

116751000G - 0357

Bogotá, D.C., 1 de octubre de 2024

Doctora

LINA MARIA DUQUE DEL VECCHIO

Directora Ejecutiva

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

E. S. D.

Asunto: Comentarios al documento de Formulación y Justificación – Proyecto de simplificación normativa 2024

Respetada doctora Duque,

De manera atenta, y atendiendo la consulta publica realizada por la Comisión en el marco del proyecto regulatorio del asunto, nos permitimos realizar los siguientes comentarios al proyecto de simplificación normativa.

En primer lugar, daremos respuesta a las preguntas puntuales realizadas por la Comisión, advirtiendo que a lo largo de este escrito que se en los planteamientos de fondo que consideramos relevantes para contribuir al proceso regulatorio.

1. ¿Considera que el ámbito del proyecto de simplificación regulatoria está claramente definido y es adecuado para abordar los desafíos regulatorios actuales? ¿Qué formas, dimensiones o aspectos adicionales de la simplificación, si los hay, deberían incluirse en el proyecto?

RTA/ Como se verá mas adelante, desde TELEFÓNICA consideramos que si bien el ámbito del proyecto está claramente definido, el mismo debe contemplar una revisión integral de la regulación, con un análisis de impacto de la simplificación normativa que permita medir su eficiencia.

2. ¿Los objetivos del proyecto de simplificación regulatoria son claros, alcanzables y están alineados con las necesidades de los interesados y del sector? ¿Hay objetivos específicos que deberían ser revisados o añadidos? ¿Cuáles? ¿Por qué considera que deberían ser revisados o incorporados?

RTA/ Como desarrollaremos en los comentarios que realizaremos más adelante, consideramos que si bien los objetivos son claros, consideramos fundamental que el proyecto sea más ambicioso para poder atender las necesidades del sector, y la realidad del mercado.

3. ¿La metodología propuesta en el Capítulo 4 para el ejercicio de simplificación regulatoria, incluyendo la identificación y evaluación de normas susceptibles de simplificación, es adecuada para lograr los objetivos del proyecto? ¿Considera que hay otros enfoques metodológicos que deberían considerarse? ¿Cuáles?

RTA/ En línea con lo planteado en el punto anterior, consideramos que la revisión de la regulación sectorial vigente debe ser revisada de manera integral, con un análisis de impacto, utilidad, pertinencia y eficiencias de las normas actuales. De igual manera consideramos que deben desarrollarse mesas de trabajo, por temáticas o regímenes contenidos en la resolución 5050 de 2016.

4. ¿Cómo percibe el potencial impacto del ejercicio de simplificación regulatoria propuesto en términos de eficiencia, reducción de cargas administrativas y mejora en la competitividad? ¿Qué riesgos o desafíos considera que podrían surgir al realizar el ejercicio de simplificación?

RTA/ Como apuntamos en el desarrollo de los comentarios, desde TELEFÓNICA consideramos fundamental que se haga un análisis donde se mida precisamente el impacto con un enfoque en reducción de costos y cargas administrativas.

5. ¿Los listados de normas identificadas en los Anexos 1, 2 y 3 para posible simplificación reflejan de manera adecuada las necesidades de optimización, eficiencia y competitividad que debe satisfacer el marco regulatorio? ¿Hay otras normas que deberían incluirse en las listas? ¿Cuáles? ¿Hay normas incluidas en las listas que no deberían ser simplificadas? ¿Cuáles?

RTA/ Como hemos mencionado anteriormente, consideramos que la revisión que se debe realizar en este proceso de simplificación debe ser integral, con foco en la medición del impacto y eficacia de las medidas para reducción de cargas administrativas.

6. ¿Cree que los mecanismos de participación y consulta pública propuestos para el desarrollo del proyecto son suficientes para asegurar una retroalimentación efectiva de todos los interesados? ¿Qué sugerencias tiene para mejorar este proceso de participación?

RTA/ Desde TELEFÓNICA consideramos fundamental que se realicen mesas de trabajo sectoriales, donde se revise de manera integral la resolución 5050 de 2016, las cuales consideramos se pueden desarrollar por temas y/o regímenes.

1. Introducción

El proyecto de simplificación regulatoria propuesto por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) representa un paso importante hacia la modernización del marco normativo del sector de las telecomunicaciones en Colombia. En un entorno dinámico y en constante evolución, resulta fundamental contar con regulaciones que no solo respondan a las necesidades actuales del mercado, sino que también faciliten la adaptación a futuras transformaciones tecnológicas y sociales. **Sin embargo, para maximizar el impacto positivo de este ejercicio de simplificación, es necesario ir más allá de la eliminación de normas redundantes y la clarificación de procedimientos, integrando un enfoque más ambicioso y holístico que contemple la reestructuración del marco regulatorio en su totalidad.**

En el contexto del proyecto de simplificación regulatoria de la CRC, resulta fundamental destacar la ausencia de un objetivo claro y de indicadores específicos que permitan evaluar el éxito o fracaso del proceso. Actualmente, el proyecto parece centrarse en seguir un procedimiento detallado, pero carece de métricas que determinen si se han alcanzado las metas esperadas para la industria. Es decir, aunque se elimine una sola regulación al final del proceso, se podría considerar que se ha cumplido con el procedimiento, pero esto no necesariamente significaría que se ha logrado un avance significativo para el sector.

El verdadero objetivo de la simplificación regulatoria, como bien se determina en el documento azul de simplificación normativa¹, es reducir al máximo la carga normativa específica del sector de telecomunicaciones y, añadimos cuando sea posible, aplicar la regulación genérica para cualquier otro sector. Esto implicaría no solo una limpieza superficial de normas obsoletas o redundantes, sino una reestructuración profunda que promueva la eficiencia, la adaptabilidad y flexibilidad del entorno regulatorio, permitiendo a las empresas operar con mayor libertad y agilidad, como lo demanda este entorno digital y facilitando la innovación y el desarrollo del sector. Solo con un marco regulatorio claro, eficiente y ajustado a las necesidades actuales del mercado, se podrá considerar que el proceso de simplificación ha sido exitoso.

2. Limitaciones del Proyecto de Simplificación Regulatoria

La simplificación regulatoria no debe limitarse a una mera actualización de la normativa vigente; es una oportunidad para reevaluar el rol de la regulación en el sector y su capacidad para fomentar un entorno competitivo, transparente y favorable para la inversión. La CRC, en su documento de consulta sectorial, ha señalado correctamente la necesidad de hacer

¹ Finalidades de la simplificación regulatoria como criterio de mejora regulatoria.

Las finalidades de la simplificación regulatoria como criterio de mejora normativa pueden ser diversas y referirse a varios aspectos de las disposiciones regulatorias que son objeto del ejercicio de simplificación. Uno de sus principales objetivos es reducir, en lo posible, las cargas administrativas y los costos de cumplimiento originados en las normas, lo que implica minimizar el tiempo y los recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones regulatorias por parte de los agentes de mercado y otros actores⁸. Lo anterior no solo aligera las cargas en cabeza de los regulados, sino que también permite a las autoridades concentrar y utilizar en forma más eficiente sus recursos. (Pág 7)

la regulación más accesible y menos costosa en términos de cumplimiento. Sin embargo, este enfoque, aunque positivo, podría quedarse corto si no se abordan de manera integral aspectos como la coherencia y la eficiencia del marco regulatorio, así como la puesta en marcha de nuevas metodologías que promuevan la autorregulación y la adaptabilidad.

Uno de los principales retos que enfrenta la CRC es la alta carga normativa que actualmente caracteriza al sector. La Resolución CRC 5050 de 2016, que compila más de 1.200 páginas (alrededor de 370.000) palabras de regulación, refleja la complejidad y extensión de un marco normativo que, lejos de facilitar el cumplimiento, impone cargas administrativas significativas a los operadores. Esta situación no solo dificulta la innovación, sino que también limita la capacidad de respuesta del sector frente a los rápidos cambios tecnológicos y de mercado. Es por ello por lo que la simplificación regulatoria debe enfocarse en eliminar no solo las redundancias, sino también en revisar de manera crítica aquellas normativas que han dejado de ser efectivas o que generan más costos que beneficios.

3. Impacto de la carga regulatoria en la economía

Varios estudios han demostrado que la carga regulatoria tiene un impacto significativo en la economía, principalmente porque afecta las decisiones de inversión de las empresas y distorsiona el proceso de innovación. Según un análisis del Mercatus Center², la acumulación de regulaciones en los Estados Unidos desde 1980 ha reducido el crecimiento anual del PIB en un 0.8%, lo que se traduce en una economía un 25% más pequeña de lo que podría haber sido sin este aumento de regulaciones. Esta pérdida, estimada en alrededor de 4 billones de dólares, subraya cómo las regulaciones acumuladas impiden que las empresas inviertan en investigación y desarrollo, lo que finalmente frena la innovación y el crecimiento económico.

Otro estudio de la National Association of Manufacturers (NAM)³ estimó que el costo total de las regulaciones en EE.UU. ascendió a 3.079 billones de dólares en 2022, representando aproximadamente el 12% del PIB. Estos costos no solo impactan a las grandes empresas, sino que caen de manera desproporcionada sobre las pequeñas y medianas empresas, lo que limita su capacidad para competir y expandirse.

En Europa, un estudio de la Columbia Business School (2024)⁴ encontró que la carga regulatoria afecta el PIB en un promedio del 0.8%, variando desde el 0.1% en el Reino Unido hasta el 4% en Francia. Este estudio destaca que la regulación actúa como un "impuesto sombra" sobre la inversión de capital, lo que reduce el rendimiento de la inversión y, por ende, afecta el crecimiento económico.

² <https://www.mercatus.org/research/working-papers/cumulative-cost-regulations>

³ <https://www.nam.org/wp-content/uploads/2023/11/NAM-3731-Crains-Study-R3-V2-FIN.pdf>

⁴ <https://business.columbia.edu/research-brief/research-brief/red-tape-regulation-gdp>

Estos hallazgos refuerzan la necesidad de simplificar los marcos regulatorios, eliminando regulaciones obsoletas o redundantes, para fomentar un entorno más favorable para la inversión y el crecimiento económico a largo plazo. **Estos beneficios solo serán tangibles si se adelanta un proceso para reducir la carga regulatoria, hacerla más simple, que promueva mecanismos digitales, y reduzca asimetrías, no solo con cambios marginales o una limpieza tangencial.**

4. Oportunidades para Reformas Sustanciales

El alcance del proyecto de simplificación regulatoria propuesto por la CRC resulta limitado, especialmente considerando que la propia entidad ha señalado que “la simplificación regulatoria no debe interpretarse como un mecanismo para realizar modificaciones sustanciales o materiales de las normas de manera que se afecte negativamente la finalidad y eficacia que se pretendía con su implementación” p.6.

Esta restricción implica que cualquier modificación que se realice no debería alterar de manera significativa el contenido esencial de las regulaciones existentes. Sin embargo, esta postura podría ser reevaluada más aún cuando la CRC ha adelantado unos ejercicios de compilación y simplificación desde 2014 para a corregir aspectos de duplicidad, obsolencia o derogatoria de norma, con lo cual es el momento de trascender y permitir ajustes más profundos que realmente aborden los desafíos actuales del sector.

La experiencia reciente con la modificación del reglamento de portabilidad es un ejemplo que demuestra que, bajo el marco de la simplificación regulatoria, sí es posible realizar cambios sustanciales. La CRC, en el marco de este proyecto, señaló que “este enfoque de simplificación no se refiere únicamente a la reducción o eliminación de regulación, sino que es un concepto más amplio que incluye mejoras en los procesos de interacción con los sujetos de la regulación y de estos con sus usuarios, así como la optimización, digitalización y automatización de los trámites que se requieran con el fin de reducir los costos que estos puedan generar”⁵ p49. Esto indica que la simplificación puede y debe ir más allá, abarcando incluso transformaciones significativas en las normativas.

Sin embargo, el cambio introducido en el reglamento de portabilidad, al eliminar la deuda como causal de rechazo, se tradujo en un aumento considerable de la cartera vencida de los operadores y no produjo los efectos esperados en la dinámica de portabilidad. Esta situación demuestra que los cambios sustanciales en la regulación son posibles, pero deben ser cuidadosamente evaluados para asegurar que no generen consecuencias negativas no deseadas. **En este caso particular, se debería considerar revertir la modificación y, de igual manera, revisar otros aspectos de la regulación que podrían estar generando impactos adversos en el mercado.**

Es fundamental que la CRC adopte un enfoque más flexible y amplio en su proceso de simplificación regulatoria, permitiendo modificaciones sustanciales donde sea necesario

⁵ Proyecto CRC: Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil. Página

para mejorar la eficiencia y efectividad del marco normativo. Esta evaluación debe ir acompañada de un análisis exhaustivo de costo-beneficio que permita identificar claramente aquellas normativas que, lejos de contribuir al desarrollo del sector, imponen barreras innecesarias para la competitividad y la innovación. De esta forma, se podría lograr una simplificación que no solo alivie la carga administrativa, sino que también impulse un entorno regulatorio más adecuado a las necesidades actuales y futuras del sector.

La experiencia internacional demuestra que la simplificación regulatoria, cuando se ejecuta adecuadamente, puede ser un poderoso catalizador para el desarrollo del sector. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha establecido principios fundamentales que deben guiar estos procesos, incluyendo la necesidad de un compromiso político con la calidad regulatoria, la transparencia y participación pública, y la evaluación continua del impacto de las regulaciones. Siguiendo estos principios, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) también ha formulado recomendaciones orientadas a promover la transformación digital y la modernización del sector, subrayando la importancia de la simplificación como un pilar para la eficiencia y competitividad.

En Italia desde 2018 la revisión ex post se ha convertido en una herramienta clave para reformar de manera significativa el marco regulatorio con el objetivo de simplificarlo, más allá de simplemente eliminar normativas redundantes o desactualizadas. Este enfoque permite una evaluación integral del impacto real de las regulaciones vigentes y facilita ajustes basados en evidencia para mejorar su efectividad. Los ministerios están obligados a preparar un plan bianual de evaluaciones ex post y a publicar programas legislativos de seis meses, que incluyen las evaluaciones planificadas y las consultas a realizar. Este proceso, supervisado por el Departamento de Asuntos Legales y Legislativos (DAGL), asegura que las regulaciones no solo se mantengan actualizadas, sino que también sean revisadas y optimizadas de manera continua. La implementación de esta práctica permite a Italia adaptar su marco normativo de forma más eficiente y centrada en los usuarios, garantizando que las normativas se ajusten a las necesidades del mercado y la sociedad, fomentando así un entorno regulatorio más efectivo y simplificado.

En Perú, OSIPTEL llevó a cabo una significativa reforma regulatoria con la aprobación del Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Este reglamento, establecido mediante la Resolución No. 214-2024-CD/OSIPTEL, redujo el número de indicadores de calidad que las operadoras deben cumplir, pasando de más de 33 a solo tres indicadores obligatorios sancionables y diez informativos. Los indicadores obligatorios se centran en dos aspectos de calidad de red (velocidad mínima y asimetría en los servicios de acceso a Internet) y uno de disponibilidad, conocido como indicador de evento crítico. Esta reforma ha permitido a OSIPTEL optimizar la supervisión de calidad y reducir la carga administrativa para los operadores.

5. Consideramos que se debe ampliar el Alcance del Proyecto

En este contexto, es imperativo que la CRC amplíe el alcance de su proyecto de simplificación para incluir la liberación de cargas regulatorias no efectivas y costosas. Esto implica no solo facilitar los trámites administrativos, sino también promover un entorno en el que la tecnología y la innovación sean elementos centrales en la relación entre los regulados y la entidad reguladora.

Además, es crucial que la simplificación regulatoria contemple un cambio de enfoque hacia la autorregulación y la co-regulación en aquellas áreas donde el mercado ha demostrado capacidad para autorregularse de manera eficiente. Esto no significa abandonar el control regulatorio, sino más bien utilizar herramientas más ágiles y adaptativas que permitan a los operadores innovar y responder a las necesidades del mercado sin estar sujetos a normativas excesivamente restrictivas. De esta manera, la CRC puede fomentar un entorno más dinámico y competitivo, alineado con las mejores prácticas internacionales, donde la regulación actúe como facilitadora del desarrollo y no como una barrera.

La simplificación regulatoria debe ir acompañada de una evaluación rigurosa del impacto de cada una de las medidas adoptadas. En este sentido, es necesario que la CRC implemente un mecanismo de análisis costo-beneficio que permita identificar no solo las regulaciones que deben ser eliminadas, sino también aquellas que necesitan ser ajustadas para maximizar su efectividad. Un marco regulatorio eficiente no es aquel que simplemente reduce el número de normas, sino el que garantiza que cada una de ellas contribuya de manera positiva al desarrollo del sector, minimizando las cargas para los regulados y, al mismo tiempo, protegiendo los intereses públicos.

La implementación de análisis de impacto regulatorio (AIR) no debe limitarse a un ejercicio puntual previo a la expedición de nuevas normativas, sino que debe integrarse como una práctica continua de revisión y ajuste del marco existente. Esto implica que, periódicamente, se evalúe el desempeño de las regulaciones vigentes en función de sus objetivos originales, el contexto actual del mercado y los avances tecnológicos. De esta manera, la CRC podrá garantizar que la regulación se mantenga relevante y alineada con las necesidades del sector y de la sociedad en general.

Asimismo, la simplificación regulatoria debe contemplar la eliminación de las asimetrías regulatorias que actualmente afectan a diferentes actores del mercado. La evolución del ecosistema digital ha hecho que nuevos actores, como los proveedores de servicios over-the-top (OTT), jueguen un papel cada vez más relevante en la provisión de servicios de telecomunicaciones. Sin embargo, estos actores no están sujetos a las mismas regulaciones que los operadores tradicionales, lo que genera un desbalance competitivo y limita la capacidad de los operadores para competir en igualdad de condiciones. La CRC debe considerar en su proceso de simplificación la necesidad de adaptar la regulación para que esta sea tecnológicamente neutral y competitivamente equitativa, permitiendo que todos los actores compitan en condiciones justas y transparentes, y en esa medida es importante

identificar las asimetrías regulatorias con otros agentes del ecosistema con prontitud y eliminar las cargas excesivas a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones regulados.

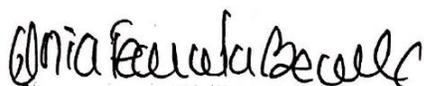
6. Sobre los objetivos

Proponemos un ajuste a los objetivos del proyecto de simplificación regulatoria de la CRC, ampliando su enfoque para incluir la eliminación de aquellas regulaciones que han demostrado no ser efectivas o que generan más costos que beneficios. Actualmente, el objetivo general se centra en "adelantar un ejercicio integral de revisión y simplificación de la Resolución CRC 5050 de 2016 para facilitar y hacer más eficiente el cumplimiento y aplicación de la regulación expedida por la CRC". Consideramos que este objetivo debería ser complementado para enfatizar la necesidad de reducir la carga regulatoria innecesaria, particularmente en aquellas normativas que no han mostrado ser efectivas o que generan asimetrías entre los diferentes actores del mercado.

Es fundamental incluir un objetivo específico que contemple la identificación y eliminación de estas regulaciones ineficaces o costosas. Este ajuste permitiría abordar de manera más proactiva los problemas del marco regulatorio actual y garantizaría que la simplificación no se limite a clarificar y optimizar normas, sino que también impulse cambios significativos que permitan una mayor flexibilidad y eficiencia regulatoria. Además, se debería considerar la transición hacia mecanismos de corregulación y autorregulación en aquellos casos donde sea viable, promoviendo un entorno más dinámico y adaptativo que responda mejor a las necesidades del mercado y facilite la innovación.

Esperamos contribuir con estos comentarios a enriquecer el proceso de simplificación normativa que se encuentra adelantando la Comisión.

Atentamente,



MARIA FERNANDA BERNAL CASTILLO

Directora de Asuntos Públicos y Mayorista