

31 de enero de 2025

Comisión de Regulación de Comunicaciones
Cl 59 a bis # 5 – 53, Ed Link Siete Sesenta P9
Bogotá, Colombia.
Código Postal: 11011

RE: Comentarios de ACT | The App Association a CRC sobre ‘Estudio sobre el rol de los servicios «Over the Top» OTT en Colombia – 2024’

I. Introducción y declaración de interés

ACT | La Asociación de Aplicaciones (App Association) agradece la oportunidad de brindar aportes al Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) sobre ‘Estudio sobre el rol de los servicios «Over the Top» OTT en Colombia – 2024’.¹

La App Association es una asociación comercial global para pequeñas empresas de tecnología. Nuestros miembros son emprendedores, innovadores y desarrolladores independientes dentro del ecosistema global de aplicaciones que interactúan con sectores verticales de todas las industrias. Trabajamos con y para nuestros miembros para promover un entorno de políticas que recompense e inspire la innovación, al mismo tiempo que brindamos recursos que los ayudan a recaudar capital, crear empleos y continuar desarrollando tecnología increíble. Hoy, el valor del ecosistema que representa la App Association, al que llamamos la economía de las aplicaciones, es de aproximadamente \$1,8 billones y es responsable de 6,1 millones de empleos, al mismo tiempo que actúa como un impulsor clave de la revolución de la Internet de las cosas (IoT) de \$8 billones.² Junto con la rápida adopción mundial de la tecnología móvil, nuestros miembros crean soluciones innovadoras que utilizan IA para impulsar la IoT en diversas modalidades y segmentos de la economía.

Hoy en día, miles de millones de personas en todo el mundo, incluidos muchos colombianos, utilizan aplicaciones habilitadas para Internet para negocios, educación y conexión social. El libre flujo de información a través de las fronteras es crucial para la economía al brindar acceso a mercados internacionales, disminuyendo los costos operativos mediante el uso de la computación global recursos como servicios basados en la nube y que permiten una diversidad de innovaciones e innovaciones modelos de negocio.

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/9000-38-2-22>.

² ACT | The App Association, Estado de la economía de las aplicaciones en EE. UU.: 2020 (séptima edición) (abril de 2020), disponible en <https://actonline.org/wp-content/uploads/2020-App-economy-Report.pdf>

II. Comentarios generales de ACT | The App Association sobre los beneficios de las OTT para los consumidores y las empresas colombianas y el impacto de las nuevas propuestas regulatorias específicas para las OTT

Los consumidores se benefician de los servicios OTT (aplicaciones y servicios a los que se puede acceder a través de Internet y a los que se accede a través de las redes de los operadores de redes de telecomunicaciones) de diversas maneras. Las aplicaciones y servicios OTT brindan a los consumidores acceso a servicios personalizados y personalizables a costos más bajos y con mayor eficiencia, impulsados por una mayor competencia que permite nuevas innovaciones en la variedad de casos de uso que los consumidores utilizan para la conectividad a Internet. Además, los servicios OTT reducen los costos para los consumidores al estimular el crecimiento de las redes de telecomunicaciones al aumentar la demanda de ancho de banda, impulsar una mayor inversión en infraestructura y facilitar la innovación. Estos beneficios ya se ven hoy en día en numerosos sectores de la economía global, como las comunicaciones, el transporte, el comercio minorista y el entretenimiento. Además, es probable que esta tendencia continúe. Instamos a CRC a evitar abordar los servicios OTT como un sector o segmento de mercado independiente.

Además, las aplicaciones y los servicios OTT son facilitadores clave de la economía digital y de la Internet de las cosas (IoT), y potencian un futuro en el que una cantidad cada vez mayor de productos cotidianos utilizan Internet para comunicar datos recopilados a través de sensores, fundamentar decisiones mediante análisis de datos y garantizar la eficiencia de los procesos, productos y servicios en todos los sectores. Se prevé que la economía digital global alcance un valor de 23 billones de dólares en 2025.³

Las aplicaciones son la interfaz para el progreso tecnológico. La industria de aplicaciones que representa la App Association (que es principalmente OTT) existe desde la década de 2000 y ha experimentado un crecimiento increíble. Las aplicaciones revolucionaron la industria del software y tocaron todos los sectores de la economía liderados por empresas emergentes y pequeñas empresas, muchas de las cuales se encuentran en Colombia. Si bien las aplicaciones y los servicios OTT pueden ayudar a satisfacer casi todas las necesidades en la vida de un consumidor, es probable que la aplicación en un dispositivo móvil con acceso a Internet (teléfono inteligente, tableta, etc.) siga siendo la interfaz para comunicarse con estos dispositivos. Y en el contexto empresarial, los OTT ofrecen la capacidad de lograr mayores eficiencias y mejoras en verticales, desde la salud hasta el control industrial, la fabricación y otros sectores. El continuo aumento de los servicios OTT innovadores dependerá de la innovación, la inversión y el crecimiento continuos de la economía de las aplicaciones; e instamos a CRC a afirmar que comparte el objetivo de promover el desarrollo y la adopción de OTT innovadores en Colombia.

³ <https://talkiot.co.za/2018/05/29/digital-economy-to-be-worth-23-trillion-by-2025/>.

Con base en lo anterior, desaconsejamos enfáticamente que CRC cree una nueva regulación para las aplicaciones y servicios OTT en general. Dicha regulación es, en la práctica, una sugerencia de que el método de entrega del servicio (OTT) por sí solo presenta algún riesgo adicional para los consumidores. Rechazamos por completo esta presunción, que no ha sido demostrada con evidencia. Además, el alcance de dicha regulación se extendería hasta cubrir toda la economía digital, lo cual no es factible.

El impacto de una nueva regulación de este tipo en la provisión, implementación y adopción de OTT sería significativo y perjudicial. Las regulaciones específicas de OTT plantean una seria amenaza de crear un entorno regulatorio excesivamente oneroso que obstaculizará el crecimiento económico, no solo para una localidad que implemente tales regulaciones sino también para la comunidad empresarial de desarrolladores de aplicaciones móviles en esa localidad. La aplicación de un marco regulatorio específico de OTT en una jurisdicción local sería perjudicial para el crecimiento de las aplicaciones y servicios de OTT y para la disponibilidad de estas aplicaciones y servicios de OTT para los consumidores en esa jurisdicción. Instamos firmemente a CRC a reconocer que estos proveedores de aplicaciones y servicios de OTT ya hacen grandes esfuerzos para cumplir con las leyes generales de protección al consumidor en las jurisdicciones en las que operan. Además, CRC debe evitar aplicar requisitos regulatorios de proveedores de servicios de telecomunicaciones (TSP) heredados a los OTT; tales intentos a menudo tienen el efecto de "atraparlos" en tecnologías más antiguas y estancar la innovación, lo que perjudica la calidad y confiabilidad del servicio al consumidor.

Los OTT ya pagan impuestos locales, regionales/provinciales y nacionales. La imposición de más tasas, gravámenes o impuestos específicos para los OTT tendrá un impacto negativo en la prestación de servicios OTT en Colombia. Además, estas tasas, gravámenes e impuestos se desviarán de los recursos de los proveedores de aplicaciones y servicios OTT que están disponibles para invertir tanto en la innovación de los servicios en sí como en los medios de entrega en los que ya invierten. En particular, para las pequeñas empresas, estas tasas, gravámenes e impuestos pueden representar barreras insuperables para la entrada al mercado. Para que estos proveedores de aplicaciones y servicios OTT crezcan y creen puestos de trabajo, deben buscar expandirse a nuevos clientes en toda la economía digital global. Las tasas, gravámenes o impuestos específicos en una localidad (junto con otras barreras comerciales) presentan la posibilidad de diferentes problemas de responsabilidad legal según la jurisdicción, lo que degrada la capacidad de alcanzar más rápidamente una escala global.

Observamos que los OTT brindan servicios diferentes a los de los TSP, que se centran en brindar capacidad a los usuarios finales. Es importante que CRC comprenda y reconozca que los proveedores de servicios OTT ya asumen costos para garantizar que las redes de distribución de contenido puedan brindar su aplicación o servicio para seguir siendo competitivos y formar parte del ciclo virtuoso de innovación que incluye a los proveedores de aplicaciones y servicios OTT, los operadores de redes de telecomunicaciones y los consumidores. Los servicios OTT reducen los costos para los

consumidores al estimular el crecimiento de la red de telecomunicaciones, lo que a su vez aumenta la demanda de adopción de datos y la necesidad de mayor ancho de banda. Esto impulsa una mayor inversión en infraestructura por parte del TSP. Los problemas de servicio al cliente y de garantía de calidad de los OTT se solucionan mejor mediante la libre competencia en el mercado; en el hipercompetitivo mundo de los proveedores de servicios y aplicaciones OTT, el servicio al cliente y/o la garantía de calidad son factores clave de diferenciación en el mercado. Si no se innova en cualquiera de estas áreas, los clientes se pasarán rápidamente a un proveedor de servicios o aplicaciones OTT de la competencia debido a los bajos costes de cambio. Esto también se garantiza mediante el cumplimiento de las leyes generales de protección al consumidor vigentes en todo el mundo en la actualidad.

Además, hacemos constar nuestra oposición a las propuestas que exigirían a los proveedores de servicios OTT que contribuyan a los fondos de servicio universal utilizados para el despliegue de redes en zonas desatendidas o con servicios insuficientes. Tales propuestas presentan el peligro de combinar un operador de red de telecomunicaciones con un proveedor de aplicaciones o servicios OTT. Los operadores de redes de telecomunicaciones y los proveedores de aplicaciones y servicios OTT son fundamentalmente diferentes; los proveedores de aplicaciones y servicios OTT no se dedican principalmente al negocio de proporcionar conectividad de banda ancha a un usuario final (en cambio, ofrecen aplicaciones o servicios a través de esa conexión de banda ancha). Además, los proveedores de aplicaciones y servicios OTT están contribuyendo significativamente a la inversión global en infraestructura de telecomunicaciones (centros de datos, etc.).

Por último, las nuevas regulaciones OTT dañarían el ecosistema de startups colombiano al imponer nuevos costos de entrada al mercado y barreras a la innovación. En última instancia, dichas regulaciones suprimirían la innovación de las pequeñas empresas que de otro modo crecerían y crearían nuevos empleos en el Colombia.

III. Aportación específica de ACT | The App Association sobre 'Estudio sobre el rol de los servicios «Over the Top» OTT en Colombia – 2024'

En consonancia con nuestras opiniones generales expuestas anteriormente, brindamos aportes específicos respecto de las cuestiones planteadas por CRC en el Documento de Consulta.

Con respecto a la definición de los servicios OTT, estos proporcionan audio, video y otros medios a través de una red IP en tiempo real. Como se mencionó anteriormente, en general, los servicios OTT no son similares ni iguales a los servicios TSP, salvo los servicios de comunicaciones OTT que tienen como propósito principal proporcionar servicios de telecomunicaciones de voz de persona a persona en tiempo real utilizando la infraestructura de red (por ejemplo, utilizando un número de teléfono) de un TSP.

Cualquier otro servicio OTT no debe considerarse igual o similar a los servicios TSP por las razones brindadas anteriormente en nuestros comentarios generales.

La sustituibilidad puede utilizarse para comparar las normas regulatorias o de concesión de licencias aplicables a los TSP y a los proveedores de servicios OTT en función del propósito principal de un servicio, ya que la consideración de cualquier propósito secundario haría que, en la práctica, se determinara indebidamente que los OTT son sustituibles por los servicios de los TSP cuando se consideran características adicionales (incluso menores) en los servicios OTT. Más específicamente, se debe utilizar una prueba de “propósito principal” para los servicios de comunicaciones OTT que brindan servicios de telecomunicaciones de voz de persona a persona en tiempo real utilizando la infraestructura de red (por ejemplo, utilizando un número de teléfono) de un TSP.

Como se señaló anteriormente en nuestros comentarios generales, los servicios TSP y OTT son fundamentalmente diferentes. Estas diferencias se ilustran aún más a través de las relaciones entre los proveedores de servicios TSP y OTT: Los servicios OTT reducen los costos para el consumidor al estimular el crecimiento de la red de telecomunicaciones, lo que a su vez aumenta la demanda de adopción de datos y la necesidad de mayor ancho de banda, impulsando una mayor inversión en infraestructura (que los OTT, por definición, no pueden proporcionar) por parte del operador de la red de telecomunicaciones.

La App Association no cree que un desequilibrio regulatorio o de licencias esté afectando la infusión de inversiones en las redes de telecomunicaciones que se requieren de vez en cuando para las expansiones de capacidad de la red y las actualizaciones tecnológicas. Como hemos comentado anteriormente, los OTT no mantienen ni proporcionan servicios de infraestructura de red y, en general, son diferentes de los servicios de los TSP. Instamos firmemente a CRC a que reconozca que los proveedores de servicios OTT ya hacen grandes esfuerzos para cumplir con las leyes generales de protección al consumidor en las jurisdicciones en las que operan. Los OTT también pagan los impuestos locales, regionales/provinciales y nacionales correspondientes, según corresponda. Además, la aplicación de los requisitos regulatorios de los TSP a los OTT tendría el efecto de “atraparlos” en la tecnología más antigua y estancaría la innovación, lo que perjudicaría la calidad y la confiabilidad del servicio al consumidor.

Los proveedores de servicios OTT ya asumen costos para garantizar que las redes de distribución de contenido puedan ofrecer su aplicación o servicio para seguir siendo competitivos y formar parte del círculo virtuoso de innovación que incluye a los proveedores de aplicaciones y servicios OTT, los operadores de redes de telecomunicaciones y los consumidores. Los servicios OTT reducen los costos para los consumidores al estimular el crecimiento de la red de telecomunicaciones, lo que a su vez aumenta la demanda de adopción de datos y la necesidad de más ancho de banda. Esto impulsa más ingresos e inversiones en infraestructura por parte del TSP. Los problemas de servicio al cliente y de garantía de calidad de los OTT se

solucionan mejor mediante la libre competencia en el mercado; en el hipercompetitivo mundo de los proveedores de servicios y aplicaciones OTT, el servicio al cliente y/o la garantía de calidad son factores clave de diferenciación en el mercado. Si no se innova en cualquiera de estas áreas, los clientes se pasarán rápidamente a un proveedor de servicios o aplicaciones OTT de la competencia debido a los bajos costes de cambio. Esto también se garantiza mediante el cumplimiento de las leyes generales de protección al consumidor vigentes en todo el mundo en la actualidad.

Si bien no estamos de acuerdo en que exista un desequilibrio regulatorio o de licencias que afecte la infusión de inversiones en las redes de telecomunicaciones, subrayamos que exigir a los proveedores de servicios OTT, que ya están contribuyendo significativamente a la inversión global en infraestructura de telecomunicaciones (centros de datos, etc.), nuevas regulaciones (por ejemplo, para obtener licencias especiales y/o contribuir a los fondos de servicio universal utilizados para el desarrollo de infraestructura de red) causaría daño a todo el ecosistema digital de diversas maneras:

- Un requisito de este tipo confundiría de manera efectiva e inapropiada un TSP con un proveedor de servicios OTT. Los operadores de redes de telecomunicaciones y los proveedores de aplicaciones y servicios OTT son fundamentalmente diferentes; los proveedores de aplicaciones y servicios OTT no se dedican principalmente al negocio de proporcionar conectividad de banda ancha a un usuario final (en cambio, ofrecen aplicaciones o servicios a través de esa conexión de banda ancha).
- La imposición de más tasas, gravámenes o impuestos específicos para OTT tendrá un efecto negativo en la prestación de servicios OTT en Colombia, ya que dichas tasas, gravámenes e impuestos se desviarán de los recursos de los proveedores de aplicaciones y servicios OTT que están disponibles para invertir tanto en la innovación de los servicios en sí, los medios de entrega en los que ya invierten y la contratación de nuevos talentos. En particular, para las pequeñas empresas, estas tasas, gravámenes e impuestos pueden representar barreras insuperables para la entrada al mercado. Para que estos proveedores de aplicaciones y servicios OTT crezcan y creen puestos de trabajo, deben buscar expandirse a nuevos clientes en toda la economía digital global.
- La creación de un requisito de este tipo en el Colombia presentaría barreras al libre flujo de datos y crearía importantes obstáculos a la economía digital internacional al presentar en el Colombia una responsabilidad jurídica diferente a la que existe en otras jurisdicciones, lo que reduciría la capacidad de alcanzar más rápidamente una escala global. Además, un requisito de este tipo iría en contra del compromiso de la OMC de no imponer aranceles al comercio electrónico.

Observamos que CRC ha propuesto anteriormente, como una opción, evitar la intervención regulatoria específica y permitir que las fuerzas del mercado obliguen a los TSP a corregir sus modelos de negocios. La Asociación de Aplicaciones considera que, dado que no se ha demostrado ninguna falla del mercado (y específicamente que CRC no ha demostrado ninguna), ese enfoque es el más adecuado.

La Asociación de Aplicaciones coincide con CRC en que la interoperabilidad entre los TSP y los servicios OTT promueve la competencia y beneficia a los usuarios finales. Hasta la fecha, los enfoques estandarizados ampliamente utilizados (por ejemplo, el Protocolo de Internet) proporcionan dicha interoperabilidad. Actualmente, se están desarrollando más soluciones a través de una variedad de organismos de estandarización líderes y la adopción de sus soluciones estará determinada por las fuerzas del mercado. Observamos que no se ha demostrado suficientemente que los problemas de interoperabilidad estén dañando la competencia o a los consumidores colombianos. Por lo tanto, no hay necesidad de que CRC tome medidas para abordar la interoperabilidad.

Debido a la naturaleza global de la economía digital, tanto para los OTT con sede en Colombia como para los OTT con sede en otros lugares, la App Association insta firmemente a que el enfoque de CRC para la interceptación legal de las comunicaciones OTT se adopte a través de acuerdos bilaterales o multilaterales con gobiernos extranjeros para solicitudes de datos transfronterizos (por ejemplo, un acuerdo bilateral con el gobierno de EE. UU. según la Ley CLOUD⁴).

Desaconsejamos enérgicamente el uso de requisitos de localización de datos, que obstaculizan gravemente las importaciones y exportaciones, reducen la competitividad internacional de una economía y socavan la diversificación económica nacional. Los innovadores de OTT no tienen los recursos para construir o mantener una infraestructura única en cada país en el que operan, y estos requisitos los excluyen efectivamente del comercio. La App Association no cree que dichos requisitos deban aplicarse a los TSP ni a los OTT.

También alentamos firmemente a CRC a preservar la capacidad de los OTT de utilizar técnicas de cifrado sólidas para proteger la seguridad y privacidad del usuario final. El comercio digital global depende del uso de técnicas de cifrado sólidas para mantener a los usuarios a salvo de daños como el robo de identidad. Sin embargo, algunos gobiernos siguen exigiendo que se incorporen puertas traseras en las claves de cifrado para el acceso gubernamental. Estas políticas ponen en peligro la seguridad de los datos, así como la confianza de los usuarios finales, al crear vulnerabilidades conocidas que terceros no autorizados pueden explotar. Desde el punto de vista de la privacidad y la seguridad, la viabilidad del producto de un proveedor de servicios OTT depende de la confianza de sus usuarios finales.

⁴ <https://www.justice.gov/criminal-oia/page/file/1153466/download>.

Reiteramos nuestra opinión de que los OTT cuyo objetivo principal es proporcionar servicios de telecomunicaciones de voz de persona a persona en tiempo real utilizando la infraestructura de red (utilizando un número de teléfono) de un TSP deberían estar obligados a proporcionar capacidades de conexión de servicios de emergencia para cumplir con las expectativas razonables de los consumidores. Ampliar dichas obligaciones a los OTT más allá de esta categoría no cumpliría con las expectativas de los consumidores e impondría costos irrazonablemente altos a los OTT, desalentando la innovación y la inversión.

Con respecto a la prohibición selectiva de servicios OTT, en caso de que se cree un mecanismo de este tipo para los OTT en Colombia, instamos firmemente a que las prohibiciones selectivas se limiten en su alcance a la mitigación de daños bien demostrados según la legislación colombiana, y que se brinde el debido proceso a los OTT sujetos a una prohibición selectiva propuesta (incluido, entre otros, el aviso oportuno de una prohibición selectiva propuesta, brindar una oportunidad de responder durante un período razonable y la capacidad de apelar una prohibición selectiva ante el sistema judicial para su revisión judicial).

Como hemos comentado en detalle anteriormente, no existe un campo de juego injusto entre los proveedores de OTT y los TSP; más bien, operan en diferentes campos de juego que se interrelacionan y complementan entre sí. Salvo en el caso de los OTT cuyo objetivo principal es proporcionar servicios de telecomunicaciones de voz de persona a persona en tiempo real utilizando la infraestructura de red (por ejemplo, utilizando un número de teléfono) de un TSP en lo que respecta a los servicios de emergencia, no hay justificación para ampliar las obligaciones de los TSP a los OTT, ni tampoco para crear un nuevo régimen regulatorio para los OTT en el mercado colombiano. Si CRC opta por cualquiera de las dos vías regulatorias a pesar de que no existen razones demostrables para hacerlo, sería perjudicial para los proveedores de servicios OTT y las empresas emergentes en todo el Colombia y en todo el mundo. En general, estamos de acuerdo con las sugerencias de CRC previas a su Consulta de permitir que las fuerzas del mercado aborden el dinámico ecosistema TSP/OTT en este momento.

La Asociación de Aplicaciones agradece la oportunidad de brindar sus puntos de vista a CRC y ofrece proporcionar cualquier información adicional necesaria que pueda ayudar a CRC a avanzar.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Brian Scarpelli', with a stylized flourish at the end.

Brian Scarpelli
Asesor principal de políticas globales

Chapin Gregor
Asesor de políticas

ACT | La Asociación de Aplicaciones
1401 K St NW (Estadio 500)
Washington, DC 20005
Teléfono: +1 517-507-1446
Correo electrónico: bscarpelli@actonline.org