



Claves para la modernización de la regulación del ecosistema digital en **Colombia**



RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

BENEFICIOS PARA EL USUARIO

1. 

MAXIMIZAR LOS BENEFICIOS DE LA CONVERGENCIA, PROMOCIÉNDOLA Y ELIMINANDO LAS BARRERAS ARTIFICIALES

- Actualizar la Ley TIC de 2009 incorporando:
- El servicio de televisión.
 - Directrices generales para modernizar la regulación.
 - 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.

2. 

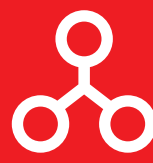
NIVELAR EL CAMPO DE JUEGO EN EL ECOSISTEMA DIGITAL: MISMO NIVEL DE PROTECCIÓN PARA LOS USUARIOS

- 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.

3. 

MEJORAR LA EXPERIENCIA DEL USUARIO INCENTIVANDO LA COMPETENCIA EN CALIDAD DE SERVICIO

- 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.

4. 

CREAR UN REGULADOR CONVERGENTE ÚNICO QUE PUEDA ACTUAR SOBRE TODO EL ECOSISTEMA DIGITAL

- Modificar el marco institucional, creando un único regulador a través de la fusión de la CRC y la ANTV, permitirá contar con un regulador verdaderamente convergente que pueda analizar, regular y promover el desarrollo armónico de todo el ecosistema digital. Bajo esta premisa, dicho regulador deberá incorporar asimismo la ANE, que administra uno de los recursos indispensables para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. La ANTV debería quedar como regulador de contenidos exclusivamente.

5. 

ELIMINAR LOS IMPUESTOS ESPECÍFICOS PARA PERMITIR UNA MAYOR ASEQUIBILIDAD Y UNIVERSALIZACIÓN DEL SERVICIO

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

- 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.

- 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.

- Los consumidores tendrán mayor transparencia para poder decidir entre los productos y oferentes que más les convengan de acuerdo a sus necesidades.

- La existencia de una única institución deberá verse reflejada en decisiones consistentes que comprendan a todo el ecosistema y no solamente algunos de los eslabones. A su vez, maximizará los beneficios de la convergencia, promoviéndola y eliminando las barreras artificiales.
- Se observará mucha más agilidad y celeridad en la toma de decisiones, respondiendo adecuadamente a un sector en constante evolución. Habrá menores barreras de entrada y operación, así como una mayor diversidad en la prestación de servicios a lo largo de la cadena, incentivando la innovación y la competencia.

- 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.

Claves para la modernización de la regulación del ecosistema digital en Colombia



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.

Este nuevo ecosistema digital tiene tres rasgos característicos¹ que impulsan este progreso:

- 1. Modularidad:** los productos y servicios digitales están compuestos por la combinación de elementos complementarios (aplicaciones, contenidos, dispositivos y comunicaciones) que multiplican casi al infinito las opciones que tienen los usuarios para satisfacer sus necesidades.
- 2. Economías de escala y alcance:** la ubicuidad de internet permite que tanto empresas como usuarios puedan acceder a innumerables servicios cada vez mejores y a precios cada vez más bajos, incluso en forma gratuita.
- 3. Dinamismo:** la propia evolución constante del ecosistema digital hace que, tanto las empresas ya establecidas como las nuevas, tengan fuertes incentivos para invertir en innovación, a fin de crear nuevos productos que satisfagan las necesidades de los usuarios de un modo más eficiente (más baratos o mejores). También genera mayor competencia por la incursión en mercados aledaños.

¹ Para más información visitar "Un nuevo marco regulatorio para el ecosistema digital" <http://www.gsma.com/publicpolicy/new-regulatory-framework>



Una regulación a prueba de futuro

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 tiempo. Como ya es evidente en Colombia, una regulación muy rígida puede distorsionar el mercado y afectar el surgimiento de nuevos productos y servicios. Actualmente podemos ver dos perjuicios muy concretos de algunas políticas regulatorias que fueron incorporadas en la Ley TIC de 2009:

- Discriminación regulatoria:** hay una clara y notable diferencia en el modo en que están regulados distintos sectores que hoy en día prestan servicios similares o, incluso, idénticos². Tal es el caso de los

² Para más información visitar "Competition Policy in the Digital Age" y "Resetting competition policy frameworks for the digital ecosystem"

servicios de comunicación tradicional (voz y texto) versus servicios de comunicación IP.

- **Regulación estática en un mercado dinámico:** actualmente, el marco regulatorio de la mayoría de los países de la región, incluido Colombia, es prescriptivo o “ex ante”, dado que define previamente las reglas del juego en que se desarrollarán las empresas, parecido a la línea establecida por la Unión Europea en 2003³ (determinación “ex-ante” de mercados relevantes), pero que ya ha sido revisada y actualizada, llevando a tan sólo cuatro los mercados mayoristas que podrían ser sujetos de este tipo de regulación.

A fin de acompañar el entorno de crecimiento del ecosistema digital y maximizar los beneficios socioeconómicos de esta pujante industria, creemos que Colombia debería comenzar a migrar a una regulación “a prueba de futuro”. Para ello, debería estar basada en tres principios específicos:

1. **Regulación con base en objetivos:** diseñar el marco normativo para alcanzar los objetivos buscados del modo más eficientemente posible, independientemente de la estructura del sector, las tecnologías y los regímenes regulatorios preexistentes, abarcando a todos los eslabones del ecosistema digital.
2. **Regulación dinámica:** el dinamismo de este tipo de mercados hace que sea necesario tener una regulación de principios generales, flexible, que no limite el surgimiento de nuevos servicios y contemple, por el hecho de ser general, aquellos que aún no conocemos.

3. **Regulación de “abajo hacia arriba”:** es posible que en algunos casos la regulación deba ser revisada desde sus cimientos, a fin de que el legado de reglas de juego obsoletas no siga produciendo efectos adversos en los usuarios. En muchos casos, la propia competencia en el ecosistema digital hace que la regulación preexistente ya no cumpla con el objetivo para el cual fue creada. En otros, como puede ser la privacidad y la ciberseguridad, es necesario desarrollar un nuevo marco regulatorio.

Estos principios no deben confundirse con ausencia de regulación; lo que se busca es contar con principios generales “ex ante” que se complementen con una regulación “ex post” que permita intervenir cuando se considere necesario, con el fin de proteger los derechos de los usuarios, la competencia y la privacidad de los datos.

El nuevo marco regulatorio que surja de ello deberá ser tecnológica y competitivamente neutro. Deberá tender también a la eficiencia, ya que buscará alcanzar las metas de políticas públicas al menor costo posible, tomando en cuenta todas las posibilidades que ofrece la digitalización. Asimismo, deberá 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.

³ Véase la “Recomendación de la Comisión de 11 de febrero de 2003 relativa a los mercados pertinentes de productos y servicios dentro del sector de las comunicaciones electrónicas que pueden ser objeto de regulación ex ante de conformidad con la Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas”

CONVERGENCIA: CLAVES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA REGULACIÓN DEL ECOSISTEMA DIGITAL EN COLOMBIA



RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



1 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.

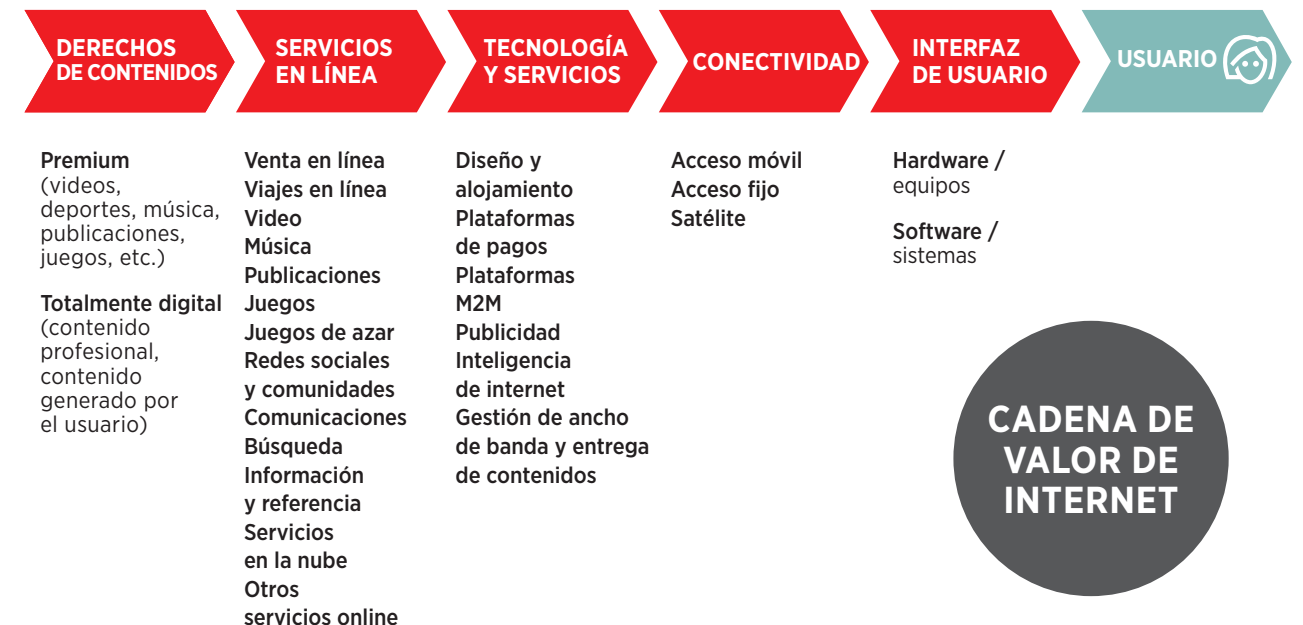
La convergencia entre servicios generalmente considerados de telecomunicaciones (voz, mensajes, datos) se ha dado de manera gradual, a pesar de no existir una barrera tecnológica. En este sentido, Colombia se encuentra dentro de los países que han permitido la convergencia de los servicios tradicionales 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 cuanto 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.

Principios de modernización regulatoria

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 general

Actualizar la Ley TIC de 2009 incorporando:

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

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



2 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 perfectos.

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). Un ejemplo claro es la tributación del servicio y del lucro, las cargas sociales y laborales, y -de manera muy relevante por su impacto directo en los costos totales del móvil- las aportaciones sectoriales y contribuciones a fondos de universalización.

Principios de modernización regulatoria

Bajo el principio de que la regulación debe estar basada en objetivos, la misma debería ser independiente de la estructura del sector y tecnológicamente agnóstica, las reglas no deberían variar de acuerdo a quién es el proveedor, qué tecnología es utilizada o dónde se encuentra físicamente. Lo importante es el servicio que obtiene el usuario, que para él es equivalente; más prestadores implica que habrá mayor número de opciones en términos de calidad y precio.

EJEMPLOS DE REGULACIÓN DISCRIMINATORIA ⁴				
ASUNTOS	APLICACIONES	COMUNICACIONES	CONTENIDOS	DISPOSITIVOS
Protección de los consumidores	Legislación general sobre protección de los consumidores.	Regulación específica: portabilidad, servicios por suscripción expresa, oficinas específicas de protección al consumidor.	Legislación específica sobre protección de los menores, violencia, sexo; por lo demás, legislación general sobre protección al consumidor.	Legislación general sobre protección al consumidor.
Defensa de la competencia y regulación económica	Legislación general sobre competencia.	Obligaciones e instituciones regulatorias específicas del sector. Regulación de acceso asimétrico para operadores con PSM. Regulación de precios minoristas.	Reventa obligatoria de algunos contenidos; por lo demás, legislación general de competencia. Restricciones al tiempo de publicidad. Restricciones a la propiedad extranjera.	Legislación general de competencia.
Propiedad intelectual	Legislación general de propiedad intelectual/competencia.	Legislación general de propiedad intelectual.	Reventa obligatoria de algunos contenidos. Regulación específica de la gestión de derechos de propiedad intelectual.	Legislación general sobre propiedad intelectual. Licencias obligatorias de uso para las patentes incluidas en algunas normas técnicas. Cánones obligatorios para los titulares de derechos sobre contenidos.
Privacidad y protección de datos	Regulación general sobre privacidad.	Regulación específica del sector (por ejemplo, "CPNI"); condiciones de las licencias.	Regulación específica (por ejemplo, imágenes de menores; "derecho al olvido").	Regulación general sobre privacidad.
Gestión de recursos	Ninguna.	Asignación regulada del espectro, numeración y acceso a la propiedad (derechos de paso), regulación de las transiciones tecnológicas.	Asignación regulada del espectro para emisoras.	Ninguna.
Seguridad	Solicitudes de datos por parte de las autoridades.	Interceptación legal de comunicaciones. Mantenimiento de registros de datos de llamadas. Interoperabilidad con redes militares.	Regulación sobre secretos de estado.	Poca o ninguna regulación. Batalla actual en torno a la encriptación.
Impuestos	Impuesto sobre ventas con potencial para elegir la jurisdicción más favorable.	Impuesto sobre ventas. Tasas por uso del espectro. Impuestos específicos del sector. Impuestos de lujo.	Impuesto sobre ventas. Tasas para financiar la producción de cine nacional y las televisiones públicas.	Impuesto sobre ventas. Derechos de importación.
Acceso universal/ Servicio universal	Sin regulación. Sin obligaciones de contribuir a los fondos.	Obligación de prestar un conjunto básico de servicios a precios asequibles y con una amplia cobertura ("proveedor de último recurso"). Contribución por parte de las empresas de telecomunicaciones a los fondos de servicio universal. Incluida como obligación de licencia para los operadores móviles.	Incluida como obligación de licencia para las emisoras. Sin obligación para los demás.	Sin regulación.

FUENTE: NERA ECONOMIC CONSULTING

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.

⁴ http://www.gsma.com/publicpolicy/wp-content/uploads/2016/02/NERA_Summary_Spanish.pdf

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

3 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.

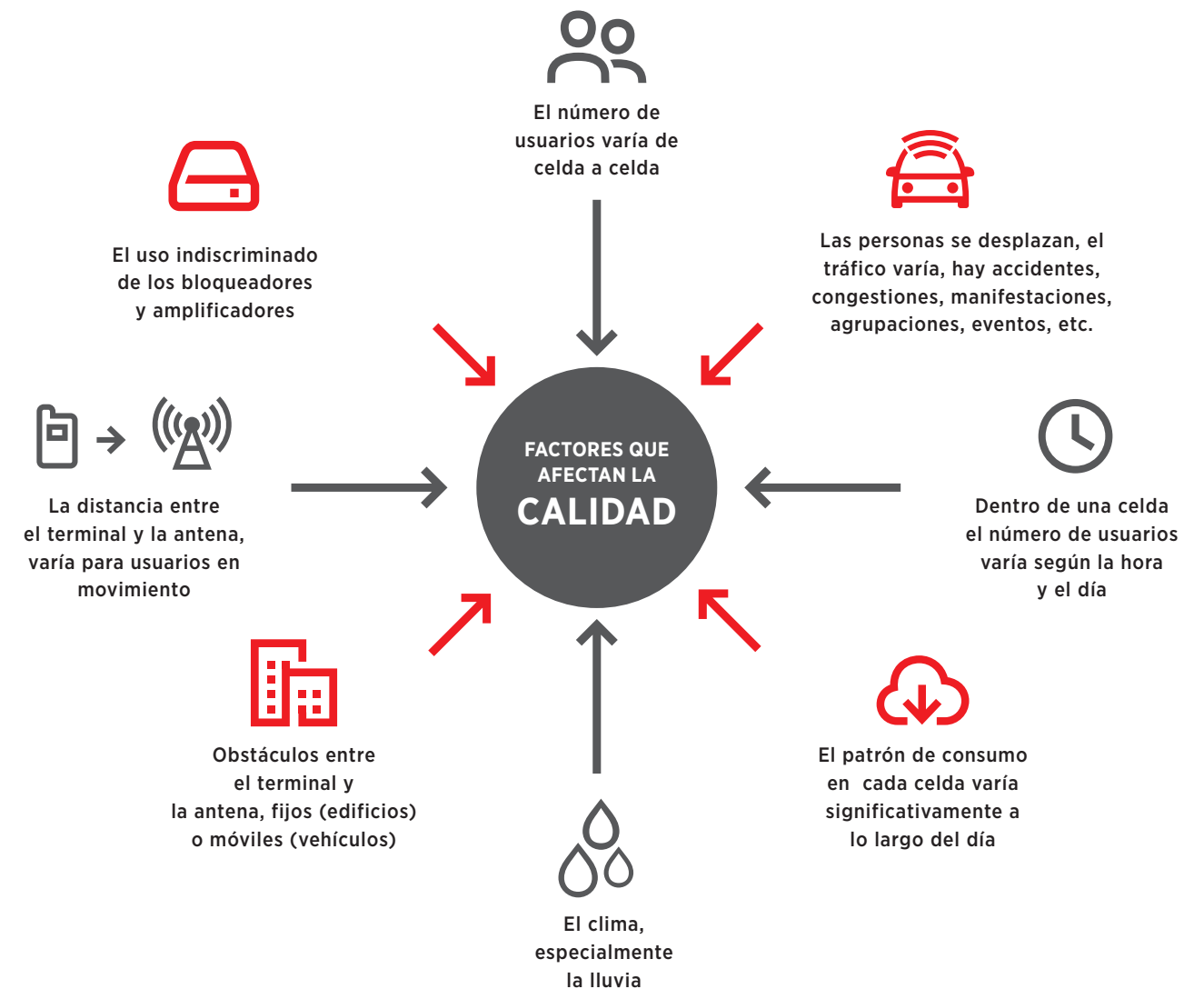
La calidad de servicio en Colombia está sujeta actualmente a la Resolución N° 3067 de la CRC (Indicadores de calidad para los servicios de telecomunicaciones y otras disposiciones) y adiciones y modificaciones posteriores (Resoluciones CRC N° 3503/2011 y N° 4000/2012), en donde se detallan indicadores 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.

Principios de modernización regulatoria

La regulación de la calidad por parámetros mínimos es un ejemplo de regulación estática heredada en un mercado dinámico. Un esquema regulatorio moderno debería reconocer que el entorno y las expectativas de desempeño cambian constantemente, de acuerdo a las necesidades y circunstancias de cada usuario (por ejemplo, un mismo usuario puede tener diferentes necesidades en tanto esté viajando, trabajando, en su casa, consumiendo entretenimiento).

Parámetros absolutos de calidad que no evolucionan con el mercado no 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 le convengan de acuerdo a sus necesidades.

⁵ Para más información sobre Calidad de Servicio, visitar <http://www.gsma.com/latinamerica/es/qos>

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



4 Crear un regulador convergente único que pueda actuar sobre todo el ecosistema digital

La convergencia ha traído competencia no sólo de nuevos prestadores con o sin red propia, sino también la incursión de empresas que atraviesan las fronteras entre servicios tradicionales de telecomunicaciones y televisión.

Colombia cuenta hoy con varias instituciones que regulan las actividades del sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Por un lado, existe la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), órgano adscrito al Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC), que vela por el sano desarrollo del sector y regula las actividades de los agentes económicos que prestan servicios de telecomunicaciones. Por otro lado, existe la Agencia Nacional del Espectro (ANE), también adscrita al MinTIC, que realiza la planeación, atribución, vigilancia y control del espectro radioeléctrico. La Agencia Nacional de Televisión (ANTV), órgano independiente, está encargada de velar por el acceso a la televisión, garantizar el pluralismo e imparcialidad informativa y la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio. Finalmente, juega un papel importante la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), supervisora de la competencia, la protección del consumidor, la propiedad industrial y la protección de datos personales.

La existencia de una multiplicidad de organismos estatales involucrados en el desarrollo de la política pública de los servicios digitales (CRC, MinTIC, ANE, ANTV, SIC), puede dar lugar a regulaciones heterogéneas, que no contribuyen a dar certidumbre jurídica, y generan ineficiencia en la toma de decisiones.

Principios de modernización regulatoria

Diferentes instituciones tienen diferentes objetivos y atribuciones. Bajo el principio de tener una regulación en base a objetivos que abarque todos los eslabones del ecosistema digital, debe pensarse en modificar la diversidad institucional que hoy existe en Colombia, para que refleje adecuadamente las necesidades de regulación que demanda un ecosistema convergente, donde predomina la regulación ex post en lugar de la ex ante.

Esta recomendación está en línea con el “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulaciones de telecomunicaciones en Colombia”⁶, que sugiere que un regulador convergente independiente “(...) estará en mejores condiciones para evaluar los efectos del contenido de video y los empaquetamientos de servicios en la dinámica de esos mercados”. A su vez, la OCDE expone sus argumentos en favor de la regulación de los mercados de telecomunicaciones por organismos reguladores independientes, “si están bien diseñados, lograrán una clara separación entre la política institucional y la regulación de la competencia y del sector, y reducirán la exposición de la acción regulatoria a motivaciones políticas”⁷.



Recomendaciones de política pública

- Modificar el marco institucional, creando un único regulador a través de la fusión de la CRC y la ANTV, permitirá contar con un regulador verdaderamente convergente que pueda analizar, regular y promover el desarrollo armónico de todo el ecosistema digital. Bajo esta premisa, dicho regulador deberá incorporar asimismo la ANE, que administra uno de los recursos indispensables para la prestación de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. La ANTV debería quedar como regulador de contenidos exclusivamente.



BENEFICIOS PARA EL USUARIO

La existencia de una única institución deberá verse reflejada en decisiones consistentes que comprendan a todo el ecosistema y no solamente algunos de los eslabones. A su vez, maximizará los beneficios de la convergencia, promoviendo y eliminando las barreras artificiales.

Se observará mucha más agilidad y celeridad en la toma de decisiones, respondiendo adecuadamente a un sector en constante evolución. Habrá menores barreras de entrada y operación, así como una mayor diversidad en la prestación de servicios a lo largo de la cadena, incentivando la innovación y la competencia.

⁶ “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia”, http://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/estudio-de-la-ocde-sobre-politicas-y-regulacion-de-telecomunicaciones-en-colombia_9789264209558-es, OCDE 2014, p. 161
⁷ “Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia”, OCDE 2014, p. 158

RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA



5 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 digital⁸.

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 espectro.

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 OCDE⁹: “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.

Principios de modernización regulatoria

La diversidad de tasas y tributos que afectan a las telecomunicaciones tienen dos problemas centrales: (i) la inconsistencia existente entre el objetivo público que indica que las TIC deben ser consideradas un derecho fundamental, y las acciones que encarecen su prestación, reduciendo la asequibilidad, la adquisición y el uso; (ii) dado que los impuestos afectan de manera diferente a toda la gama de servicios, se pierde noción de neutralidad y agnosticismo tecnológico, lo que genera distorsiones y permite escoger, a través de la tributación, empresas ganadoras y perdedoras.

IMPACTO DE LA REFORMA EN LOS IMPUESTOS ESPECÍFICOS DEL SECTOR PARA 2021¹⁰:

	CONEXIONES MÓVILES TOTALES*	CONEXIONES DE BANDA ANCHA MÓVIL*	SITIOS NUEVOS/SITIOS ACTUALIZADOS	PIB	PUESTOS DE TRABAJO	INGRESOS TRIBUTARIOS TOTALES
Eliminación del impuesto al consumo sobre el uso de servicios de voz	+440.000	+312.000	100/170	+USD 1400 millones	+1200	+USD 100 millones
Eliminación de la contribución al FONTIC	+250.000	+178.000	340/590	+USD 900 millones	+2700	+USD 119 millones

* EFECTO ADICIONAL ACUMULADO DURANTE EL PERÍODO 2016-2020, DE LO CONTRARIO LAS CIFRAS MUESTRAN EL EFECTO ADICIONAL EN EL AÑO 2021.

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 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.

⁸ Para más información acerca del impacto de los impuestos al móvil en la asequibilidad, visitar <http://www.gsma.com/latinamerica/es/sociedad-conectada>

⁹ <http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/manual-ocde-para-el-uso-de-la-economia-digital-persigue-fomentar-el-uso-de-internet-de-alta-velocidad-en-el-caribe.htm>

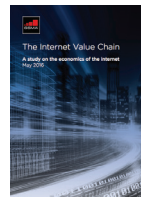
¹⁰ http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2016/10/Taxation-ColombiaPager_SPA.pdf

OTROS ESTUDIOS PUBLICADOS



UN NUEVO MARCO REGULATORIO PARA EL ECOSISTEMA DIGITAL

"Este estudio tiene como objetivo descubrir las dinámicas competitivas del ecosistema digital, así como su relación con las políticas públicas en general y la regulación en particular. También, describir por qué estos cambios suponen un desafío para los marcos regulatorios actuales que requieren de reformas para su modernización"



LA CADENA DE VALOR DE INTERNET

Este reporte analiza la estructura, los motores económicos y el rendimiento financiero de la economía global de Internet y sus respectivos segmentos. El documento, elaborado por A.T. Kearney para la GSMA, evalúa cómo se ha ido desarrollando el ecosistema de Internet, su impacto en los operadores móviles y cómo han cambiado las posiciones de mercado de los principales actores."



POLÍTICAS DE COMPETENCIA EN LA ERA DIGITAL

"Este manual es parte de los esfuerzos de la GSMA para promover un mejor entendimiento de las fuerzas competitivas que forman parte de la era digital, y la forma en que la creciente digitalización desafía la regulación existente y las leyes sobre competencia. El objetivo es mostrar el alejamiento de los mercados tradicionales de telecomunicaciones hacia la realidad de los actores que interactúan estrechamente en la cadena de valor de Internet y como esto impacta en las políticas de competencia."



REDEFINIENDO LAS POLÍTICAS SOBRE COMPETENCIA PARA EL ECOSISTEMA DIGITAL

"Un estudio global sobre la eficacia de las políticas de competencia y proporciona un análisis detallado de los principios y procesos que rigen los mercados digitales del presente. Este estudio sostiene que las autoridades deben actualizar sus marcos regulatorios con el fin de crear un entorno que facilite una competencia sostenible a largo plazo y promueva la innovación."



ESPECTRO EN AMÉRICA LATINA

"En América Latina, los operadores móviles han invertido más de USD11.200 MN en los últimos seis años en adquirir nuevo espectro. Actualmente el promedio de espectro asignado por país en la región es de 311 MHz, un 40% más en comparación con 2012..."



CALIDAD DE LOS SERVICIOS MÓVILES

"La calidad del servicio no depende únicamente de la cantidad de antenas instaladas. A diferencia de las redes fijas, existen distintos factores que impactan en el desempeño de las redes..."



INCLUSIÓN DIGITAL Y EL RÉGIMEN TRIBUTARIO EN EL SECTOR MÓVIL

"Uno de los obstáculos principales para lograr la asequibilidad es los altos impuestos a los servicios móviles. La GSMA ha comisionado a Deloitte la elaboración de una serie de estudios de análisis sobre la situación impositiva en diferentes países de la región..."



Acerca de la GSMA

La GSMA representa los intereses de los operadores móviles de todo el mundo, reuniendo a casi 800 operadores con unas 300 compañías del amplio ecosistema móvil. Estas empresas incluyen fabricantes de teléfonos y de dispositivos móviles, empresas de software, proveedores de equipamiento y empresas de internet, así como también organizaciones de sectores adyacentes de la industria. La GSMA también organiza eventos líderes de la industria como el Mobile World Congress, Mobile World Congress Shanghai y la serie de conferencias Mobile 360.

Para más información, visite el sitio corporativo de la GSMA en www.gsma.com.

Siga a la GSMA en Twitter: [@GSMA](https://twitter.com/GSMA).

GSMA Latin America es el brazo de la GSMA en la región. Para más información en inglés, español y portugués ver www.gsmala.com. Siga a GSMA Latin America en Twitter: [@GSMALatam](https://twitter.com/GSMALatam).



Para ver y descargar el reporte completo
por favor visitar www.gsma.com

GSMA HEAD OFFICE

Floor 2
The Walbrook Building
25 Walbrook
London EC4N 8 AF
United Kingdom
Tel: +44(0)20 7356 0600
Fax: +44(0)20 7356 0601