



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

San Francisco de Quito D.M., 19 de enero de 2022
Oficio No. APROVI –19012022

Señor

Mgs. Eduardo Sánchez

COORDINADOR TÉCNICO DE REGULACIÓN

AGENCIA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LAS TELECOMUNICACIONES

Asunto: Observaciones al proyecto de: “PROPUESTA DE PLAN REGULATORIO INSTITUCIONAL 2022”

De mi consideración:

Reciba un cordial saludo y muchos éxitos en su gestión de quienes formamos parte de APROVI. De conformidad con el aviso público presentado el pasado lunes 20 de diciembre del año en curso, sobre la: “PROPUESTA DE PLAN REGULATORIO INSTITUCIONAL 2022”, en el marco de mejora regulatoria dispuesto mediante Decreto Ejecutivo 1024, por medio de la presente remitimos las siguientes observaciones:

1. La importancia de una mejora regulatoria efectiva: calidad, no cantidad

La mejora de la calidad de la regulación se ha constituido en una prioridad para el Estado, debido entre otros factores, al impacto que el ordenamiento jurídico tiene para organizar y dirigir el desarrollo nacional.

Todos estamos claros que el objetivo de la intervención del gobierno es enfrentar las posibles consecuencias que cierta actividad puede ocasionar sobre las partes no involucradas y donde el beneficio particular no refleja el verdadero impacto social. No obstante, toda regulación puede crear costos de cumplimiento para la sociedad y consume recursos públicos para su desarrollo, aplicación y vigilancia. En algunos casos, si estos costos de cumplimiento y aplicación (costos sociales) son superiores a los beneficios esperados por la regulación (beneficios sociales), pueden convertirse en “fallas de gobierno”, ya que la intervención estatal resulta en mayores costos que beneficios para la sociedad en su conjunto.

La propuesta remitida contiene un total 9 proyectos normativos, sobre los cuales destacamos la labor que viene realizando la nueva administración al promover la revisión y participación de la industria durante la etapa de formulación de normativa, que contribuirá con la aportación de insumos y discusión de las causas o distorsiones que generaría la emisión de una normativa, enriqueciendo el diálogo antes de las audiencias públicas.

En tal sentido, solicitamos de manera muy comedida ser considerados como participantes activos para la conformación de una mesa técnica de trabajo que contribuirá con la mejora



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

regulatoria, y promover el desarrollo de talleres de trabajo previos a la expedición de la reglamentación correspondiente, para que a través del diálogo se trabaje conjuntamente en la emisión de normativa y documentos orientados al efectivo cumplimiento de la política pública, al fomento de inversiones y despliegue de infraestructura, en lugar de generar mayor carga regulatoria.

2. Sobre el estudio de impacto regulatorio:

El Estado, por intermedio del Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo 372 y el último Decreto Ejecutivo 1204 de 4 de diciembre de 2020, ordenó a la ARCOTEL que previo a la emisión de cualquier tipo de normativa, *tiene la obligatoriedad de que se aplique un estudio de impacto regulatorio previo a la emisión de cualquier tipo de normativa que involucre un nuevo trámite administrativo*, conforme a lo dispuesto en el artículo 4¹ ibidem y los artículos 31 y 32 de su Reglamento².

¹ **Art. 4.** Las entidades de la Función Ejecutiva dentro del proceso de mejora regulatoria están obligadas a implementar procesos y herramientas de mejora regulatoria de conformidad a las directrices emitidas por la Secretaría General de Presidencia de la República. En el ejercicio de sus funciones deberán ejercer las siguientes atribuciones:

(...)

b). Elaborar y presentar los análisis de impacto regulatorio, así como las propuestas regulatorias al ente encargado de la mejora regulatoria para su pronunciamiento de forma vinculante.

(...)

h). Determinar los costos de cumplimiento de las propuestas regulatorias y regulaciones vigentes.

² **Art. 31.-** De los trámites creados en una ley. - Para el caso de los trámites creados en virtud de una ley, las entidades competentes deberán presentar al ente rector de simplificación de trámites un informe que contenga lo dispuesto en el artículo siguiente. Dicho informe servirá como insumo, para que, de conformidad con la política emitida en materia de simplificación de trámites, el ente rector pueda identificar si la creación del trámite genera cargas innecesarias a los administrados y al Estado.

Art. 32.- Procedimiento previo a la creación de nuevos trámites. - De acuerdo con lo establecido en la Ley, previo a la creación de nuevos trámites, las entidades y organismos de la Administración Pública deberán cumplir el siguiente procedimiento:

Una vez publicada en el Registro Oficial la normativa que establece la necesidad de crear un trámite, las entidades y organismos de la Administración Pública en el plazo de 30 días, deberán remitir un informe al ente rector de simplificación de trámites que contenga lo siguiente:

1. Nombre de los trámites;
2. Análisis de impactos positivos y negativos para los administrados por la creación de los trámites;
3. Beneficios para las entidades y organismos de la Administración Pública;
4. Costo financiero del trámite para el administrado, en caso de existir;
5. Determinación de los gastos administrativos que requiere la gestión del trámite;
6. Proceso interno para la gestión del trámite; y,
7. Plazos para la implementación de los trámites.

Para el caso de resoluciones de transferencia de competencias, una vez publicada en el Registro Oficial las entidades y organismos de la administración pública en el plazo de 60 días, deberán remitir un informe al ente rector de simplificación de trámites, el mismo que deberá contener la información detallada en este artículo.

Todos los informes de justificación de nuevos trámites administrativos deberán contener la firma de responsabilidad de la máxima autoridad de la entidad, al igual que una recomendación sobre la supresión de uno o más trámites existentes que sean similares en el costo o carga regulatoria del nuevo trámite a crearse.



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

La ausencia de este estudio y del dictamen emitido por el ente rector de simplificación, vicia de nulidad en origen cualquier acto que llegare a emitirse. Por tal motivo, solicitamos revisar que, en la planificación de Agenda Regulatoria propuesta, sus tiempos de formulación y aprobación consideren la elaboración de este requisito previo a la socialización de los documentos regulatorios.

Adicionalmente, en el marco de competencia sobre los cuales se prestan los servicios, existen proyectos de normativa que por sus efectos podrían tener una mejor clasificación de regulación, y no todos corresponderían a “Regulación explícita o regulación de comando y control”. En tal virtud, solicitamos tomar en cuenta la siguiente clasificación.

Nombre de la regulación	Clasificación de la regulación	Justificación por definición³
Reglamento de Tarifas	Instrumentos de mercado	Modifican el comportamiento de los entes regulados a través de incentivos económicos, impuestos o subsidios.
Norma de calidad para los servicios de telecomunicaciones	Regulación basada en desempeño	Establece objetivos o estándares de resultados específicos. Es más flexible que la regulación explícita y promueve la innovación, por lo que es relevante en las industrias de alta tecnología. El Estado diseña y aplica la regulación.

3. Sobre el contenido de la propuesta

De conformidad al ACUERDO No. SGPR-2021- 002⁴ - “GUÍA TÉCNICA PARA LA ELABORACIÓN DEL PLAN REGULATORIO INSTITUCIONAL DE LAS ENTIDADES CON FACULTADES DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA”, el cual tiene por objeto determinar las directrices para la emisión del plan regulatorio institucional, la Secretaría General de la Presidencia de la República del Ecuador, dispuso que “*las entidades deberán elaborar sus planes tomando como base el formato del anexo 1 de la presente guía.*”

En el caso de que el nuevo trámite pueda ser realizado en línea, la entidad presentará el respectivo cronograma para su implementación.

³ Artículo 7 del ACUERDO No. SGPR-2021- 002



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Centrándonos en los proyectos normativos previstos en la Agenda Regulatoria del año 2022, presentamos las siguientes observaciones:

3.1 Reglamento de Tarifas

Este proyecto normativo debería aprobarse en el primer trimestre del año en curso, debido al excesivo tiempo desde su planificación y que ha transcurrido desde el 30 de diciembre de 2019 que fue promulgada la Ley de Simplicidad Tributaria, cuyo artículo 49 reformó el artículo 54 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, cambiando los criterios para el cálculo de las tasas administrativas de uso de espectro radioeléctrico y ordenando la emisión de una nueva reglamentación acorde a los criterios emitidos por la Unión Internacional de Telecomunicaciones y la obligatoriedad de emitir una nueva norma apegada a referencias internacionales..

Es necesario que la disminución de las tarifas por uso de espectro, refleje la realidad técnica de cada una de las bandas de espectro en el país, acoja los criterios establecidos por la UIT y la disposición contenida en el artículo 3 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, que establece:

“(...) Tarifas por Uso del Espectro Radioeléctrico. Es la contraprestación económica, a ser cancelada periódicamente por el prestador o proveedor de servicios de telecomunicaciones por el uso y explotación del Espectro Radioeléctrico. La contraprestación, se establecerá basada en costos de acuerdo con los criterios establecidos según lo señalado en el artículo 54 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones para financiar las actividades de control, gestión, planificación y administración del espectro radioeléctrico llevadas a cabo por el organismo regulador sectorial.”

En relación a las cargas regulatorias, el documento publicado en febrero de 2020 por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID denominado “Estado actual de las telecomunicaciones y la banda ancha en Ecuador”⁵ establece que las cargas económicas regulatorias representan entre 12% y 13% de los ingresos de los operadores, lo que constituye una problemática importante identificada en el sector de telecomunicaciones. De igual forma, la GSMA en el estudio denominado “Reforma del sistema tributario del sector móvil en Ecuador: Una reforma para liberar los beneficios socioeconómicos del sector móvil”⁶, publicado en noviembre de 2018 señala que Ecuador presenta una de las proporciones de tasas regulatorias más altas de la región (21%), solo detrás de Perú (32%). También presenta los pagos recurrentes por el uso del espectro más elevados de América Latina con el 21% de los pagos de impuestos totales realizados en 2017 por los operadores móviles. Como parte de los ingresos totales del mercado móvil, los pagos recurrentes por el uso del espectro en Ecuador también son los más altos de la región, los cuales

⁵ Disponible en:

https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Estado_actual_de_las_telecomunicaciones_y_la_banda_ancha_en_Ecuador.pdf

⁶ Disponible en: <https://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2018/11/GSMA-2018-Estudio-impuestos-Ecuador-SP.pdf>.



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

representan 6% de los ingresos totales del mercado (solo México presenta un porcentaje similar); cifra que casi triplica la de Argentina y Colombia.

Respecto a los pagos por uso de espectro, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) en su Informe UIT-R SM.2012-6 de junio de 2018 denominado “Aspectos económicos de la gestión del espectro”⁷ establece que si bien la aplicación de los cánones de utilización de las frecuencias es legítima, los importes no deben ser demasiado elevados a fin de propiciar las iniciativas y no frenar el desarrollo de nuevos servicios. En cualquier caso, el importe de los cánones no puede rebasar la propensión de los operadores a pagar. También, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2005 estableció ocho principios de la buena regulación y el cuarto de ellos se refiere a que las intervenciones regulatorias adecuadas deben minimizar costos y distorsiones⁸.

De lo antes señalado, existe la necesidad de que la normativa a emitirse este orientada a promover la inversión y el despliegue de infraestructura, y existe la urgencia en su emisión.

3.2 Reglamento de Mercados

El Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones en su artículo 46 ordena que:

“la ARCOTEL establecerá en el Reglamento de Mercados los criterios para la determinación de los mercados de referencia conforme las mejores prácticas internacionales, con el objeto de promover la competencia y la inversión. Asimismo, establecerá en el Reglamento de Mercados los criterios para el análisis de la existencia de competencia efectiva en cada mercado de referencia previamente determinado”.

En virtud de lo indicado, este acto normativo deberá únicamente referirse a lo prescrito en la norma reglamentaria citada, y por lo tanto no deberá definir los mercados de referencia, ni establecer obligaciones para los operadores preponderantes. Esta materia es objeto de una resolución motivada, tal como lo prescribe el mismo artículo 46 del Reglamento General a la LOT, reformado a través del Decreto Ejecutivo 126.

3.3 Norma de calidad para los servicios de telecomunicaciones

En relación a este proyecto normativo, discrepamos totalmente que el problema sectorial que motiva su tratamiento sea la “deficiencia en la prestación de los servicios (calidad)”, además de que erróneamente se podría inferir que se requiere una mayor regulación, cuando somos uno de los países con la mayor carga a nivel de parámetros de calidad. En reemplazo de lo anterior, solicitamos mencionar la obsolescencia de los parámetros de

⁷ Disponible en: https://www.itu.int/dms_pub/itu-r/opb/rep/R-REP-SM.2012-6-2018-PDF-S.pdf.

⁸ Disponible en: <http://www.oecd.org/fr/reformereg/34976533.pdf>



APROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

calidad existentes frente al desarrollo de nuevas tecnologías, además de la libre competencia y convergencia sobre la cual se prestan actualmente los servicios.

En el Ecuador, los índices establecidos implican una carga operativa innecesaria donde se utiliza gran cantidad de recursos centrados mayormente en reportería técnica en lugar de destinar recursos a favor del usuario final. En otros países la medición de parámetros de calidad es de carácter informativo; un caso claro es México, donde en la mayoría de casos los parámetros son informativos y muy pocos son sancionables⁹, siendo el objetivo mejorar la prestación del servicio

Resulta necesario una reducción e incluso eliminación de las obligaciones de índices de calidad de servicios como el de telefonía fija y el AVS, donde el avance tecnológico hace que el cliente acceda a nuevos contenidos a través de internet (netflix, prime video, etc.) mientras que el desarrollo del servicio de AVS resulta complejo, más aún cuando las exigencias regulatorias limitan competir en igualdad de condiciones. En tal virtud, se recomienda encaminar la calidad del servicio en función de la experiencia al cliente.

3.4 Otros actos normativos

Adicionalmente, sugerimos incorporar dentro del PLAN REGULATORIO INSTITUCIONAL 2022 una revisión de la “Norma técnica para coordinar la gestión de incidentes y vulnerabilidades que afecten a la seguridad de las redes y servicios de telecomunicaciones”, esto por cuanto genera un importante costo regulatorio para los operadores y no representa un esquema efectivo para mejorar la ciberseguridad en el país; por lo cual, debe actualizarse para establecer un sistema colaborativo de atención a incidentes de seguridad..

Sugerimos que el mes programado para aprobación de la simplificación de trámites se adelante al primer semestre del año, considerando que desde el año 2020 se viene trabajando en las propuestas de mejora regulatoria con ese objetivo. Finalmente, en la agenda propuesta, no existe una propuesta concreta que permita luchar contra la piratería o el acceso a servicios ilegales, a fin de preservar las condiciones de competencia para el sector.

3.5 Flexibilización regulatoria:

Finalmente, es necesario que el Regulador implemente herramientas que flexibilicen la regulación, más aún cuando existen casos de éxito a nivel internacional donde se han implementado herramientas que flexibilizan la regulación, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, un Sandbox Regulatorio se refiere a una *“flexibilización del marco regulatorio o a un conjunto limitado de exenciones regulatorias que se otorgan a un proyecto o empresa, para permitirle probar nuevos modelos de negocio con requisitos regulatorios reducidos. Los Sandbox a menudo incluyen mecanismos destinados a garantizar objetivos regulatorios generales, incluida la protección del usuario.*

⁹ <http://www.ift.org.mx/sites/default/files/conocenos/pleno/sesiones/acuerdoliqa/dof131119647acc.pdf>



AEPROVI

ASOCIACIÓN DE EMPRESAS PROVEEDORAS DE SERVICIOS DE INTERNET,
VALOR AGREGADO, PORTADORES Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN

Asimismo, estos espacios de experimentación usualmente son desarrollados y administrados caso a caso por las autoridades reguladoras”¹⁰

Dentro del sector de las telecomunicaciones en Colombia, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, ha implementado sandboxes a fin de brindar un espacio a los prestadores de servicios de telecomunicaciones donde se dan ciertas exenciones a fin de implementar nuevos modelos de negocios o nuevos esquemas de prestación de los servicios, bajo la supervisión del Regulador.

Como un ejemplo en Colombia Tigo presentó uno de los primeros sandboxes aprobados, relacionado a entregar un contrato de prestación a los usuarios de forma convergente.

En Brasil, el regulador Anatel reconoció la necesidad de buscar nuevas formas de regular y desregular, para impulsar nuevos modelos de conectividad, siendo el sandbox una de las herramientas a ser utilizadas.

En México, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) planteó una Hoja de Ruta dentro de las cuales se considera la implementación de un Sandbox Regulatorio en el corto y mediano plazo.

De lo antes señalado, se sugiere el análisis y la aplicación de herramientas como sandboxes dentro de las cuales se considere liberar la regulación y exigencias en los servicios de telecomunicaciones lo que permitirá una flexibilización regulatoria donde se eliminará la aplicación de normativa excesiva y que en muchos casos resulta obsoleta por un periodo de tiempo donde los operadores orientarán sus recursos a establecer mecanismos innovadores para atender las necesidades reales de los usuarios.

Con estos comentarios, solicitamos muy comedidamente a Su Autoridad, revisar integralmente las observaciones expuestas a través del presente, que permita desarrollar una regulación efectiva, que contribuya con la reducción de la brecha digital y mejoramiento de la calidad regulatoria.

Atentamente,

Francisco Balarezo Pozo

Director Ejecutivo de la AEPROVI

¹⁰ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE. “El papel de los sandboxes en la promoción de la flexibilidad y la innovación en la era digital”. Paris, 2019. Citada en Resolución No. 5980 DE 2020
<https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Resoluci%C3%B3n%20CRC%205980%20de%202020.pdf>