es de precisar tal como se indica en el estudio realizado por Observacom en materia de los Servicios OTT en el año 2017³, si bien deben existir marcos generales aplicables a esta categoría de servicios en materia de protección de usuarios o aspectos de transparencia, también es necesario que existen diferencias en cada uno de los servicios, la diferencia que existe entre cada, así como los derechos a proteger⁴.

1.4 ¿Qué beneficios representaría para los diferentes agentes del ecosistema digital la adopción de una definición normativa de servicios digitales OTT? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

La incorporación de una definición desde el punto de vista legal, implicaría no sola una revisión de las obligaciones regulatorias, sino comprender que el surgimiento de estos agentes y la evolución del sector y de las necesidades de los usuarios requiere que se revisen las condiciones en las que participan los agentes y si es necesario la utilización de otros mecanismos regulatorios partiendo desde la autoregulación, corregulación o correulación⁵ y la definición de estándares mínimos en función si corresponden a servicios de OTT de telecomunicaciones o si corresponden a otro tipo de categorías de servicios.

² Ibid. Pág. 215.

³ Observacom, Regulación OTT. Claves de una regulación democrática de los servicios de internet (“over-the-top”) para garantizar una Internet libre y abierta y el pleno ejercicio de los derechos digitales y la libertad de expresión. Septiembre de 2017. [en línea]. Disponible en: <https://www.observacom.org/wp-content/uploads/2017/12/Claves-para-la-regulación-de-los-servicios-OTT-OBSERVACOM-1.pdf>

⁴ Ibid. Pág 4.

⁵ Ibid. Pág. 6. “...será necesario combinar distintas estrategias y ámbitos de aplicación de las medidas, de forma a combinar autorregulación, co-regulación, regulación de Estados nacionales, foros multisectoriales (con participación de empresas y organizaciones de sociedad civil), así como acuerdos y compromisos internacionales.”

1.5 ¿Qué tipo de bienes o servicios ofrecen las OTT? ¿Considera que existen interrelaciones técnicas con aquellos que proveen los PRST?

Para dar respuesta a este interrogante, es conveniente revisar el siguiente cuadro elaborado por parte del regulador de las Telecomunicaciones en México⁶, donde efectúa una clasificación respecto de los bienes y servicios que son ofertados por parte de estas OTT y su principal finalidad es la de comunicar, conectar y enlazar a diferentes grupos de usuarios para que éstos puedan obtener distintos bienes o servicios, ya sea contenido audiovisual, un servicio de transporte, etc⁷.

Tipo de Plataformas	Plataforma
Contenido de Audio y Audiovisual	Spotify, You Tube y Pandora.
Motores de búsqueda	Google, Bing, Yahoo, AOL, DuckDuckGo, Yippy, Ecosia, Startpage y DogPile
Compra de bienes	Amazon, Linio, Mercadolibre, E-bay, Cornershop, Mercadoni y Rappi
Consumo de servicios	Cabify, Uber, Didi y Airbnb
Redes sociales	Facebook, Instagram, Snapchat, Twitter, Tok-tok y LinkedIn.
Comunicación	WhatsApp, Facebook Messenger y WeChat

Fuente: Elaboración propia.

Y efectuando una revisión de la literatura, se puede evidenciar los siguientes aspectos donde se puede considerar su interrelación con los servicios provistos por los Proveedores de Redes y servicios de Comunicaciones, lo que permite evidenciar que las autoridades del sector de las telecomunicaciones podrían regular en razón a, como lo indica el Instituto Federal de Comunicaciones, respecto al análisis de las plataformas OTT.

- I. Al igual que todas las actividades concesionadas en los sectores de telecomunicaciones que tienen un vínculo entre servicios (actualmente digitales) y redes/medios, éstas utilizan redes de telecomunicaciones de Internet como medio;
- II. Utilizan las TIC, en particular redes de telecomunicaciones de Internet;
- III. Son sistemas proveedores de servicios dentro del ámbito digital y las TIC, es decir también son parte de las TIC.
- IV. Éstas habilitan el almacenamiento y procesamiento, así como la emisión, transmisión y recepción

(comunicación electrónica), a través de las redes de telecomunicaciones de Internet, de datos información

- V. Comparten características funcionales, técnicas y tecnológicas similares con servicios de telecomunicaciones concesionados que usan redes de

⁶ Plataformas Digitales OTT Unidad de Competencia Económica Dirección General de Concentraciones y Concesiones. Instituto Federal de Comunicaciones. Diciembre de 2021. [en línea]. Disponible en: https://www.ift.org.mx/sites/default/files/plataformasdigitalesott_0.pdf

⁷ Ibid. Pág 32.

- telecomunicaciones concesionadas;
- VI. Proveen servicios digitales de comunicación, conexión y enlace de distintos grupos de usuarios;
- VII. Pertenecen a la cadena de valor de telecomunicaciones y al ecosistema de Internet, así como a la economía digital y a las TIC.

Es de anotar que existe una regulación sobre las redes de telecomunicaciones y en particular sobre los servicios que se prestan sobre ellas, atendiendo a que los servicios que se prestan por parte de estas plataformas tienen características funcionales, técnicas y tecnológicas comunes a las redes y servicios de telecomunicaciones.

1.6 ¿Existe diferenciación en los productos que ofrecen las OTT? ¿Indique cuáles?

Desde el punto de los operadores tradicionales, se puede considerar que no existen diferencias sustanciales entre los servicios que se prestan por parte de las plataformas, atendiendo que los desarrollos que han tenido han sustituido los servicios tradicionales como los mensajes de texto, las llamadas de voz.

Los productos de cara al usuario si tienen un diferencial en función a las necesidades de los grupos de usuarios, estas pueden estar asociadas para la provisión y obtención de determinados bienes o servicios, principalmente los de contenido audiovisual, información, comunicación o compra de bienes, de allí que la regulación que se tenga debe atender al mercado particular y grupo de usuarios que utilicen estos servicios.

El elemento en común que si tienen es la utilización o soporte en las redes de los operadores tradicionales.

1.7 ¿Qué nivel de diferenciación existe en los productos que ofrecen los agentes de servicios digitales OTT y los PRST?

El surgimiento de las OTT, responden a ser sustitutos de los servicios tradicionales, particularmente en los servicios de mensajería y de voz, donde el usuario se considera que existe una sustitución de estas funciones, en función de los elementos que le permiten al usuario interactuar con grupo de usuarios, la inmediatez de la comunicaciones, el intercambio en tiempo real de información general un diferencial respecto a lo servicios tradicionales y la posibilidad concretamente con los contenidos digitales, de poder acceder y disponer de ellos sin atender a un programación preestablecida.

1.8 Dado que la cadena de valor de Internet⁴ involucra la conectividad de acceso a Internet a través de redes de acceso móvil, fijo y satelital; las tecnologías y servicios habilitadores; los servicios digitales; y los equipos de interfaz de usuario. 10. ¿Cómo se distribuyen los ingresos en la cadena de valor entre los PRST y los agentes de servicios digitales OTT?

Si se analiza el comportamiento actual del mercado, este tipo de plataformas, se llevan a la mayor parte de las ganancias de la industria TIC en el país, no cumplen con el marco regulatorio vigente y particularmente, no contribuyen con las obligaciones de conectividad, obligaciones que si están en cabeza de los proveedores tradicionales

El estudio elaborado por parte de la Universidad Nacional de Colombia, frente al comportamiento del mercado, indicó lo siguiente: “(...)La CRC (2023) los consumidores han aumentado su presencia en redes sociales, con un crecimiento de 173 millones de nuevos usuarios entre 2021 y 2022. Otra tendencia significativa es el incremento del comercio electrónico, que ha experimentado un crecimiento mundial acelerado y se espera que crezca un 27% entre 2022 y 2027. Este crecimiento, junto con el aumento en el consumo de contenidos digitales, ha llevado a un incremento global en el volumen de datos.(...)”⁸

Asimismo la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en su labor de monitorear los mercados, en particular en su revisión del tráfico de internet móvil, indica lo siguiente “El tráfico de Internet móvil en el segundo trimestre de 2024 llegó a 1,57 millones de TB (1,5 Exabytes) y presentó un crecimiento de 1,96% frente al primer trimestre del año. El tráfico cursado por los OMR presentó un incremento de 1,92% en el segundo trimestre de 2024 frente al trimestre anterior, mientras que el tráfico de los OMV presentó una variación de 4,82% entre los mismos trimestres(...)”⁹ y que el tráfico ha aumentado por el uso intensivo de estas plataformas.

Para dar respuesta a el incremento del tráfico, los operadores se han visto inmersos de grandes inversiones para garantizar que el servicio de internet móvil se preste de manera interrumpida.

Si se analiza el comportamiento de las tarifas por la prestación de los servicios que son contratados por parte de los usuarios han disminuido, esto en relación con el porcentaje del PIB per cápita mensual tal y como lo reconoce la CRC, usando datos de la UIT pasando, en banda ancha móvil (solo en datos) de 2.74% en 2018 a 1.24% en 2023 y en banda ancha fija de 4.19% en 2019 a 3.36% en 2023¹⁰, lo que muestra que cada vez es más barato para el usuario acceder a internet y obtener a su vez más y mejores servicios.

⁸ UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. Análisis del FUTIC y recomendaciones frente al cierre de brecha digital en Colombia”.

⁹ COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES. Dataflash 2024-013 -Extraído de <https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2024-013-servicios-moviles>

¹⁰ COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES. Extraído de <https://www.postdata.gov.co/dashboard/comparador-de-canastas-de-precios-tic>

Pese a lo anterior, los operadores tradicionales reciben únicamente el pago hecho por los usuarios por estos servicios, más no reciben nada por el uso de su red por parte de los PCA, pese a que los PCA son los que crean mayores necesidades de red, por ende, mayores capacidades en la red de los operadores, lo cual presiona aún más a estos últimos a incurrir en mayores costos sin retorno económico alguno por sus inversiones.

SECCIÓN 2

Preguntas

- 2.1. Dado que el acceso de los usuarios finales a los servicios OTT se realiza a través de las redes de Internet, ¿Explique de manera general cómo es la relación de operación entre los servicios OTT y los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones?**

La relación se da en función, casi de manera exclusiva, por el uso de la red de los PRST por parte de los usuarios y el uso de la red por parte de los PCA para llegar al consumidor de la aplicación o el contenido.

- 2.2. ¿Qué clase de acuerdos de cooperación o acuerdos comerciales han establecido o considera pueden establecer los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones con los agentes de servicios digitales OTT para impulsar la sostenibilidad de las redes de telecomunicaciones y asegurar la calidad de los servicios a los que acceden los usuarios? Y ¿cuáles son las condiciones actuales o futuras de dichos acuerdos? Lo invitamos a argumentar su respuesta.**

Se estima conveniente la suscripción de acuerdos por uso de la red, explotación de la red entre los prestadores de servicios de comunicaciones y redes y los agentes de servicios digitales, lo cual permitiría tener un modelo más balanceado para sostenibilidad de las redes.

- 2.3. ¿Considera que en aquellos casos en que fracasen los acuerdos de cooperación o acuerdos comerciales, entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los proveedores de servicios digitales OTT, para el uso de infraestructuras, sería necesario definir condiciones para la solución de controversias? ¿Cuáles condiciones propone? Lo invitamos a argumentar su respuesta.**

Es conveniente que se da en el ámbito de las relaciones de los prestadores de servicios de comunicaciones, que exista una etapa de mediación previa donde se obligue a las partes a comparecer para llegar a acuerdos y de no ser posibles dichos acuerdos, fijar criterios claros para que la CRC defina la controversia tal y como ocurre frente a la de interconexión en el país. Se pretende es que el régimen previsto de interconexión y acceso se extienda a este tipo de relaciones.

SECCIÓN 4

De acuerdo con lo indicado por la Comisión Federal de Competencia Económica de México (COFECE),

«Los retos para las agencias de competencia en un entorno digital son de dos tipos: i) fomentar un entorno regulatorio promotor de la concurrencia y la competencia en distintas actividades productivas en donde hay participación de empresas que ofrecen bienes y servicios apoyados en el uso de la tecnología digital y que de alguna manera compiten con empresas con modelos de negocio “tradicionales”; y ii) la aplicación de la normativa de competencia cuando estas nuevas empresas infrinjan la ley»⁹.

Preguntas

4.1 ¿Qué papel juegan las normativas/leyes/regulaciones en las interacciones entre los PRST y los agentes de servicios digitales OTT? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

Hasta el año 2022 y atendiendo al modelo diseñado por la Unión Europea¹¹, se crea un marco específico asociado con este tipo de servicios, si bien existían marcos generales en ciertas materias, como los datos y su explotación, la neutralidad de la red, no existían aproximaciones regulatorias partiendo de la experiencia del sector de las telecomunicaciones de poder definir mercados, establecer agentes que pueden afectar la competencia y de una serie de medidas orientadas a que estos agentes no distorsionen el mercado.

Este marco compuesto por dos leyes la Primera de Servicios Digitales y la segunda de Mercados Digitales, busca la determinación de una serie de responsabilidades de los agentes que proveen estos servicios, los derechos de los usuarios de estos servicios, contemplando de manera integral dimensiones de competencia económica y regulación.

Esta primera aproximación es un ejemplo para seguir por las otras legislaciones en función de la regulación, de la competencia y de los mecanismos de carácter preventivo, atendiendo a que el derecho de la competencia y su carácter sancionador no garantiza la protección efectiva del mercado y mecanismos ex ante pueden permitir que los agentes adecuen su comportamiento en virtud de las mismas restricciones impuestas por el ordenamiento legal.

En el caso colombiano, una oportunidad para regular este tipo de servicios se tuvo con la ley 1978 de 2019 de regular como se había en otros países de la región las plataformas, pero las aproximaciones no se hicieron de manera adecuada y el marco normativo, está dirigido a regular a los operadores de los servicios tradicionales,

La existencia de una directiva específica en materia de contenidos audiovisuales y de una clasificación específica determina una evolución en los marcos normativos, en el reconocimiento de los agentes y de las obligaciones derivadas por este marco normativo, así como un sistema adecuado de protección para los usuarios, los niños,

¹¹ Tamayo Velasco, Beatriz Jimena. Los retos de la economía digital y la propuesta <<Ley de mercados digitales>> de la Unión Europea. Comares. Granada. 2021.

niñas adolescentes que pueden generar este tipo de contenidos.

4.2 ¿Existen barreras desde el lado de la oferta en los mercados en los que participan los agentes de servicios digitales OTT?

Se puede considerar que no exista actualmente barrera alguna para los PCA – OTT's desde el punto de vista de la oferta de los PCA, mientras que los operadores tradicionales tienen sendas obligaciones y cargas económicas, lo que genera necesariamente para estos últimos un aumento en sus costos, lo cual en últimas limita y/o desincentiva la inversión.

Estos servicios hacen parte del mercado de dos lados, de los efectos de red y que contar una masa crítica de usuarios, lo que permite su permanencia en el mercado y generar productos atractivos que permitan que las grandes plataformas los adquieran para completar el portafolio de servicio y acceder a otros nichos que no habían sido explorados previamente.

4.3 ¿Para aliviar las tensiones competitivas identificadas en la respuesta anterior es necesario expedir normatividad ex-ante? Lo invitamos a argumentar su respuesta.

El modelo más próximo en materia de normatividad *ex ante* debe revisarse el modelo diseñado por las Unión Europeo, que buscó mediante la incorporación de un modelo preventivo, garantizar el bienestar tanto de los usuarios, la disputabilidad de los mercados y la equidad de estos, particularmente en la Ley de Mercados Digitales

De allí que la identificación de agentes denominados como guardianes de acceso y la imposición de diferentes obligaciones buscan fomentar condiciones de acceso equitativas y fomentar la mayor competencia, antes de que se genere en una mayor afectación al mercado y para lo cual se regulan que responda un modelo semidinámico donde se establezcan una variables objetivas en cuanto a las obligaciones a las cuales están sujetos, los agentes, así como criterios de valoración para la revisión de la mismas y las modificaciones que se puedan hacer conforme a la evolución de los mercados y el comportamiento de los agentes.

En todo caso tal como indica en un informe de la Cepal¹² donde se analizan las medidas ex ante es necesario que se tengan en cuenta estos pilares fundamentales para que se de la intervención, en este ámbito de carácter preventivo o ex ante.

¹² Filipe Da Silva. La regulación ex ante de la competencia en la era digital. Serie Desarrollo Productivo, 232. Cepal. 2022. [en línea]. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/f3e37e4c-49c2-413a-b034-786cbde7a287/content>

Cuadro 1
Pilares del desarrollo eficiente de remedios estructurales o conductuales

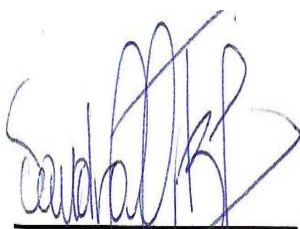
Pilares	
Proporcionalidad	La solución debe ser proporcional y suficientemente efectiva para mitigar la práctica anticompetitiva. La no proporcionalidad puede causar daños al buen funcionamiento del mercado.
Necesidad	Adoptar la solución necesaria según la gravedad del problema.
Agilidad	Los problemas anticompetitivos deben ser solucionados con rapidez.
Factibilidad	Las soluciones deben ser factibles Si se determina deshacerse de un activo, deben existir empresas interesadas en comprar dicho activo.
Verificable	La solución debe contemplar un monitoreo simple y no costoso.

Fuente: Elaboración propia con base a CADE (2018) y Comisión Europea (2003).

Finalmente, esta consulta debe orientarse a la identificación de las cargas regulatorias existentes en los agentes, atender que hay servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades la colectividad y que se requiere de un número plural de agentes para lograr el cierre de las brechas, de la financiación y sostenibilidad del Estado y que el toda la aproximación tanto normativa, de política pública y de regulatoria se deben garantizar derechos y evitar intervenciones abusivas que puedan derivar en afectaciones mayores¹³.

A la espera que estas respuestas pueden ser valiosas para el análisis de la referencia.

Cordialmente,



SANDRA MILENA ORTIZ LAVERDE
Directora

¹³ Observacom, Regulación OTT. Op. Cit. Pág 14 y 15.