

Bogotá D.C, noviembre de 2022

Doctora

PAOLA ANDREA BONILLA CASTAÑO

Directora Ejecutiva

Comisión de Regulación de Comunicaciones

Bogotá

Ref.: Comentarios a la propuesta de Agenda Regulatoria para la vigencia 2023-2024

Apreciada doctora:

El Departamento de Derecho de las Telecomunicaciones de la Universidad Externado de Colombia se permite remitir algunas observaciones respecto a la propuesta de Agenda Regulatoria para la vigencia 2023-2024, publicada para comentarios del sector el pasado mes de octubre.

El presente documento se divide en dos partes, la primera sobre consideraciones generales relacionadas con el servicio de televisión y la segunda, sobre comentarios particulares sobre el estudio propuesto.

1. Consideraciones generales:

En primer lugar, queremos resaltar la importancia de este documento al ser la hoja de ruta de la Entidad a mediano plazo. Gracias a su carácter abierto y participativo, sin duda hace que se configure como uno de los ejes fundamentales de la mejora y simplificación regulatoria en Colombia.

Específicamente, destacamos el interés de la CRC de incluir en la construcción de esta agenda a las múltiples partes interesadas en estos asuntos, pues desde su conocimiento y experiencia podrán aportar a la construcción de la misma. Al respecto, expertos han reconocido la importancia de que los procesos regulatorios sean incluyentes y colaborativos, incluso desde

una perspectiva internacional¹. En este marco, es importante que la Comisión tenga en cuenta los diferentes esquemas regulatorios como la co-regulación, autorregulación y la coordinación internacional, para determinar en cada eje lo más conveniente según lo que se requiera regular. Este enfoque de ecosistema permite incentivar la innovación mientras se protegen los consumidores².

Además, en general en la construcción y ejecución de esta Agenda y de sus pilares, estimamos pertinente que haya un enfoque regulatorio de regulación adaptativa, lo que implica una revisión continua de las medidas que se tomen con capacidad de dar retroalimentación y solución de manera ágil. Adicionalmente, la regulación debe enfocarse más en los resultados que en la forma. Es decir, debe estar enfocada más en los objetivos que en el cómo hacerlo, dando un margen de flexibilidad a los obligados para que cumplan de acuerdo a sus medios³.

Finalmente, resaltamos que la CRC considere que, de manera transversal, todos sus proyectos y actividades deben desarrollarse bajo los enfoques de simplificación normativa, análisis de impacto normativo y flexibilidad.

2. Comentarios sobre el proyecto de estudio:

En esta parte, haremos referencia a algunos de los pilares definidos en el plan estratégico CRC 2021-2025:

i) Bienestar y derechos de los usuarios y las audiencias

En relación con el componente de este pilar denominado “Protección de derechos y pluralismo informativo”, consideramos que es importante que se desarrolle lo relativo a la regulación del *zero rating* o tarifa cero en el país.

Si bien hay una demanda de constitucionalidad relacionada con este asunto y pendiente de ser decidida, hay aspectos en los que la Comisión debería trabajar desde ya para que este tipo de esquemas estén de conformidad con las tendencias internacionales relacionadas con el

¹ Nesta. Renewing Regulation: ‘anticipatory regulation’ in an age of disruption. Disponible en: <https://www.nesta.org.uk/report/renewing-regulation-anticipatory-regulation-in-an-age-of-disruption/>

² Eggers & Turley. The future of regulation. Principles for regulating emerging technologies. Disponible en: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4538_Future-of-regulation/DI_Future-of-regulation.pdf

³ Ibid.

bienestar y derechos de los usuarios y audiencias. Particularmente y en concordancia, por ejemplo, con el pilar del BEREK referido a Promover el empoderamiento de los usuarios finales, mediante su mayor conocimiento para una elección informada de servicios. Al respecto, podría trabajarse en el desarrollo de una regulación que asegure la libertad de elección de los usuarios en el grupo de aplicaciones que quieren que hagan parte de estos servicios que no generan cargos. Esto podría analizarse de la mano con la neutralidad de la red y su protección.

Por otra parte, y en relación a este mismo componente, teniendo en cuenta la tendencia internacional de inclusión de las personas con discapacidad para permitir su acceso, uso y apropiación a los contenidos⁴, estimamos que una de las prioridades de la CRC debe ser trabajar para que esta tendencia se convierta en uno de los objetivos principales de la agenda, con la finalidad de proteger sus derechos y lograr una igualdad material.

Debe tenerse en cuenta que, en el caso de determinadas condiciones de discapacidad, por la naturaleza de las mismas, se torna importante pensar en la generación de contenidos accesibles, presentando formatos que permitan a la población con situación de discapacidad su disfrute, como, por ejemplo: contenido subtulado para la población que tenga dificultades auditivas, o con posibilidad de activación de audio para quienes tengan problemas de visión. Según la *Internet Society*, para las personas en condición de discapacidad la accesibilidad significa estar en la capacidad de usar un producto o servicio con la misma efectividad que lo haría una persona que no esté en esa condición, lo que significa incluir los principios de diseño inclusivo a la hora de hacer productos y servicios que puedan ser utilizados por una sección de la población más amplia⁵.

Por otra parte, tecnologías como el Internet de las cosas (IoT) son opciones que podrían resultar muy útiles—por ejemplo— para personas que tengan condiciones de discapacidad física, siendo esta una alternativa de acceso y apropiación que también debería ser explorada.

⁴ ANCINE, regulador brasileño del sector audiovisual, determinó en su agenda regulatoria el análisis, evaluación y propuesta de medidas tecnológicas para la accesibilidad a la TV paga de personas con discapacidad visual y auditiva. El BEREK hizo referencia a la aplicación de buenas prácticas en el acceso equivalente para personas con discapacidad. OFCOM trabaja en un código de accesibilidad para los contenidos ofrecidos por servicios VOD (*Video on Demand*), especialmente para personas con discapacidad auditiva.

⁵ Internet Society. Internet Accessibility: Internet use by persons with disabilities: Moving Forward. [en línea]. 01 de noviembre de 2012. [Consulta 17 de junio de 2020]. Disponible en: <https://www.internetsociety.org/resources/doc/2012/internet-accessibility-internet-use-by-persons-with-disabilities-moving-forward/>

Lo anterior es importante si se tiene en cuenta que, como lo indica Ospina Ramírez , según el enfoque actual desde el que se aborda esta cuestión, “se advierte que la situación de discapacidad no se produce por una limitación física o psíquica que padece el ser humano, sino que es producida por las barreras físicas y culturales que la misma sociedad le impone a aquel cuando decide construir el medio social a partir de un prototipo “normal” y estandarizado de ser humano. Ahora bien, como se entiende que el factor discapacitante no se genera en las deficiencias individuales sino en la manera como está concebida la sociedad, entonces las medidas no necesariamente deben estar encaminadas a rehabilitar o “normalizar” al individuo, sino más bien a “normalizar” a la sociedad”⁶.

Así, sin lugar a duda, la eliminación de los obstáculos que existen actualmente para acceder y utilizar las telecomunicaciones y TIC puede ser una herramienta que contribuya a generar de un mayor grado autonomía de las personas que tengan una condición de discapacidad que, de alguna manera, les limite su independencia, al ponerlas en igualdad de condiciones con las demás personas que disfrutan de este servicio. Una diferenciación que lleve a una exclusión de esta población carecería de justificación y es abiertamente discriminatoria⁷.

Es preciso indicar que por medio de la Ley 1346 de 2013[], que ratificó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en aras de garantizar el derecho a la información y las comunicaciones de esta población, se establecieron una serie de obligaciones a cargo del MinTIC tendientes a buscar el acceso y apropiación de las TIC por parte de estas personas. Esto está en consonancia con la mencionada Convención que establece como obligaciones de los Estados “Promover el acceso de las personas con discapacidad a los nuevos sistemas y tecnologías de la información y las comunicaciones, incluida internet... Alentar a las entidades privadas que presten servicios al público en general, incluso mediante internet, a que proporcionen información y servicios en formatos que las personas con discapacidad puedan utilizar y a los que tengan acceso... y alentar a los medios de comunicación, incluidos los que suministran información a través de internet, a que hagan que sus servicios sean accesibles para las personas con discapacidad”.

⁶ Ospina Ramírez, Mario. Discapacidad y sociedad democrática. Revista Derecho del Estado. 24 (1), 143-164. [en línea]. Enero a junio de 2010. [Consulta 17 de junio de 2020]. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/439/418>

⁷ González Rozo, Laura y Herrera Zapata, Mónica. El internet como herramienta para la construcción de una sociedad más igualitaria. <https://telecomunicaciones.uexternado.edu.co/internet-como-herramienta-para-la-construccion-de-una-sociedad-mas-igualitaria/>

ii) Gestión de grupos de valor

Como se dijo en la parte general de estos comentarios, tener en cuenta las múltiples partes interesadas para que aporten desde su conocimiento, es de vital importancia para la construcción y desarrollo de la agenda. Involucrarlas en este proceso, además, genera un sentido de compromiso de su parte de aporte y cumplimiento⁸.

iii) Mercados y competencia

En este aspecto, consideramos que el objetivo primordial siempre debe ser conseguir una simplificación normativa que genere un panorama de seguridad jurídica y, en consecuencia, facilite las inversiones en el sector e incremente la competencia, pues esto repercutirá positivamente en la prestación de un buen servicio al usuario, en su capacidad de elección y en la reducción de la brecha digital, a través de la reducción de precios e incremento en el acceso de las personas a las telecomunicaciones y TIC.

Pero también se invita a la Comisión en su ejercicio de simplificación la revisión y actualización de la Resolución 2058 de 2008, atendiendo a que los mercados definidos en esta resolución no corresponden a la realidad del mercado producto de la convergencia de servicios y las fuerzas competitivas existentes.

iv) Innovación y mejora regulatoria

En este aspecto, consideramos de vital importancia, tal como lo ha señalado la OCDE, dejar atrás la mentalidad tradicional de "regular y olvidar" y desarrollar un enfoque y modelo que permita la revisión y evaluación continua de la regulación que se expida (en caso de ser necesaria) en tiempos breves, dada la agilidad de los cambios que se presentan en el sector de las tecnologías. Resulta fundamental el continuo monitoreo del impacto de las regulaciones, junto con revaluaciones de los marcos regulatorios existentes, para actualizarlos y mejorarlos.

Para el próximo año se conocerán los resultados de los *sandbox regulatorios*, como esos modelos previstos para que la innovación regulatoria se de en el sector, pero es conveniente que se puedan evaluar los parámetros contenidos en la resolución 5980 para que los agentes

⁸ Eggers & Turley. The future of regulation. Principles for regulating emerging technologies. Disponible en: https://www2.deloitte.com/content/dam/insights/us/articles/4538_Future-of-regulation/DI_Future-of-regulation.pdf

que desean participar presenten verdaderos modelos de innovación que demandan el sector y que le permita al regulador, determinar la conveniencia de actualizar los marcos vigentes.

La utilización de la metodología a Análisis de Impacto Normativo, la cual ha traído experiencias relevantes para el sector, debe estar acompañada de la metodología de Análisis de Impacto Normativo *Ex post*, la cual va permitir valorar y calificar los efectos de las medias adoptadas y si la definición tanto del problema como de los mecanismos de intervención fueron pertinentes o no, de allí la conveniencia de su incorporación por parte del regulador, lo cual va determinar la eficacia o no de la regulación y si los escenarios de no intervención fueron convenientes o no de acuerdo con los estudios que se tienen previstos en el desarrollo de la Agenda Regulatoria.

Ahora bien, en cuanto al componente específico de este pilar denominado “Actualización y mejora normativa en materia de Contenidos: participación ciudadana y protección y defensa del televidente”, resaltamos la importancia de la participación ciudadana para el control de los contenidos audiovisuales transmitidos por televisión (en sus diversas modalidades) y el establecimiento de medidas para la protección y defensa del televidente.

Al respecto, es preciso recordar que, con la entrada en vigor de la Constitución de 1991, se atribuyeron finalidades específicas al Estado en relación con la prestación de servicios públicos. Particularmente, en virtud de la relevancia que el constituyente le otorgó a la televisión, se determinó que su régimen jurídico y la institucionalidad pública fuera distintas al del resto de las actividades y mercados, y se le atribuyeron, por vía jurisprudencial, unas finalidades específicas como la formación de la opinión pública, la defensa y promoción de la cultura del país, la transmisión de información veraz y objetiva, la educación de los colombianos, su sana recreación, la construcción de imaginarios sociales y de identidades culturales, entre otras (a título ilustrativo, ver las sentencias C-497 de 1995, C-073 de 1996, C-093 de 1996, C-350 de 1997, C-654 de 2002 de la Corte Constitucional)

A partir de ese contexto, se puede comprender la relevancia de este servicio y, en consecuencia, de la información y participación del televidente en su construcción y mejora que, a su vez, contribuye a la consecución de esas finalidades.

Consideraciones Finales

Nos permitimos hacer referencia a la necesidad por parte de la entidad no solo de dar cumplimiento a lo dispuesto en el CONPES 4080 de 2022⁹, donde en la Línea de Acción 24. Transformación cultural desde las estrategias de comunicación, se le asigna la competencia a *la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de diseñar e implementar una estrategia para promover la transformación cultural desde la creación, producción y circulación de contenidos audiovisuales, bajo estándares sociales orientados a la eliminación de la violencia de género contra las mujeres y reproducción de estereotipos de género que afectan de manera principal a las mujeres se Apoyar a la CRC en la generación de campañas internas y externas de equidad de género en las regiones, a través del apoyo de expertos.* Si bien esta tarea es relevante y oportuna atendiendo a la finalidad de sensibilizar a la sociedad respecto a el enfoque de género y las prácticas en contra de las mujeres, los estudios y regulaciones que se expidan por parte del organismo regulador deben atender a los mandatos que sobre el particular se han dado por organismos multilaterales como Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT, los objetivos de desarrollo sostenible, de allí que las TIC y su regulación deben responder a la incorporación de la perspectiva de género, para lo cual es necesario tener información sobre el acceso de las mujeres al uso de las tecnologías y como desde la industria se puede tener una visión integral para la disminución de la misma y el fortalecimiento de la mujer en el sector.

Finalmente, el Borrador de Agenda Regulatoria, busca que todos los escenarios de intervención, análisis, como la incorporación de nuevos modelos de innovación regulatoria, y de simplificación deben contribuir a la generación de importantes beneficios para la sociedad, como principal objetivo que tiene la regulación, garantizando las condiciones de competencia mediante el fortalecimiento de la inversión, pero buscando al mismo tiempo disminución, reducción o eliminar la pobreza digital termino usado por Raúl Katz recientemente¹⁰.

Aunque la Agenda regulatoria esté proyectada para los próximos dos años, debe tener vocación de favorecer el camino a más largo plazo, para el desarrollo de los mercados, de los competidores, de los usuarios y de futuros y potenciales usuarios como parte activa e importante de un ecosistema digital inclusivo.

En este sentido, valoramos que dentro de la metodología y criterios para la priorización de las iniciativas que hacen parte de la Agenda, la CRC haya dado un mayor valor y peso a los

⁹ CONPES 4080 DE 2022. POLÍTICA PÚBLICA DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA LAS MUJERES: HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL PAÍS

¹⁰ Raúl Katz, presentó un estudio sobre “El papel de la economía digital en la recuperación económica de Colombia”. Noviembre de 2022.El acceso a internet que vale, es el acceso a internet de alta velocidad.

proyectos que propenden por el cierre de la brecha digital, de la mano de la promoción de la competencia y de la innovación regulatoria.

A la espera que las observaciones y comentarios sean tenidos en cuenta por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Cordialmente,

**DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LAS TELECOMUNICACIONES
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA**