



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor
C1426CPV
Ciudad de Buenos Aires
Argentina
Tel: + 54 11 4777 2383
www.gsmala.com

Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 15 de noviembre de 2016

GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones
Colombia

Re: comentarios a la Agenda Regulatoria 2017-2018

La Asociación GSM (GSMA, por sus siglas en inglés)¹ representa los intereses de los operadores móviles en todo el mundo. Abarcando más de 220 países, la GSMA reúne a cerca de 800 operadores móviles del ámbito mundial y a más de 250 compañías del ecosistema móvil, incluyendo fabricantes de dispositivos, compañías de software, proveedores de equipamiento y compañías de Internet, así como organizaciones adyacentes a la industria.

Ante la presentación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones de la *Agenda Regulatoria* para el período 2017 – 2018, y los principales proyectos que serán abordados por la Comisión, proponemos se tenga bajo consideración las recomendaciones aquí descritas.

Modernización del marco regulatorio: agenda regulatoria 2017-2018

El progreso tecnológico producto de la digitalización ha generado innumerables beneficios para los consumidores en todo el mundo. Apalancado principalmente por el móvil, el acceso a los contenidos digitales se está universalizando, con más de 3.000 millones de personas que acceden a ellos diariamente a través de estos dispositivos. En Colombia, hay 52 millones de conexiones móviles y casi 13 millones de usuarios únicos de Internet móvil, lo que muestra que el acceso está empezando a penetrar las capas de menores ingresos.

Colombia cuenta con un marco legal y regulatorio moderno al haber sido uno de los primeros países en América Latina en incorporar el concepto de convergencia de las telecomunicaciones y las tecnologías de la información. Sin embargo, la ley está cercana a cumplir una década desde que fue originalmente concebida, en un ambiente tecnológicamente distinto al actual, por lo que, para mantenerse a la vanguardia internacional, deberían considerar actualizarla, incorporando todo el dinamismo del fenómeno de la convergencia tecnológica digital, potenciada en los últimos diez años, con el fin de generar claros beneficios para sus ciudadanos y empresas que cada vez demandan más y mejor conectividad.

El dinamismo vertiginoso del ecosistema digital hace cada vez más complejo el establecimiento de reglas de juego que puedan mantener su vigencia durante mucho tiempo².

¹ www.gsmala.com

² Para más información visitar "[Un nuevo marco regulatorio para el Ecosistema Digital](#)"



GSMA Latin America
Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor
C1426CPV
Ciudad de Buenos Aires
Argentina
Tel: + 54 11 4777 2383
www.gsma.com

Recomendaciones de política pública para el ecosistema digital colombiano

La agenda regulatoria debería promover un marco regulatorio tecnológica y competitivamente neutro. Debería tender también a la eficiencia, buscando alcanzar las metas de políticas públicas al menor costo posible, tomando en cuenta todas las posibilidades que ofrece la digitalización. Asimismo, debería ser flexible dado que acompañará la innovación tecnológica y la de los mercados, al mismo tiempo que preserva, e incluso aumenta, la capacidad de los reguladores para alcanzar los objetivos buscados. Y lo más importante, este nuevo marco permitirá a los consumidores hacer uso de las herramientas digitales, protegidos por una regulación diseñada a la medida de sus necesidades que maximice los beneficios del acceso al ecosistema digital.

1. Bienestar de los usuarios. Nivelar el campo de juego en el Ecosistema Digital: mismo nivel de protección para los usuarios.

Los usuarios consumen servicios de comunicaciones por la utilidad que les genera, indistintamente de la red que los soporta. La mayoría de los servicios, que desde la perspectiva del consumidor son iguales, son prestados por redes y proveedores diferentes. Desde la óptica del usuario, son servicios iguales, es decir, sustitutos perfectos³.

Sin embargo, desde el punto de vista regulatorio estos servicios no son tratados de la misma manera. Por ejemplo, la calidad de un mismo servicio puede estar sujeta a diferentes reglas, dependiendo de quién es el prestador o cuál es la red a través de la cual se provee (tal es el caso de los servicios de voz tradicional o voz por IP). Algo similar ocurre con el licenciamiento y con los requerimientos de provisión de información y colaboración con la justicia.

Actualmente en Colombia hay un tratamiento regulatorio diferente entre los servicios prestados por las empresas de internet y las empresas tradicionales de telecomunicaciones y televisión. Un nuevo marco regulatorio debería asegurar que todas las empresas, independientemente de la tecnología que usen para proveer el servicio, cumplan con el mismo nivel de protección de los usuarios y tengan cargas tributarias equivalentes. A su vez, el gobierno debería utilizar los esquemas de colaboración e intercambio de información con otros países, para asegurar el cumplimiento de la regulación, independientemente de la jurisdicción de base del proveedor de servicio.

Por otro lado, existen asimetrías que encarecen los servicios prestados únicamente por algunos proveedores, en especial en la comparación de servicios prestados localmente a servicios importados a través de la red (ya que la red cruza las fronteras geográficas sin encontrar mayores obstáculos)⁴. Un ejemplo claro es la tributación del servicio y del lucro, las cargas sociales y laborales, y -de manera muy relevante por su impacto

³ Para más información visitar "[Competition Policy in the Digital Age](#)" y "[Resetting competition policy frameworks for the digital ecosystem](#)"

⁴ Para más información visitar "[The Internet Value Chain](#)", GSMA



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor

C1426CPV

Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel: + 54 11 4777 2383

www.gsma.com

directo en los costos totales del móvil- las aportaciones sectoriales y contribuciones a fondos de universalización.

Recomendaciones de política pública

- La regulación debería evitar distorsiones que perjudiquen de modo artificial a unos en detrimento de otros.
- Para promover la innovación y la competencia debería establecerse una regulación por criterios mínimos que fije las mismas condiciones para todos los jugadores.
- La regulación debería garantizar que los nuevos servicios del ecosistema digital le provean al usuario el mismo nivel de protección y transparencia que los servicios existentes.

Beneficios para el usuario. Una regulación nivelada que trata a todos los proveedores como iguales promoverá la competencia, generando un excedente del consumidor, en la forma de precio, oferta, calidad, diversidad e innovación.

2. Calidad de los servicios: mejorar la experiencia del usuario incentivando la competencia en calidad de servicio.

La calidad de servicio es un concepto muy amplio y complejo de definir⁵. Los proveedores de servicios de telecomunicaciones – considerando la televisión como un subconjunto de éstos – combinan los diferentes parámetros de calidad de servicios para atender sus propias exigencias y diferenciar sus productos y servicios, adaptándolos a las necesidades de cada tipo de usuario, para conseguir su satisfacción. En otras palabras, la calidad es un elemento clave para competir en el mercado.

Para poder contar con servicios de calidad hace falta asegurarse primero que no haya barreras de dos insumos básicos: disponibilidad del espectro y facilidad para el despliegue de infraestructura. También es fundamental tener en cuenta que hay factores que van más allá de la red, que afectan directamente la experiencia del usuario y por ende la percepción de calidad, como pueden ser la cantidad de usuarios en una celda, congestiones o manifestaciones, distancia entre el terminal y la antena, bloqueadores o inhibidores, el clima, entre otros.

La calidad de servicio en Colombia está sujeta actualmente a la Resolución N° 3067 de la CRC (Indicadores de calidad para los servicios de telecomunicaciones y otras disposiciones) y adiciones y modificaciones posteriores (Resoluciones CRC N° 3503/2011 y N° 4000/2012), en donde se detallan indicadores y aspectos sobre la metodología de medición aplicable a cada uno de ellos, incluyendo los municipios para los cuales deberán reportarse estadísticas. Hace algunos años que el gobierno colombiano sostiene un régimen fuertemente orientado a las sanciones en torno calidad de servicio. Este enfoque puede tener consecuencias no deseadas: desincentivo a la innovación, distorsiones en el mercado, reducción de la oferta, menor eficiencia y competencia.

⁵ Más información sobre [Calidad de Servicio](#).



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor
C1426CPV

Ciudad de Buenos Aires
Argentina

Tel: + 54 11 4777 2383

www.gsma.com

Parámetros absolutos de calidad que no evolucionan con el mercado o se adaptan a las condiciones particulares de lugar, tiempo y espacio pueden convertirse en obsoletos, irrelevantes e inclusive onerosos sin generar ningún beneficio tangible. Es preciso garantizar que los usuarios tengan la mejor calidad posible y la misma protección y derechos para servicios similares, para ello se debe cambiar a un enfoque de percepción de los clientes, reducir los indicadores y la granularidad y promover esquemas de auto-regulación, con publicación voluntaria de encuestas, así como revisar el esquema de vigilancia y control para que las multas puedan ser reinvertidas por las empresas.

Recomendaciones de política pública

- La regulación de la calidad de servicio debe enfocarse en generar transparencia y publicidad en la información disponible a los usuarios, comparable y alineada con los estándares internacionales y con la realidad del mercado.
- Se debería garantizar que los nuevos servicios del ecosistema digital, le provean al usuario el mismo nivel de protección y transparencia que los servicios existentes.
- Cualquier regulación ex ante sobre calidad debería estar acompañada de estudios que evalúen la relación costo-beneficio, basada en datos reales y en estudios de mercado, que permitan estimar la utilidad obtenida por los consumidores al implementarse una norma específica.

Beneficios para el usuario. El consumidor tendrá mayor transparencia para poder decidir entre los productos y oferentes que más les convengan de acuerdo a sus necesidades.

3. Competitividad y desarrollo económico: eliminar los impuestos específicos para permitir una mayor asequibilidad y universalización del servicio.

Las telecomunicaciones son un bien necesario, no un bien suntuario, está comprobado que altos impuestos se traducen en mayores precios para los usuarios. Una mayor carga tributaria aumenta el precio de los servicios, lo que a su vez se traduce en un menor consumo y en la exclusión de los sectores más bajos de la pirámide de ingresos.

La Inclusión digital es un objetivo de desarrollo de la mayor parte de los países del mundo, tanto es así que el Derecho al acceso a Internet está reconocido como un Derecho Humano. Si los servicios digitales son motores de inclusión, desarrollo y productividad deberían tener un mejor tratamiento impositivo. El gobierno debería implementar políticas de apoyo, como una estructura impositiva más equilibrada, para que la industria móvil pueda desarrollarse y ofrecer los beneficios de la inclusión digital.

Los operadores móviles en Colombia pagaron más de USD 1360 millones en impuestos y tasas regulatorias al gobierno en 2014. Esto representa más del 26 % de sus ingresos. 37% de estos, fueron en concepto de impuestos específicos (segundo país con mayor proporción de impuestos específicos en América Latina). Los operadores móviles también deben pagar otras tasas regulatorias, como la tasa de la comisión de regulación y las tasas por el uso del espectro, destinadas a cubrir el costo de la gestión del espectro⁶.

⁶ Estudio de la GSMA y Deloitte sobre impuestos al sector móvil en Colombia, [aquí](#).



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor

C1426CPV

Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel: + 54 11 4777 2383

www.gsma.com

El nuevo ecosistema digital plantea un complejo abordaje tributario de las rentas empresariales, con lo cual hace falta dialogar regional, e internacionalmente para acordar dónde se deben tributar ciertos servicios prestados a los residentes de un país. En línea con la visión de la OCDE: “los gobiernos deben hacer más accesible y asequible el Internet de alta velocidad para los residentes en zonas rurales o remotas [...] evitando imponer una tributación excesiva al sector y han de establecer incentivos u ofrecer financiación para los casos en que el mercado no pueda satisfacer por sí solo la demanda”.

Hace falta replantear por completo la finalidad y el alcance de lo recaudado como Fondo de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FONTIC), ya que hoy por hoy las obligaciones de llegar a lugares remotos, al menos en lo que hace a servicios móviles, están cubiertas mediante los requisitos de cobertura de las licitaciones de espectro. Recaudar adicionalmente sobre éstos no tendría sentido, a no ser que se elimine para estas circunstancias o se redefina su dimensión y uso teniendo en cuenta a todos los proveedores de servicios digitales.

La reforma fiscal presentada al Congreso por el Ministro de Hacienda y Crédito Público (Proyecto 178/2016), propone la creación de un impuesto de 4% al consumo de servicios de internet (datos). Este impuesto puede devenir en un incremento de los precios de internet móvil, agravando la barrera de asequibilidad. Esto puede resultar en un obstáculo para la adopción del servicio y para la maximización de los beneficios asociados a este, afectando los objetivos de política pública de Colombia, determinados por el plan nacional “Vive Digital”. Todo esto, desincentivará las inversiones necesarias para expandir los servicios actuales de LTE y el futuro de la tecnología 5G.

Para reducir la barrera de asequibilidad, el gobierno colombiano también podría considerar eliminar el IVA a los dispositivos móviles y smartphones, tal como lo hizo con las computadoras y laptops. La eliminación del IVA a los teléfonos móviles de menos de 650.000 COL propuesta en la reforma fiscal, es bienvenida por la industria. Tiene el potencial de habilitar que las poblaciones más vulnerables accedan a dispositivos mejor equipados, e incluso tengan acceso a teléfonos inteligentes por primera vez, para poder obtener los beneficios que los servicios digitales traen aparejados.

Recomendaciones de política pública

- Para reducir la barrera de asequibilidad, el gobierno colombiano podría eliminar el IVA a todos los dispositivos móviles y smartphones, tal como lo hizo con las computadoras y laptops.
- La tributación de las telecomunicaciones no debería distorsionar las decisiones de consumo e inversión en este sector tan estratégico para el desarrollo futuro del país.
- Reducción o eliminación gradual de ciertos impuestos dirigidos. Por ejemplo la eliminación del impuesto al consumo sobre el uso de servicios de voz, podría conectar a más de 310.000 colombianos a internet móvil.
- Todos los actores del ecosistema digital deberían contribuir al FONTIC y su uso debería estar enfocado en la universalización del servicio de internet.
- Debería replantearse la necesidad y finalidad del FONTIC, para que realmente busque la expansión de servicios TIC en lugares no cubiertos, evitando un tratamiento asimétrico en su recaudación, hacia



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor

C1426CPV

Ciudad de Buenos Aires

Argentina

Tel: + 54 11 4777 2383

www.gsma.com

quienes por otras regulaciones ya cumplen con esa tarea (como por ejemplo por las condiciones de licenciamiento del espectro).

Beneficios para el usuario. Con un sistema tributario transparente y racional, los precios de los servicios disminuirán aumentando el consumo, e incluyendo a cada vez más personas a los servicios digitales. El impacto total en recaudación no debería sufrir mayores cambios, ya que al aumentar el ingreso disponible, aumenta el consumo y con ello la recaudación vía impuesto al consumo.

4. Innovación: maximizar los beneficios de la convergencia, promoviéndola y eliminando las barreras artificiales.

Los servicios digitales son por naturaleza convergentes. Uno de los principales objetivos perseguidos con cualquier modificación al marco actual, es reconocer el advenimiento de un mercado convergente, en donde la única limitación para prestar servicios con cierto tipo de redes debería ser la tecnología y no una regulación prescriptiva. Cuanto mayor sea la cantidad de servicios que puedan ofrecerse a través de una misma tecnología, mayor será la oferta y mayor será la competencia, lo que generará mayores beneficios – en términos de diversidad, calidad y precio – a los consumidores. Desde el punto de vista del proveedor del servicio, una red utilizada de modo más eficiente permite alcanzar menores costos unitarios y un uso más intensivo del capital, incrementando consecuentemente la productividad.

La convergencia entre servicios generalmente considerados de telecomunicaciones (voz, mensajes, datos) se ha dado de manera gradual, a pesar de no existir una barrera tecnológica. En este sentido, Colombia se encuentra dentro de los países que han permitido la convergencia de los servicios tradicionales y la entrada sin restricciones de empresas que ofrecen servicios “*over-the-top*” (OTT).

En Colombia, la Ley TIC (N° 1341/2009) contempla varios de los eslabones de la cadena del ecosistema digital, incluyendo la radiodifusión sonora. Sin embargo, los servicios de televisión continúan rigiéndose por normativa de legado (heredada). En cuando a contenidos, servicios y aplicaciones esta ley garantiza el acceso a las redes, pero no es clara respecto de la prestación de servicios OTT, que sí compiten con los servicios tradicionales TIC y de televisión.

La neutralidad tecnológica es clave para poder modernizar la regulación, de modo que fomente la innovación y promueva las inversiones. Cada vez es menos justificable dar un tratamiento legal diferente a sectores y servicios que, de cara al usuario son cada vez más parecidos. Una regla prescriptiva fijada de manera ex-ante atenta contra una regulación dinámica y flexible, que pueda ajustarse a los cambios de un mercado que evoluciona rápidamente. El marco regulatorio debe reducir las asimetrías existentes entre servicios digitales, considerando un ecosistema en donde la cadena de valor se ha ampliado, con una mayor interdependencia entre los diferentes segmentos y donde la regulación debería acompañar su desarrollo armónico y no restringir su evolución

Recomendaciones de política pública

Actualizar la Ley TIC de 2009 incorporando:

- El servicio de televisión.
- Directrices generales para modernizar la regulación.



GSMA Latin America

Av. Federico Lacroze 2306, 5th Floor
C1426CPV

Ciudad de Buenos Aires
Argentina

Tel: + 54 11 4777 2383

www.gsma.com

- Contar con una autoridad unificada que entienda sobre todos los aspectos del Ecosistema digital. Esto permitirá tener una visión holística para ajustarse de modo más adecuado al dinamismo de los cambios tecnológicos.

Beneficios para el usuario. Existirán más opciones de proveedores para el mismo servicio o servicios sustitutos, lo que conllevará a un incremento en el excedente del consumidor a través de menores precios y mayor calidad.

Sin más, me pongo a su disposición para aportar nuestra experiencia en la materia de las tecnologías de la información y la comunicación.

Cordial saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Sebastian M. Cabello", with a horizontal line underneath.

Sebastian M. Cabello

Director

GSMA América Latina