

CRC	
Radicación :	"2020300509"
Fecha :	17/02/2020 17/02/2020 3:44:38 P. M.
Remitente :	CLARO
Anexos :	
Asunto :	COMENTARIOS SANBOX REGULATORIO.-



Bogotá, 17 de febrero de 2020

Doctora  
**ZOILA VARGAS MESA**  
Directora Ejecutiva (E.F)  
**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**  
SandboxCRC@crcom.gov.co  
Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta  
Bogotá

**Ref.:** Comentarios Sanbox Regulatorio para la innovación en servicios de telecomunicaciones – Aplicación de mecanismos alternativos de regulación.

Respetada doctora Vargas,

Teniendo en cuenta el documento publicado por la Comisión, presentamos a continuación, los comentarios de COMCEL S.A. (Claro) al proyecto de la referencia, esperando que los mismos contribuyan a esta iniciativa:

I. **Comentarios al documento soporte - Sandbox Regulatorio para la innovación en servicios de telecomunicaciones**

• **"3.5 Sobre la información recolectada durante el Sandbox Regulatorio**

*Alrededor de un 25% de quienes respondieron a la consulta manifestaron la importancia de asegurar la confidencialidad de la información de los productos, servicios, estrategias comerciales y demás información recolectada en la ejecución del SR. Esta Comisión reitera que, si se determina que la información involucra secretos profesionales o industriales, se encontraría amparado por lo establecido en las Leyes 1712 de 2014 y 256 de 1996, así como en la Decisión Andina 486 de 2000. (...)"*

Reiteramos, la importancia de incluir en la resolución final, la referencia específica sobre la confidencialidad de la información presentada por parte de los participantes y la reserva sobre los resultados del SR. Ya que si bien, el documento de respuestas menciona el tema de la confidencialidad, en la regulación no se encuentra referencia alguna acerca de la misma. Consideramos, que es necesario reforzar tanto en el acto administrativo de carácter general y en los de orden particular, que se expidan en virtud de los SR, la confidencialidad y protección por parte de





normas especiales, de la información de los productos, servicios, estrategias comerciales y demás información de los participantes, que pueda representar una ventaja competitiva.

Respecto a la Ley 1712 de 2014, sobre información de naturaleza pública. Si bien es cierto, dicha ley establece las reglas bajo las cuales la información en posesión de autoridades públicas se debe gestionar, también lo es que las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19 de la misma, aplican al sujeto obligado, mas no al sujeto vigilado por una autoridad como la CRC; ya que en cumplimiento de un deber legal, se vería abocado a entregar la información que exija la autoridad, tal y como sucede actualmente.

Por otra parte, se debe entender que la información que se suministre por parte de las empresas participantes, en el marco del sandbox regulatorio, constituye a todas luces un secreto empresarial, profesional o industrial que se encuentra amparado por el artículo 260 de la Decisión Andina 486 de 2000, de tal manera que si se cumplen los presupuestos consignados en la norma, bajo los lineamientos y alcances dados por la Superintendencia de Industria y Comercio, se trataría de información que la CRC no estaría en condición de entregar a terceros.

En ese orden de ideas, la información se presumirá pública en los términos de la Ley, salvo que el titular invoque y sustente, su carácter reservado y/o confidencial. En este último caso, la CRC deberá abstenerse de divulgarla total o parcialmente a terceros, so pena de configurar una vía de hecho, violación de derechos y de servir de medio para divulgación no autorizada de propiedad intelectual en los términos de la mencionada Decisión Andina y/o eventuales actos de competencia desleal (Ley 256 de 1996).

En el mismo sentido, se debe tener en cuenta que en el lanzamiento de un producto o servicio innovador, es requisito indispensable su protección, a través de los beneficios que otorga la propiedad intelectual. De hacerse pública la información de un sandbox regulatorio específico en su totalidad, antes de lanzar el producto, se eliminaría el estímulo que genera la sorpresa de la oferta en el mercado, lo que haría los proyectos de SR poco atractivos para los operadores.

En un sentido muy parecido el Consejo de Estado, ha reconocido el factor sorpresa en los siguientes términos:

*"Pero, existe una gama de contratos que deben realizar las empresas y sociedades estatales del sector*





*financiero, bursátil y asegurador, cuya finalidad esencial es permitirle a la entidad ofrecer al mercado iniciativas y tecnologías de punta o anticiparse en éste a sus competidores, en síntesis, desarrollar una estrategia de mercado, que necesariamente tienen que estar comprendidos dentro del concepto de conexidad con el giro ordinario de sus actividades. Tal el caso, por ejemplo, de los contratos para la adquisición de equipos de alta tecnología para ofrecer mejores servicios asociados al manejo del dinero a sus clientes, de aquellos referentes a las campañas publicitarias y de todos aquellos que les ayudan a participar en el mundo de la competencia por el mercado, donde la oportunidad y el elemento "sorpresa" resultan relevantes para conquistar la clientela, factores propios de la competitividad que se perderían si no se pueden realizar con el sigilo propio de una estrategia de mercado." (SNFT)<sup>1</sup>*

En suma, insistimos en que el proyecto debe necesariamente contemplar las reglas de confidencialidad y protección de la propiedad intelectual, para ser realmente aplicable y atractivo para los operadores.

## II. Comentarios al proyecto regulatorio

- **"ARTÍCULO 1.** *Incluir la siguiente definición en el Título I de la Resolución CRC 5050 de 2016:*

**SANDBOX REGULATORIO:** *Mecanismo regulatorio que permite a los proveedores autorizados por la CRC probar productos, servicios y soluciones con un marco regulatorio flexible o un conjunto de exenciones regulatorias por un periodo de tiempo y geografía limitados. Dichos espacios facilitan, entre otras cosas, que las empresas autorizadas puedan operar productos o servicios temporalmente bajo una regulación flexible en un ambiente controlado."*

Los proveedores de servicios y/o bienes que se sometan al sandbox, no necesariamente son susceptibles de inspección, vigilancia y control por parte de la CRC, ya que existen otros actores del mercado que deberían poder participar en este espacio abierto por la Comisión con el fin de apalancar ideas innovadoras. Por lo tanto, sugerimos validar y aclarar que la expresión "proveedores autorizados por la CRC", incluye, pero no se limita a los sujetos vigilados por esta.

Teniendo en cuenta que en apartados posteriores de la propuesta, se hace referencia a la distribución

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 1488/03. Consejera ponente: SUSANA MONTES DE ECHEVERRI.





de competencias entre los diferentes sectores de la economía, así como el reconocimiento a los principios de colaboración y coordinación interadministrativa, consideramos fundamental adicionar que las condiciones bajo las cuales se llevará a cabo el laboratorio, serán consensuadas y elevadas a acto administrativo particular, por parte de las entidades de inspección, vigilancia y control que concurren en cada caso.

En el mismo sentido, cuando se trate de proyectos, bienes o servicios que sin importar el medio por el cual se ofrecen, resulten equivalentes, desde la oferta, demanda o en sus características a servicios de tecnologías de la información y las comunicaciones “tradicionales” (entendidos estos, como regulados), corresponderá a la CRC adoptar los ajustes regulatorios que considere adecuados, garantizando el derecho a la igualdad ante la ley y en las cargas regulatorias, los cuales podrán materializarse mediante la simplificación y flexibilización regulatoria, o mediante la adecuación del modelo de negocio a la regulación vigente.

- **“ARTÍCULO 12.1.1.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.** *El presente capítulo aplica a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y proveedores de contenidos y aplicaciones sujetos a la regulación de la CRC, que pretendan participar en el Sandbox Regulatorio y proponer productos, servicios y soluciones enfocados en la innovación en cualquier aspecto de la prestación de redes y servicios de telecomunicaciones.”*

Sugerimos que el universo de destinatarios del SR se amplié hasta los operadores postales, incluyéndolos en el ámbito de aplicación de la norma como creadores y participantes en el proceso de innovación de servicios y productos. Toda vez, que no evidenciamos argumentos para que los mismos sean excluidos de este espacio tan enriquecedor que ofrece el regulador. Consideramos que los operadores postales, también están en condición de aportar a los procesos de innovación sobre mejores servicios y sobre todo, teniendo en cuenta que su intervención redundaría en beneficio del usuario final. Por lo tanto, solicitamos modificar el artículo en mención, adicionando los operadores postales como sujetos activos de la norma de SR.

En el mismo sentido, el sandbox propuesto podría ser visto como un medio para la normalización de bienes y servicios no regulados, que dependen en todo o en parte de los de la provisión de servicios de comunicaciones, como lo son los servicios Over The Top (OTT), de tal manera que estos agentes –previo concepto de la CRC -hagan los ajustes del caso para adecuar su modelo de negocio a la regulación vigente o que el regulador flexibilice la regulación por los medios que considere adecuados, para permitir su normalización.







Por lo anterior, solicitamos igualmente, a la CRC ampliar el campo de acción del proyecto a estos nuevos agentes del mercado, como una dinámica orientada a reconocer la presencia de estos, promover la libre y leal competencia, buscar el bienestar social, la maximización de beneficios, la protección y bienestar de los consumidores en Colombia.

Esto resulta alineado, con lo expuesto por la OECD quien afirma que los Sand boxes regulatorios son un mecanismo adecuado para reducir o anular la tensión que en términos de competencia, se presenta entre los prestadores tradicionales de servicios y los nuevos actores, innovadores y/o agentes disruptivos; así como la derivada de la flexibilización del entorno regulatorio a los prestadores establecidos. Sobre el particular, la OECD ha expresado que:

***"(...) 22. Cabría esperar que la competencia aumentara si se flexibilizara el acceso al mercado de nuevos actores, innovadores o entidades no bancarias (el considerado sistema bancario paralelo). Sin embargo, los reguladores prudenciales podrían mostrarse reacios a admitir esta posibilidad, por temor a crear precedentes y a suavizar las normas vigentes. El uso creciente de los marcos reguladores de prueba (regulatory sandboxes) ofrece un ejemplo de las nuevas formas en que trabajan los reguladores para hacer que esta tensión desaparezca (...)"***<sup>2</sup>.

En síntesis, tanto la entrada de nuevas empresas de innovación y tecnología y la creación de un espacio regulatorio seguro, son formas reconocidas a nivel internacional para promover la competencia, reducir costos<sup>3</sup> y maximizar los beneficios del consumidor.

- **"ARTÍCULO 12.1.1.4. COORDINACIÓN CON OTRAS ENTIDADES.** *En virtud del principio de coordinación de las actuaciones y procedimientos administrativos, la CRC gestionará las actividades que considere pertinentes con las demás autoridades estatales que puedan resultar involucradas en el desarrollo del Sandbox Regulatorio."*

Insistimos en el cumplimiento del principio de seguridad jurídica, en tal sentido la Comisión debe tomar todas las medidas necesarias para generar un marco específico y suficiente, en el cual los participantes del SR estén exentos de consecuencias jurídicas frente a otras autoridades como el

<sup>2</sup> Ver: OECD (2017) LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN COMPETITION FORUM (Spanish Version) FORO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE COMPETENCIA Sesión III: Afrontando los desafíos de la competencia en los mercados financieros -- Documento de base elaborado por el Secretariado de la OCDE. Recuperado de: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2017\)6/es/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2017)6/es/pdf)

<sup>3</sup> Ver OECD (2018): Estudios Económicos de la OCDE: Costa Rica Recuperado de: <http://www.oecd.org/economy/surveys/Costa-Rica-2018-Estudios-Economicos-de-la-OCDE.pdf>





MINTIC y la SIC. Por lo tanto, es indispensable que se lleve a cabo un proceso de información y comunicación con las demás autoridades pertinentes en cada caso, con el fin de evitar inconvenientes que perjudiquen el proyecto y/o que puedan generar consecuencias jurídicas adversas al participante.

En tal sentido, sugerimos que al existir concurrencia de entidades gubernamentales en el sandbox, como consecuencia del carácter transversal de las Tecnologías de la Información y las comunicaciones, a efectos de garantizar la seguridad jurídica y definir las autoridades, reglas y condiciones de operación, inspección, vigilancia y control, es necesario que el acto administrativo sea expedido, conforme a su marco funcional específico, por todas las entidades públicas concurrentes.

- **"ARTICULO 12.1.1.7. CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL INGRESO AL SANDBOX REGULATORIO**

**CRITERIOS DE SELECCIÓN PARA EL INGRESO AL SANDBOX REGULATORIO.** Para ingresar al Sandbox Regulatorio, los proyectos deberán cumplir los cuatro (4) criterios que se describen a continuación:

**12.1.1.7.1 Innovación genuina:** el proyecto deberá demostrar que integra una innovación genuina.

**12.1.1.7.2 Beneficios para los ciudadanos:** el proyecto deberá identificar cuáles son los beneficios que tiene para los ciudadanos.

**12.1.1.7.3 Necesidad demostrada:** el proyecto deberá mostrar por qué no puede ser implementado bajo el marco regulatorio vigente.

**12.1.1.7.4 Idoneidad del proponente:** el proyecto puede implementarse de manera satisfactoria por el proveedor que lo propone, dado que demuestra tener los recursos y la experiencia necesarios para poderlo implementar".

El cumplimiento de los cuatro (4) criterios de selección para el ingreso al sandbox regulatorio, podría constituirse en una barrera para participar de tales ejercicios. Consideramos que debería permitirse un cierto margen que permita la entrada de iniciativas que no necesariamente cumplan con los cuatro requisitos, pero que por su importancia para el sector, sea necesario que sean considerados. Es así como, proponemos que el artículo 12.1.1.7, se adicione un párrafo en el que se establezca que la CRC, excepcionalmente, podrá admitir dentro del sandbox regulatorio, proyectos de relevancia demostrada para el sector que cumplan como mínimo tres (3) de los cuatro (4) criterios definidos, cuando se encuentre debidamente fundamentada su pertinencia.





- "Los indicadores positivos y negativos del Sandbox Regulatorio se establecen en la siguiente tabla":

No.	Criterio	Pregunta fundamental	Indicadores Positivos	Indicadores Negativos
2	Beneficios para los ciudadanos	¿Tiene la innovación propuesta beneficios identificables para los ciudadanos?	<ul style="list-style-type: none"><li>• La propuesta está alineada con los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009, modificados y adicionados por la Ley 1978 de 2019, y contribuye al cumplimiento de las metas establecidas en materia de conectividad en el Plan Nacional de Desarrollo.</li><li>• La innovación brindará conectividad en zonas rurales o de difícil acceso o en aquellos municipios focalizados por las políticas públicas sociales.</li><li>• La innovación promoverá la competencia en el sector de las telecomunicaciones.</li><li>• La propuesta podrá mejorar los precios o la calidad de los servicios de telecomunicaciones.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La propuesta podría tener efectos negativos en la competencia.</li><li>• La innovación podría tener efectos negativos en el beneficio de los consumidores.</li></ul>

Sugerimos que dentro de los indicadores positivos, para el criterio número 2, es decir, "Beneficios para los Ciudadanos", sea incluido el mejoramiento en la calidad de atención al usuario. Ya que, el SR sería un espacio propicio para evaluar la digitalización de los trámites a la luz de medios adicionales que permitan garantizar una efectiva atención y una mejor experiencia del cliente, mediante el uso de herramientas tecnológicas de inteligencia artificial, reconocimiento de voz y combinación de canales, tales como el chatbot, IVR conversacional y el IVR visual, entre otros.

En línea con lo anterior, ponemos a consideración de la Comisión, como posibles temas objeto de SR, el proyecto de digitalización de trámites, así como, la modificación de la metodología de medición y reporte de los indicadores de calidad de internet móvil. Tema particular sobre el cual los operadores ya hemos presentado las propuestas correspondientes, debidamente fundamentados con información suficiente.

Respecto a los indicadores negativos, encontramos que el documento menciona que la propuesta





podría tener efectos negativos en la competencia, lo cual no es claro ya que cualquier proyecto, tendría una incidencia en la competencia, por lo tanto sugerimos especificar a qué efectos negativos hace referencia. Toda vez que, precisamente la innovación en la oferta de productos y servicios tiene como propósito natural, el crecimiento o la modificación de la participación en un mercado determinado. En este sentido, de presentarse algún efecto de los que la Comisión denomina negativos para el mercado, surge el interrogante del papel de los terceros en estos SR. Podrían los competidores ser terceros interesados en el proyecto bajo análisis de Sandbox y en esos términos cuestionar la innovación o frenar dicha innovación?

- **“ARTÍCULO 12.1.1.8. RIESGOS.** *El proyecto deberá identificar los riesgos previsibles que pueden surgir durante su desarrollo. Cuando dichos riesgos impliquen afectación a los mecanismos de protección a los usuarios dispuestos por la Comisión, el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones o proveedores de contenidos y aplicaciones que esté a cargo del proyecto deberán establecer salvaguardas previa evaluación y aprobación por parte de la CRC.”*

Entre los riesgos que se pueden identificar, relacionados con la protección a los usuarios, es necesario tener aclarar en el evento que se realicen pruebas con un consumidor específico. Por ejemplo, como se atenderán las solicitudes de PQRS y que exclusiones del régimen de protección de los usuarios le aplican.

- **“ARTÍCULO 12.1.1.11. FASES DE DESARROLLO DEL SANDBOX REGULATORIO.** *El Sandbox Regulatorio para la innovación en redes y servicios de telecomunicaciones se desarrollará en cuatro (4) fases:*

**12.1.1.11.1. Aplicación:** *Con anterioridad a la apertura de la fase de aplicación, la CRC publicará las fechas durante las cuales recibirá las propuestas y formularios de aplicación junto con la demás documentación requerida para solicitar la inclusión de un proyecto dentro del Sandbox Regulatorio.*

**La aplicación se realizará mediante cohortes semestrales.** *Una vez culminado el proceso de solicitud de inclusión al Sandbox Regulatorio, la CRC le informará a cada interesado si se cumplen los requisitos mínimos para la presentación de la propuesta (información, objeto, efectiva necesidad, etc.) durante los quince (15) días hábiles siguientes”. (NSFT)*

Resulta inconveniente la limitación del periodo de aplicación del SR a cohortes semestrales. Así como, el condicionamiento a la recepción de propuestas solo en determinadas fechas del año, ya que esto podría ir en contra del propósito y objetivo de los sandbox regulatorios, los cuales pretenden ir a la par







de la innovación tecnológica. En consecuencia, proponemos que nos exista esta limitación, sino que los interesados puedan presentar propuestas en la medida en que sean concebidas y desarrolladas nuevas ideas de servicios y negocios, y que la CRC aplique el procedimiento para su aprobación, como una actividad continua de sus labores. En tal sentido, solicitamos sea ajustado el artículo 12.1.1.11.1., eliminando la alusión a la publicación de las fechas en las cuales se recibirán las propuestas, dejando de esta manera el plazo abierto para la presentación de los proyectos. Así como, deberá eliminarse la mención a los cohortes semestrales.

Atentamente,



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales

