

Bogotá D.C., 24 de noviembre de 2023

Señor
Nicolás Silva Cortes
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones - CRC
Ciudad

Ref.: Comentarios al Proyecto de Resolución “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones”

Estimado Señor Director Ejecutivo,

De nuevo, queremos agradecer el espacio del pasado lunes en el Foro sobre el Proyecto Regulatorio “Revisión de medidas regulatorias aplicables a servicios móviles” del 20 de noviembre de 2023 organizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante “CRC”) para discutir el proyecto.

Con el propósito de contribuir al desarrollo de buena regulación para el sector de telecomunicaciones, queremos compartir algunos comentarios sobre el proyecto de resolución “Por la cual se adoptan medidas para la promoción de la competencia, se modifican algunas disposiciones de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones” (en adelante el “Proyecto Regulatorio”).

En resumen, nos preocupa muchísimo que el proyecto se aleja de los estándares de buena regulación. Como explicaremos en este documento, consideramos que tiene serios déficits en términos de: (i) experticia y métodos de trabajo, (ii) estrategias regulatorias, información y eficiencia, (iii) transparencia y participación, (iv) accountability, comunicación y valor público, e incluso en relación con el cumplimiento del (v) mandato del regulador.



Nalanda Analytica.

Y esperamos que estos déficits sean superados *antes* de que una regulación tan importante para la competitividad del país y para el respeto y garantía del bienestar de las y los colombianos sea expedida.

Esperamos que los presentes comentarios sean de utilidad para su actividad regulatoria.

Un atento y cordial saludo,


Julián D. López Murcia, PhD
Director

Hemos organizado los comentarios de la siguiente forma:

Déficits en términos de Transparencia y Participación	3
Déficits en términos de Experticia y Métodos de Trabajo	5
Déficits en términos de Estrategias Regulatorias, Información y Eficiencia	8
Déficits en términos de Accountability, Comunicación y Valor Público	11
Déficits en términos de Mandato	13



Déficits en términos de Transparencia y Participación

- Consideramos que el Proyecto Regulatorio tiene serios déficits en términos de transparencia y participación. Al revisar las intervenciones durante el Foro y los comentarios sobre este proyecto publicados en la página web de la CRC, para nosotros es claro que en este proceso sólo han participado los actores con mayores recursos y mejor organización, pero no lo ha hecho un amplio grupo de actores que también podrían resultar impactados con las medidas incluidas en el Proyecto (ciudadanos, comunidades, autoridades subnacionales, entre muchos otros).
- Para que haya buena regulación, el regulador debe promover activamente que los diferentes tipos de actores impactados (no sólo las grandes empresas, los gremios más poderosos o las autoridades con mayores recursos) puedan participar desde las etapas de identificación de problemas, hasta el diseño o incluso testeo de las soluciones regulatorias. No basta simplemente con publicar los proyectos regulatorios en el sitio en internet del regulador, sino que existen muchas otras herramientas que permiten, en la práctica, posibilitar la participación de los actores con menos recursos y menos organizados.
- Por ejemplo, la OCDE (2022) recomienda diferentes mecanismos para la participación ciudadana: (i) reuniones abiertas: permite comunicar al público las decisiones y tener intercambios no estructurados con retroalimentación general; (iii) innovación abierta (hackathons y desafíos públicos): involucramiento del público en el desarrollo de soluciones y prototipos; (iii) procesos deliberativos representativos: un grupo aleatorio y representativo de ciudadanos desarrollan recomendaciones colectivas para los reguladores.
- Autores como Prosser (2010) han señalado que el regulador debe proporcionar “un foro en el que la participación y la deliberación puedan tener lugar”. Un foro que debe contar con: transparencia, consulta, rendición de cuentas y apertura en general (Prosser, 2010). De hecho, a nivel nacional, nuestra Corte Constitucional ha señalado ciertas *condiciones mínimas para los usuarios*, en cuanto a la participación en los procesos regulatorios:
 - a) Información oportuna sobre el proyecto y su contenido.
 - b) Posibilidad de presentar propuestas.
 - c) Que las propuestas sean consideradas por las comisiones.
 - d) Que las propuestas tengan una respuesta motivada



Nalanda Analytica.

- En la literatura sobre regulación este requerimiento se asocia con la idea de respetar un debido proceso regulatorio desde el punto de vista material (Baldwin, Cave y Lodge, 2012; López-Murcia, 2022). No sólo se trata de un asunto de derechos (múltiples derechos humanos incluyen dentro de su contenido el acceso a información y participación en las decisiones públicas), o un asunto de desarrollo (diferentes metas de los ODS incluyen aspectos de participación de las comunidades), o de un factor central de la legitimidad de una regulación (que facilita o no el cumplimiento posterior de la regulación), sino de un factor que además impacta otros factores de la calidad regulatoria como la experticia (porque menos participación significa menos información relevante en la identificación de problemas y el diseño de soluciones), como explicamos más adelante.
- En este caso, es evidente que resultan insuficientes los comentarios de lo que la CRC denomina “los diferentes agentes del sector”, toda vez que estos corresponden únicamente a empresas de telecomunicaciones (particularmente aquellas con mayor concentración de mercado) y a la intervención de la SIC. Esto no equivale a un procedimiento regulatorio eficiente y participativo en los términos planteados, necesarios para la adecuada promoción del bienestar del usuario, ni satisface las condiciones del análisis multicriterio promovido por la CRC toda vez que no se consideran realmente “los intereses de los diferentes agentes que tengan injerencia sobre las temáticas de estudio” (pg. 28 de Documento Soporte).
- Si bien el objetivo principal del proyecto es aumentar el bienestar de los consumidores. en ninguno de los espacios de discusión del proyecto, el Foro del 20 de noviembre de 2023 o los comentarios en etapas anteriores del proyecto, se propició la participación de ciudadanos o asociaciones de consumidores. Lo anterior, implica que los impactos o beneficios a los usuarios, identificados por la CRC en el documento de soporte, no se encuentran sustentados en posiciones actualizadas de los consumidores, sino en posibles suposiciones de la autoridad regulatoria.
- No es razonable esperar que con las mismas herramientas con las que se gestiona la participación de las grandes empresas y gremios de este sector, también sea posible fomentar la participación de los ciudadanos o incluso de sus asociaciones. En la información pública del proyecto no hay, por ejemplo, recursos que traduzcan los asuntos más discutidos de las medidas en un lenguaje llano o con infografías que hagan posible su entendimiento más allá de las audiencias especializadas.
- Más allá de las acciones constitucionales y legales que procederían por esta



Nalanda Analytica.

situación de baja o nula participación de los actores con menos recursos, tenemos una preocupación central por las consecuencias sobre los ciudadanos en caso de seguir adelante con el Proyecto Regulatorio en estas condiciones.

- En este contexto, invitamos a la CRC a preguntarse si, más allá del ámbito formal, está siguiendo un proceso regulatorio justo y, verdaderamente, accesible y abierto a todos los impactados. Y, formalmente, le solicitamos que nos informe cómo ha procurado la participación de actores con menos recursos y organización, teniendo en cuenta, precisamente, estas circunstancias.

Déficits en términos de Experticia y Métodos de Trabajo

- El Proyecto Regulatorio no sólo tiene serios déficits en términos de participación sino también en términos de experticia y métodos de trabajo. Al revisar la información pública del proyecto no encontramos estudios técnicos acordes con la importancia e impacto potencial del proyecto, en términos del *entendimiento integral del contexto en el cual sería implementado*. Tampoco encontramos evidencia de participación de expertos (as) de la academia o de centros de pensamiento enfocados en temas diferentes del derecho de la competencia, por ejemplo, desde las facultades de Ingeniería, Economía o Psicología (este último es una de las grandes ausencias, por los supuestos del proyecto en cuanto al comportamiento de los usuarios).
- Lo anterior, sumado al aspecto señalado en la anterior sección en cuanto a una muy limitada o inexistente retroalimentación de parte de los actores impactados con menos recursos y menor organización. En otras palabras, no han tenido en cuenta suficientemente la información de buena parte de los actores afectados (por ejemplo, en relación con posibles costos del Proyecto Regulatorio en términos de empleo, de sostenibilidad de medianas y pequeñas empresas que participan en este sector, o de acceso al servicio en los lugares donde todavía no ha habido suficientes inversiones en infraestructura).
- Vale la pena recordar que el criterio de experticia, comúnmente usado para evaluar si estamos frente a una buena regulación, se refiere al sustento técnico de las medidas adoptadas o por adoptar (Baldwin, Cave y Lodge, 2012; Jasanoff, 1990). Esta capacidad, generalmente, está muy ligada a una adecuada organización institucional de los reguladores, con recursos suficientes para



cumplir sus funciones, y adecuados métodos de trabajo u operación (Tucker, 2018).

- La experticia no se limita a aspectos técnicos (de Ingeniería) o económicos sobre la competencia en el mercado (en este caso, de telefonía móvil), sino también a formas adecuadas de evaluar costos y beneficios (evaluaciones integrales y en términos de bienestar, ver Sunstein, 2018), a entendimientos científicos actualizados relevantes (desarrollos de los estudios de Psicología sobre el comportamiento de los consumidores)¹, y a conocimientos en relación, por ejemplo, con la racionalidad regulatoria de los derechos humanos (López-Murcia, 2022).
- En este caso, no encontramos estudios técnicos acordes con la importancia e impacto potencial del proyecto, en términos del *entendimiento integral del contexto en el cual sería implementado*. Cabe preguntarse: (i) ¿el sustento técnico del Proyecto Regulatorio está utilizando métodos de análisis que permitan incorporar información esencial sobre la creciente incertidumbre del contexto de su aplicación en términos económicos, tecnológicos, políticos y ambientales, por ejemplo, herramientas de *análisis de sistemas no lineales* (ver Palmer 2022)?; (ii) ¿el sustento técnico del Proyecto Regulatorio está utilizando métodos de análisis que permitan hacer *proyecciones no estacionarias* y tener en cuenta otros factores inciertos relacionados con cambios de la demanda de servicios móviles, o sigue simplemente basado en proyecciones lineales (ver Palmer, 2022)?; (iii) ¿el sustento técnico del Proyecto Regulatorio está teniendo en cuenta *cambios en el contexto nacional* con evidente impacto en el asunto bajo análisis como la *subasta 5G* o la *integración entre Tigo y Movistar*?; (iv) ¿el sustento técnico del Proyecto Regulatorio está teniendo en cuenta las necesidades del país en términos de una recuperación post covid inclusiva, sostenible y resiliente?

¹ Calvo-Porrá, C., & Lévy-Mangin, J.-P. (2015). Switching behavior and customer satisfaction in mobile services: Analyzing virtual and traditional operators. *Computers in Human Behavior*, 49, 532–540. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.03.057>

Ovčjak, B., Heričko, M., & Polančič, G. (2015). Factors impacting the acceptance of mobile data services – A systematic literature review. *Computers in Human Behavior*, 53, 24–47. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.06.013>

Abbas, H. A., & Hamdy, H. I. (2015). Determinants of continuance intention factor in Kuwait communication market: Case study of Zain-Kuwait. *Computers in Human Behavior*, 49, 648–657. <https://doi.org/10.1016/j.chb.2015.03.035>

Zarpou, T., Saprikis, V., Markos, A. et al. Modeling users' acceptance of mobile services. *Electron Commer Res* 12, 225–248 (2012). <https://doi.org/10.1007/s10660-012-9092-x>



- En el ejercicio de análisis comparado (como forma de sustento técnico), la CRC sólo identifica cómo fueron implementadas alternativas regulatorias en otros países. Sin embargo, no identifica si esas alternativas regulatorias produjeron un impacto positivo en sus contextos o si las mismas son aplicables para el contexto colombiano. Se trata de un ejercicio que va en contravía de la técnica central del análisis comparado, que debe partir de los problemas comunes (que pueden ser resueltos con herramientas muy distintas) y no de las herramientas como tal (ver González, 2006; Mukhtarov y Daniell, 2016; Michaels, 2019). Al guiarse por estas alternativas, sin más, podría terminar haciendo un trasplante regulatorio sin considerar la especificidad del contexto colombiano.
- Tampoco hay un análisis a profundidad del impacto de la integración entre Tigo y Movistar o de la subasta 5G. Lo anterior, a pesar de señalar que esta integración debía ser objeto de monitoreo y que se debía conocer “la información completa del modelo 2 de compartición de las redes que estas PARTES decidan implementar” (Página 144 de Revisión del Mercado Relevante “Servicios Móviles”). Y hay una omisión similar en relación con la subasta 5G, a pesar de su incidencia directa sobre la problemática que la CRC señala como justificación general de las medidas (en opinión de la CRC hay fallas del mercado relacionadas con poder de mercado).
- Aunque la CRC señala que el objeto de las medidas es “Incrementar la competencia efectiva en los mercados de servicios móviles con el fin de mejorar el bienestar de los usuarios” (Página 6 del Documento Soporte), al analizar los comportamientos y necesidades de los usuarios solo se tuvieron en cuenta hábitos de consumo en paquetes y equipos móviles, la distribución por operadores y las razones de selección, permanencia o cambio de operador (Revisión del Mercado Relevante “Servicios Móviles”); sin contar o aportar información actualizada sobre lo que consideran los mismos usuarios del sector como relevante para su bienestar, la literatura más reciente sobre decisiones de consumo, o las necesidades de infraestructura del país.
- En otras palabras, nos preocupa que vemos un Proyecto Regulatorio que *no está diseñado con base en escenarios futuros contruidos de la forma más técnica posible*, sino con base en patrones del pasado cada vez menos útiles. No vemos que se haya identificado de forma adecuada el contexto en el que va a ser aplicado y, por tanto, es claro que no se están considerando adecuadamente sus posibles impactos sociales (incluyendo los económicos) que podría llegar a tener. Tampoco vemos que se trate de un proyecto regulatorio sintonizado con las necesidades del país en términos de una recuperación post covid que sea inclusiva, sostenible y resiliente.



- Finalmente, en el Proyecto Regulatorio se olvida que la participación de consumidores, expertos (más allá de los aspectos técnicos puntuales y de derecho de la competencia) y empresas del sector (no sólo las proveedoras de servicios móviles) no solamente debe entenderse como una condición para el cumplimiento material del debido proceso regulatorio (ya analizado), sino que también constituye una *oportunidad de mejora del sustento técnico para la intervención a desarrollar*. Con este propósito, por ejemplo, podrían contemplarse alternativas como el sandbox regulatorio, *de tal forma que se diseñe la regulación con base en la mejor información disponible y no en supuestos limitados*.

Déficits en términos de Estrategias Regulatorias, Información y Eficiencia

- El Proyecto Regulatorio también tiene serios déficits en términos de estrategias regulatorias, información y eficiencia. Como ya hemos venido explicando, no es claro que el análisis de costos y beneficios haya tenido en cuenta todo su impacto (por la, todavía, limitada información con la que se ha trabajado y la limitación en las herramientas de análisis del contexto).
- No tener en cuenta dicha información puede tener como efecto que el proyecto tenga un alto costo para la sociedad en general y uno aún mayor para los más vulnerables. Es decir, es posible que el proyecto tal y como está no pase un análisis de costo/beneficio en términos monetarios -integral- (por su impacto sobre variables no analizadas como empleo, organización empresarial y desarrollo de infraestructura), y tampoco uno de costo/beneficio en términos de bienestar (teniendo en cuenta la situación socioeconómica de quienes asumen dichos costos o beneficios) (ver Sunstein, 2018).
- Las limitaciones de los análisis costo/beneficio de este proyecto tendrían, al menos, dos manifestaciones. En primer lugar, en la información pública disponible sobre el proyecto no hay evidencia de análisis profundos de los costos asociados con factores como empleo, organizaciones empresariales del sector (como algunas de las que intervinieron en el Foro del 20 de noviembre) o con el impacto de las medidas sobre el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones que necesita el país. No conocemos un análisis costo



Nalanda Analytica.

beneficio que justifique la prelación de las medidas del Proyecto Regulatorio relativas a la promoción del “uso eficiente de la infraestructura pasiva de torres existente” (pg. 88 de Documento Soporte) sobre alternativas más aptas para el fomento de la inversión (en un sector que requiere tanto construcción de infraestructura como mantenimiento de la existente).

- *Tampoco hay evidencia de un análisis de impacto que distinga entre las personas o regiones con diferentes niveles de ingresos.* En segundo lugar, no hay evidencia de análisis profundos de alternativas de diseño regulatorio realmente diferentes (por ejemplo, entre regulación *ex ante* y manejo de la situación vía derecho de la competencia) o que contemplen con cierto rigor los posibles escenarios posteriores a la subasta 5G. Incluso, desde la perspectiva de beneficios, es posible afirmar que durante el Foro del 20 de noviembre algunas de las intervenciones pusieron en duda las fallas del mercado invocadas por la CRC como justificación de este proyecto (por ejemplo, en la intervención del consultor Christian Jaramillo).
- En este punto, vale la pena recordar que la regulación no está limitada a aproximaciones basadas en comando y control con estándares de producto, sino que puede incluir diversos tipos de mecanismos (estrategias regulatorias) para impactar el comportamiento. Pueden ser incentivos, revelación de información, *nudging*, derecho de la competencia, responsabilidad civil, entre muchas otras opciones (Baldwin, Cave y Lodge, 2012). La selección de la combinación de estrategias regulatorias, por supuesto, no se da en un vacío, sino que debe partir, entre otros, de la caracterización de regulados y el análisis de riesgos (López Murcia, 2022) e, idealmente, del cumplimiento de requerimientos de diseño de la calidad regulatoria (como los derivados del paradigma de la regulación inteligente, que incluye dentro de sus principios limitarse a la intervención estrictamente necesaria).

Déficits en términos de Accountability, Comunicación y Valor Público

- El Proyecto Regulatorio además tiene déficits en términos de "accountability", principalmente, por el déficit de explicación de las actuaciones de la CRC frente a la ciudadanía en general, frente al Congreso y los medios.
- El *accountability* o “rendición de cuentas” hace referencia al control político o judicial del regulador. Sin embargo, un entendimiento menos jerárquico del



concepto lo hace extensivo al escrutinio público de la ciudadanía directamente o a través de los medios a las acciones desplegadas por el regulador (López-Murcia, 2022). Bajo esa lógica, los proyectos regulatorios deben propender por utilizar un lenguaje claro que permita a la ciudadanía comprender el sustento de las medidas adoptadas y sus posibles consecuencias.

- En este caso, a pesar de que el Proyecto Regulatorio tiene un resumen de los cambios incorporados en lenguaje relativamente sencillo (numeral segundo de las consideraciones), el documento de soporte no cuenta con una simplificación similar. Por ejemplo, la evaluación de los plazos para efectuar trámites de portabilidad numérica móvil, explica la calificación de alternativas de la siguiente forma:

“ a. Con respecto al subcriterio “Dinamización del mercado” (64.3%), se determinó que la alternativa regulatoria 3 generaría mayores oportunidades para que los operadores receptores del proceso de PNM adelanten estrategias de fidelización de los usuarios portados, en comparación con las demás alternativas, debido a que en este caso tanto los OMV, como los OMR que no ostentan posición de dominio en el mercado “Servicios Móviles”, contarían con un plazo razonable para que los nuevos usuarios portados a su red experimenten los servicios del operador receptor sin presiones externas, y así mismo evitar que se desincentive el uso de la portación debido al acoso que podrían experimentar para retornar a los operadores donantes. En síntesis, en cuanto al criterio de competencia, con esta medida se evitará que quienes ostenten posición dominante en el mercado aprovechen sus ventajas competitivas para elaborar ofertas a la medida de los usuarios, que no puedan ser contestadas por los operadores receptores en el corto plazo, y con ello proteger su posición de dominio y adicionalmente ganar una mayor participación en el mercado “Servicios Móviles”; a la vez que se promueve la dinamización del mercado, generando condiciones para que los OMV puedan fidelizar a los usuarios que se portan a sus redes.

b. En cuanto al subcriterio denominado “Información para elegir” (56.6%), también se determinó que la alternativa regulatoria 3 sería la que en mayor medida contribuiría a que los usuarios accedan a más y mejor información para comparar y elegir al operador que más le convenga en comparación con las demás alternativas, toda vez que permitiría que una mayor cantidad de usuarios, de OMV y OMR, que no ostenten posición dominante en el mercado “Servicios Móviles”, tengan la posibilidad de experimentar los servicios contratados por un tiempo razonable con operadores receptores en términos de calidad, cobertura, servicio al cliente, beneficios, descuentos

y productos adicionales, entre otros. (...)”

- Frente a esta situación, propuestas como la de Hagan (2017) en materia de *Legal Design*, resultan relevantes para las autoridades regulatorias, pues presentan una alternativa viable para combinar la solidez técnica con la empatía hacia el lector no especializado. En ese sentido, sería posible hacer uso de la representación visual de información para hacer más amable la información presentada y, por esa vía, permitir que llegue a un público más amplio (por ejemplo, utilizando infografías que prescindan de largas referencias normativas). Lo anterior, permitiría una rendición de cuentas más efectiva ante la ciudadanía y los consumidores (gran parte de la población del país que cuenta con estos servicios móviles).
- Asimismo, resulta fundamental establecer si frente a un tema tan importante está operando o no el **control político del Congreso de la República** o de los medios. Al respecto, cabe señalar que el país mediático y político parece estar más interesado en aspectos de la gestión pública en cabeza del Ministerio de las TIC como el salvamento de un operador relevante como Tigo (Infobae, 21 de septiembre de 2023) o la subasta de la red 5G (La República, 23 de noviembre de 2023). Hasta donde tenemos información, no ha habido espacios en el Congreso para la CRC, ni se ha dado suficiente cobertura periodística de las medidas propuestas en la Resolución.

Déficits en términos de Mandato

- Un criterio fundamental para el análisis de la calidad regulatoria es el cumplimiento del mandato del regulador, es decir, del conjunto de disposiciones normativas que rigen su actuación (Baldwin, Cave y Lodge, 2012).
- El cumplimiento del mandato trasciende del análisis de la competencia asignada por el ordenamiento jurídico al regulador, pues engloba los lineamientos constitucionales, legales, reglamentarios y, en general, normativos que debe seguir en el ejercicio de dicha competencia (López-Murcia, 2022). En el caso de la CRC, por ejemplo, es claro que además de la promoción de la competencia para una prestación eficiente de los servicios públicos, incluye la promoción de inversiones que garanticen la cobertura y la calidad a los usuarios, y la protección de los consumidores.



- El Proyecto Regulatorio y su documento de soporte incluyen consideraciones sobre la promoción de la competencia y la protección y aumento del bienestar de los consumidores. Sin embargo, no hay un análisis similar en relación con el objetivo de promoción de las inversiones en el sector. Este objetivo no es menor, en tanto está directamente relacionado con el cumplimiento de la obligación de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) relacionados con servicios móviles como la educación, la salud e incluso la vivienda digna.
- De otro lado, los déficits de este Proyecto Regulatorio en relación con el mandato son especialmente evidentes en relación con el “*regulatory enterprise*” (en términos de la literatura sobre regulación, ver Prosser, 2010) o la colaboración armónica entre autoridades de nuestro Derecho Constitucional y Administrativo. De acuerdo con Prosser (2010), la noción de *regulatory enterprise* le recuerda a los reguladores que el cumplimiento de sus funciones debe darse en el marco de un trabajo colaborativo con otros organismos gubernamentales en un “espacio colaborativo”. La buena regulación no puede surgir de un trabajo aislado. Por el contrario, el documento soporte pareciera descartar de plano la posibilidad de revisar las propuestas de los operadores para superar las problemáticas identificadas que involucran respuestas que no competen directamente a la CRC, negando la posibilidad de cualquier articulación institucional que permitiera una respuesta regulatoria integral y coherente. Por ejemplo:

“Respecto a las supuestas problemáticas que mencionan ETB y TIGO relacionadas con la asignación de recursos públicos al operador con posición dominante en el mercado “Servicios Móviles” para el desarrollo de proyectos de política pública, es de mencionar que la asignación de recursos públicos para el despliegue de redes fijas y el incremento de la cobertura del servicio de internet fijo en zonas apartadas, se realiza, a través de procesos de selección objetiva, **por mandato legal, y en ejercicio de competencias ajenas a las de la CRC.**” (pg. 14 Documento Soporte) (énfasis agregado)

- Lo que se extraña en el Proyecto Regulatorio no es una regulación que exceda las facultades legales de la Comisión, sino mayor evidencia de un trabajo coordinado de gobierno.