

Bogotá D.C., 28 de mayo de 2019

Doctor

CARLOS LUGO SILVA

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Ciudad

Referencia: Comentarios Revisión del Régimen de Reporte de Revisión Periódica,
Documento de Formulación de Problema

Apreciados señores:

Respaldamos la labor iniciada por la CRC, en la realización de procesos de revisión normativa con miras a la simplificación y reducción de cargas regulatorias acorde con las recomendaciones internacionales en la materia.

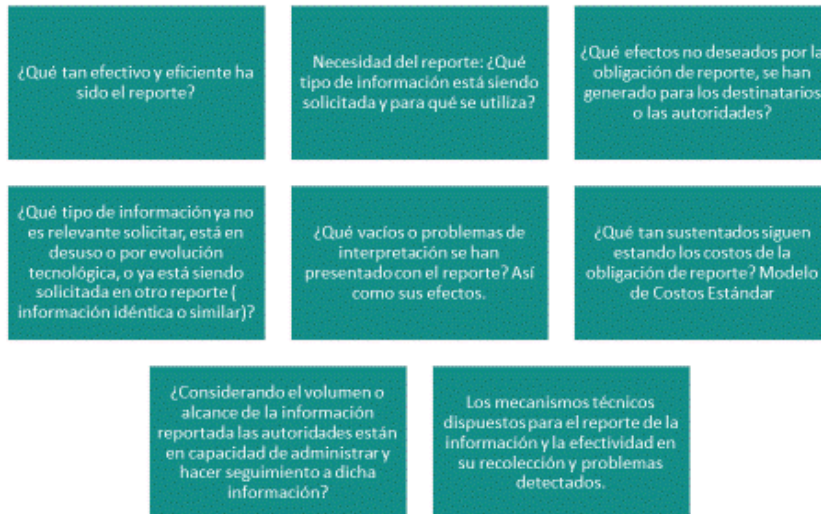
Entendiendo que este proyecto va encaminado en esta dirección, queremos aprovechar esta oportunidad para **reiterar nuestra propuesta de revisión expost del régimen de reporte de revisión periódica**, que fue objeto de nuestra comunicación del pasado 5 de febrero de 2019, asunto que también fue tratado en nuestra primera reunión de Apertura de trabajo entre Asomóvil y la CRC, celebrada en el mismo mes de febrero de 2019.

En dicha propuesta, tuvimos la oportunidad de solicitar que para revisar la pertinencia del régimen de información periódica, se utilizara un filtro de Revisión Expost tendiente a evaluar la eficiencia y efectividad de los reportes existentes, y remitimos un listado de reportes que consideramos merecen su revisión y/o eliminación.

El filtro de preguntas diseñadas sobre el particular, pueden revisarse en la Ilustración No. 1 del presente documento.

Ilustración No. 1. Revisión Expost de Reportes de Información Periódica

Revisión expost reportes de información



Propuesta de revisión expost presentada por Asomóvil el 4 de febrero de 2019.

Es pertinente anotar que la utilización de filtros para efectuar procesos de simplificación normativa, no es una tarea novedosa para la CRC, que adelantó un ejercicio positivo en la revisión de normas obsoletas que culminó con la derogatoria del 25% de las normas sectoriales^{1,2}.

En el mismo sentido, y acorde con las mejores experiencias en materia de regulación eficiente, esta Asociación solicitó evaluar las siguientes opciones regulatorias, las cuales siguen siendo pertinentes a la luz del proyecto regulatorio en marcha:

Ilustración 2. Opciones Regulatorias a considerar:

Opción Regulatoria
1. Eliminar o modificar reporte según resultado de filtro de revisión expost.
2. Sustituir reporte periódico por solicitud específica según proyecto.
3. Eliminar reportes redundantes.
4. Eliminar vacíos o problemas de interpretación de reportes.
5. Considerar umbrales mínimos para obligación reporte.
6. Reducción de frecuencia o periodicidad reporte.
7. Sistemas de ayuda para facilitar cumplimiento.
8. Cláusulas de extinción automática del reporte.

¹ <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/crc-elimin-25-de-su-normatividad>

² CRC (2018), Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC Eliminación de normas en desuso

Con el ánimo de seguir aportando en el proceso de revisión de las obligaciones de reporte de información, que ha decidido abordar en forma acertada la Comisión de Regulación de Comunicaciones, nos permitimos adicionar nuestra propuesta de revisión del pasado 5 de febrero, con los siguientes puntos de análisis.

1. Objetivos de la Intervención Regulatoria en materia de Información sectorial

Acorde con los lineamientos dados por el propio Departamento de Planeación Nacional³ sobre Análisis de Impacto Normativo, la revisión regulatoria debe partir de objetivos, los cuales *“son básicos para que se pueda continuar con los siguientes pasos del AIN puesto que se convierten en el referente con el que regulador podrá definir las alternativas y evaluarlas”*. *“Un objetivo es una meta o un propósito a alcanzar. Por ello, **definir los objetivos adecuadamente es importante, ya que ellos nos servirán para guiar el análisis, pues una desviación nos alejaría del objetivo a conseguir”**. “Los objetivos deben ser coherentes con las políticas generales y los objetivos macroeconómicos del gobierno”*.

Los objetivos o factores que llevan a la autoridad regulatoria a actuar, tampoco pueden obviarse en un análisis de impacto normativo, en palabras del mismo DNP:

*“El regulador está obligado a identificar correctamente **cuáles son los factores que motivan su actuación**, incluyendo la posibilidad de corregir una falla de mercado, crear condiciones para que los mercados que regula funcionen con mayor eficiencia o alcanzar objetivos de equidad social o distributivos (...). Si uno de los factores mencionados está en la raíz del problema, **la definición del mismo será más clara y habrá mayor lógica en el proceso de intervención del regulador”**.*

En consideración, es vital que cualquier análisis en el proceso regulatorio, incluyendo la formulación del problema, tenga presente que los reportes ha sido uno de los asuntos que el Gobierno ha definido que deben abordarse en el proceso de simplificación normativa, como se desprende de las respuestas suministradas por el sistema de Colombia Ágil al sector⁴. El Gobierno ha indicado que la hoja de ruta de simplificación normativa de la CRC abordará dichos reportes, con lo cual es claro que uno de los objetivos regulatorios primordiales de esta intervención regulatoria ***es alcanzar su simplificación efectiva***, acorde con lo dispuesto en la Directiva Presidencial 7 de 2018.

³ DNP (2015) Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo, Proyecto “Incorporando el uso de Análisis de Impacto Regulatorio en el Proceso de Toma de Decisiones de Colombia.” CE, Better Regulation Guidelines.

⁴ DNP contestó en el REPORTE INTERNO DE EJERCICIOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y RENDICIÓN DE CUENTAS respecto a las solicitudes de revisión de reportes presentada por Asomóvil y sus asociados que *“Por parte de la CRC, el 15 de noviembre de 2018 se publicó una hoja de ruta de simplificación del marco normativo expedido por la Comisión. En la misma se indicó que el tema de reportes de información va a ser revisado en la agenda regulatoria del año 2019-2020”*

Notar también que los objetivos que debe perseguir la regulación en la materia están definidos en la misma ley. Así, la CRC tiene la facultad de solicitar reportes para el cumplimiento de las funciones por dicho organismo (N. 19 Art. 22 Ley 1341/09). Adicionalmente, el propósito de los reportes es revisar y monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados y sus variables a fin de proponer medidas acordes con las necesidades del sector (considerandos Resolución 5076/16).

A su vez, los reportes de información hacen parte del sistema de información integral⁵ que maneja el MinTIC, que señala como objetivos, la obtención de *“datos, variables e indicadores relevantes, sobre el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que facilite la fijación de metas, estrategias, programas y proyectos para su desarrollo”* (parágrafo 2 Art. 15).

Estos mismos objetivos, conllevan a que la revisión de la eficiencia de los reportes periódicos se haga considerando su utilidad para el cumplimiento de los objetivos de que tratan las normas previamente citadas, con lo cual adquiere relevancia la aplicación del filtro de revisión expost propuesto por esta Asociación, así como las opciones regulatorias recomendadas.

Esta inquietud frente a los objetivos del proyecto regulatorio, surge por varias aseveraciones realizadas por la CRC en el documento de formulación del problema, en las que parecería entrever que considera que ya ha cumplido con un ejercicio importante de simplificación de reportes, y a la vez, cuando analiza las causas del problema, las que conllevarían al planteamiento de diversas opciones regulatorias, que no propiamente irían dirigidas a la revisión e identificación de todos los reportes, y su consecuente simplificación, depuración o eliminación.

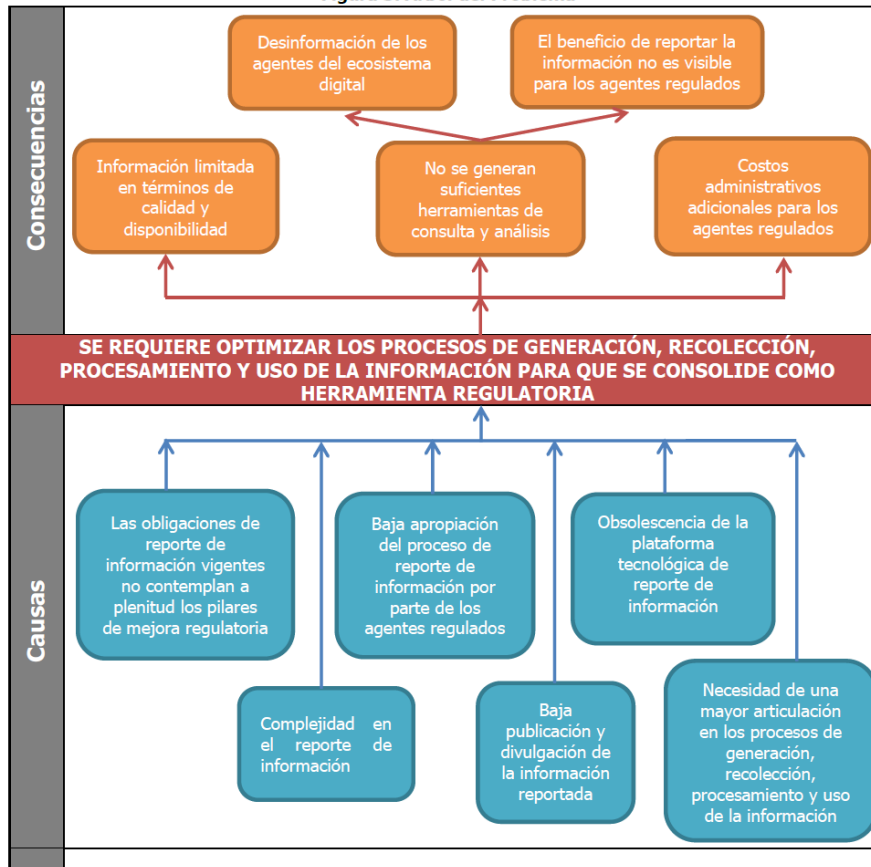
En virtud de lo anterior, resulta fundamental que este proceso de simplificación normativa, asociada al régimen de reportes de información, sea revisado en detalle, involucrando a las autoridades públicas del sector y a los sujetos regulados, para lo cual consideramos que la forma más eficiente es a través de mesas de trabajo, por cada uno de los 5 bloques agrupados por la resolución 5076 de 2016, esto es (i) Mercados, (ii) Calidad, (iii) Acceso e interconexión, (iv) Usuarios y otros, de cara a lograr una efectiva mejora y/o simplificación del marco regulatorio de reportes de información.

2. Frente a la formulación del problema

La CRC pone a consideración del sector el presente árbol del problema:

⁵ Considerando que los reportes de información expedidos por la CRC hacen parte del sistema integral de información a cargo del MinTIC, sería pertinente abordar su revisión en conjunto con dicha entidad, con miras a revisar la pertinencia y utilidad de los reportes de cara a los objetivos de intervención dispuestos en la ley.

Figura 3. Árbol del Problema



Fuente: Elaboración CRC

Sobre el particular queremos resaltar aspectos positivos que han sido identificados como falencias que conllevan a un problema como son la obsolescencia de la plataforma tecnológica para el reporte de información, que los reportes no contemplen los pilares de mejora regulatoria, complejidad de reportes de información y la revisión adelantada frente a los procesos de generación y “uso de la información”. Estas evidencias sin lugar a dudas arrojarán en el proyecto regulatorio opciones regulatorias que conllevarán a un proceso eficiente de recolección de información y su consecuente simplificación.

Este mismo análisis, conjugado a varias de las evidencias encontradas por la industria, hace que solicitemos en forma respetuosa a la CRC revisar la formulación del problema específico propuesto, por las siguientes razones:

- a. El problema propuesto por la CRC se ha redactado partiendo de eventuales opciones regulatorias. Cuando la CRC señala que el problema es que “se requiere optimizar procesos de generación, recolección, procesamiento y uso de la información para que se consolide como herramienta regulatoria”, no está formulando un problema,

sino que está partiendo de eventuales soluciones en la materia y/o de problemáticas asociadas a dicho proceso. Sobre el particular considerar que la metodología de árbol de problema utilizada por la CEPAL y que sirve de base del AIN en Colombia claramente señala que la definición de un problema “*debe tratarse de una condición negativa, y no de la solución*”⁶, y que la forma más fácil de formularlo es utilizando técnicas participativas con los diferentes agentes involucrados.

- b. En ese sentido, consideramos que una formulación más acertada del problema sería la siguiente: “*Hay un diseño ineficiente del sistema de reportes de información (forma, periodicidad, alcance) que se exige a los proveedores de redes servicios y redes de telecomunicaciones.*”
- c. La formulación del problema que ha definido la CRC puede conllevar a opciones regulatorias ineficientes. Por ejemplo, puede conllevar a que la CRC aborde una ampliación tecnológica costosa del sistema SIUST, en vez de abordar un esquema de simplificación de reportes periódicos, con lo cual la capacidad del sistema puede dimensionarse en forma más eficiente y generar menores costos a la entidad.
- d. Dentro de las causas que nos llevan a evidenciar que la formulación del problema que proponemos en el literal b) es la adecuada, encontramos las siguientes:
 - Los diferentes PRST han manifestado públicamente ante la CRC y en distintas instancias que “los reportes son excesivos y dispendiosos”.
 - Los reportes de información periódicos no están siendo utilizados por la autoridad regulatoria o el MINTIC para el ejercicio de sus funciones o para obtener datos para los proyectos del sector, existiendo insuficiente evidencia sobre su utilización y la utilidad de la misma.
 - Las autoridades encargadas de utilizar la información no cuentan con los recursos presupuestales y administrativos para procesar, aplicar y analizar periódicamente la información que reciben para cumplir los objetivos definidos en la normatividad. Tener presente que con base en lo dispuesto en el decreto antitrámites⁷ uno de los requisitos indispensables para incluir trámites a los ciudadanos, como son el diligenciamiento de reportes de información es incluir una manifestación de impacto regulatorio que demuestre que se cuenta con dichos recursos. Evidencia de ello es que el

⁶ CEPAL, Método de árboles; también puede consultarse: Fuente: <http://www.gestiondeoperaciones.net/gestion-de-calidad/que-es-el-diagrama-de-ishikawa-o-diagrama-de-causa-efecto/>

⁷ RTÍCULO 39. PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LOS TRÁMITES AUTORIZADOS POR LA LEY. El numeral segundo del artículo primero de la Ley 962 de 2005, quedará así: “2. Procedimiento para establecer los trámites autorizados por la ley. Las entidades públicas y los particulares que ejercen una función administrativa expresamente autorizadas por la ley para establecer un trámite, deberán previamente someterlo a consideración del Departamento Administrativo de la Función Pública adjuntando la manifestación del impacto regulatorio, con la cual se acreditará su justificación, eficacia, eficiencia y los costos de implementación para los obligados a cumplirlo; **así mismo deberá acreditar la existencia de recursos presupuestales y administrativos necesarios para su aplicación.** En caso de encontrarlo razonable y adecuado con la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites, el Departamento Administrativo de la Función Pública. (NFT).

reporte anual de información del sector, utiliza muy poca de la información reportada y que su publicación es demorada.

- Existe evidencia de que para abordar los proyectos regulatorios la CRC debe solicitar reportes específicos de información, con lo cual puede cuestionarse la utilidad y eficiencia de los reportes periódicos permanentes que hoy se tienen establecidos. Desde el 2016 la CRC ha generado 22 reportes de información específicos. Así, puede ser más eficiente que la CRC para el ejercicio de sus funciones establezca la información que resulta pertinente, útil y eficiente para los reportes permanentes o periódicos y haga requerimientos puntuales a instancias de un proceso regulatorio, cuando dicha información no esté incluida o pueda extraerse, de los reportes periódicos.
 - Existe evidencia que ha sido reconocida por la misma CRC sobre reportes de información excesivos, como es el caso de formato 1.2. que contiene 59 campos y requiere el diligenciamiento mensual de 13 archivos. La CRC inició en el 2018 un proceso para su eliminación y consultar la información pertinente en las páginas web de los PRST, no obstante, no se conoce a la fecha el resultado de esa iniciativa.
 - La capacidad del sistema de información SIUST resulta insuficiente para el volumen de información solicitada por la CRC. Los PRST consistentemente han demostrado a la CRC los problemas de capacidad que tiene dicha herramienta de cara a la información que debe reportarse. Por ejemplo para subir el reporte del formato 1.2. cada operador tarda un día entero.
 - La gestión del sistema es ineficiente. El sistema presenta fallas masivas, se realizan mantenimientos los días de cierres imposibilitándose el cargue de la información. A su vez, no existe soporte para la herramienta hasta la hora final del cierre (12 am).
 - Existe obligaciones de información que se derivan de otras normas. Por ejemplo las obligaciones de información que se derivan de la Resolución 5078 de 2016 o los reportes que solicitan directa y discrecionalmente las interventorías realizadas por el MinTIC.
- e. Como hemos indicado la formulación del problema debe partir de los objetivos regulatorios propuestos por el Gobierno, la normatividad y el mismo regulador, por lo cual no debe pasarse por alto que esta intervención va dirigida a la simplificación regulatoria, lo que exige acorde con las técnicas de regulación eficiente que sólo se mantengan aquellos reportes periódicos que pasen un filtro que demuestren su eficiencia, utilidad y pertinencia.

3. Frente a las causas del problema formuladas

Claramente cuando se parte de una formulación inadecuada de un problema, las causas también pueden estar mal formuladas. El riesgo de una mala formulación del problema, es que la intervención puede ser ineficiente⁸.

De acuerdo con la RAE una causa es *“Aquello que se considera como fundamento u origen de algo”*.

Utilizando la metodología de la CEPAL de árbol de problema, recomendamos que se revise las relaciones causa efecto con el problema, para establecer con claridad además un árbol de medios y fines donde se encuentre el objetivo principal que busca el proyecto. Así mismo, es preciso que se diferencien causas directas e indirectas. Además, debe revisarse si el conjunto de causas que se proponen son todas las que inciden directamente en el problema, y sobre ellas diferenciar aquellas sobre las que puede actuar el regulador directamente y sobre cuáles no.

Vistos estos aspectos de la metodología, recomendamos a la CRC que profundice sobre las causas del problema que formulamos anteriormente, las cuales sin lugar a dudas, al entrelazarlas van a arrojar que la causa que más incide en el diseño ineficiente del régimen de reportes de información, es que muchos reportes son excesivos y no están justificados.

4. Frente a las consecuencias del problema formuladas

Es preciso que la CRC no solo adelante la profundización respecto de las causas sino también de las consecuencias que generan el problema, en la medida en que, es de vital importancia que la Comisión adelante la revisión de:

- (i) Los costos administrativos que se generan a partir de la imposición de reportes de información periódica.
- (ii) Las pautas para adelantar la publicación de la información teniendo en cuenta los postulados de confidencialidad sobre la misma.
- (iii) Las herramientas con la que hoy día cuenta la CRC para el análisis y consulta de información tales como POSTDATA, sobre la cual observamos que existe una baja apropiación en su uso, ante la ausencia de divulgación de la misma y ante la inobservancia de mecanismos para la actualización de la información.

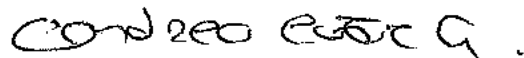
Con miras a agilizar este análisis nos permitimos reiterar la necesidad de abordar este proceso a través de la realización de mesas de trabajo dirigidas a aplicar un filtro de revisión expost a los reportes de información existente que permita evaluar

⁸ OECD, Curso MIR de la OECD, Cuernava., Morelos, Definición del Problema. “Ningún análisis puede compensar una pobre definición del problema”

su pertinencia y eficiencia así como para evaluar las diferentes opciones regulatorias propuestas por esta Asociación.

Quedamos atentos a la información y demás apoyo que se requiera en el presente proceso regulatorio.

Cordial saludo,



ANDREA MUÑOZ GÓMEZ
Gerente