

DOCUMENTO DE CONSULTA ACTUALIZACIÓN DEL SANDBOX REGULATORIO DE COMUNICACIONES

**Coordinación de Innovación y
Prospectiva Regulatoria**

Coordinador: Claudia Ximena Bustamante

Líder: Juan Pablo Hernández

Abril 2023

www.crccom.gov.co

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

CONTENIDO

1	INTRODUCCIÓN	3
2	ANTECEDENTES	7
3	ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS TRANSVERSALES PARA LOS SECTORES DE COMUNICACIONES Y CONTENIDOS AUDIOVISUALES.....	11
4	ASPECTOS DE MEJORA IDENTIFICADOS POR LA CRC EN EL DESARROLLO DEL PRIMER SANDBOX DE COMUNICACIONES	12
5	CONSULTA A LOS AGENTES INTERESADOS	16
5.1	PREGUNTAS	16
5.2	PARTICIPACIÓN DEL SECTOR	17
	REFERENCIAS.....	18

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.		Cód. Proceso: 9000	Página 2 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

DOCUMENTO DE CONSULTA PÚBLICA

ACTUALIZACIÓN DEL SANDBOX REGULATORIO PARA LA INNOVACIÓN EN SERVICIOS DE COMUNICACIONES

1 INTRODUCCIÓN

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) ha sido una de las autoridades que ha optado por convertirse en un regulador en continua evolución y ha incorporado la innovación y mejora regulatoria dentro de sus pilares estratégicos tomando las recomendaciones, principios, herramientas y mejores prácticas que otros reguladores en el mundo y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han dispuesto. De esta manera, ha sido pionera en la incursión y adopción de la mejora regulatoria en su quehacer, apropiando algunas de estas recomendaciones y mecanismos e implementándolos en sus procesos internos con el fin de crear un concepto lo suficientemente amplio y flexible, y a su vez robusto, que permita que la regulación de carácter general que expida goce de transparencia, eficiencia, eficacia y objetividad al basarse en evidencia, en el marco de lo establecido en la ley respecto de sus competencias¹.

Teniendo en cuenta lo anterior, tal y como lo ha expresado la entidad en el documento de Política de Mejora Regulatoria publicado en 2022², la CRC define la mejora regulatoria como un concepto holístico que involucra, primero, la planeación de las temáticas que se revisarán en cada vigencia, a través de la agenda regulatoria anual; segundo, los estudios de impacto de la regulación ex ante a través de la aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN); tercero, la construcción de un marco regulatorio que no solo permita adaptarse a las nuevas dinámicas del mercado sino a los avances tecnológicos que día a día surgen en los mercados que regula, a su vez, sea de fácil consulta, entendimiento y no genere cargas y costos de cumplimiento excesivos; cuarto, la aplicación de mecanismos innovadores de regulación que permitan tanto, expedir regulación más eficiente, como involucrar cada vez más esquemas experimentales por parte de la industria en los

¹ CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341 de 2009 artículo 19.

² COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Política de Mejora Regulatoria {Consultado el 24 de septiembre 2022} Disponible en: <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000	Página 3 de 18	
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

procesos de diseño de medidas regulatorias, tales como el **Sandbox**; y quinto, conocer cada vez más y mejor los mercados regulados, las dinámicas que se generan y las novedades que se producen a través del análisis de la información que se recolecta.

Es así como en aplicación de mecanismos innovadores, el Sandbox Regulatorio para el sector de comunicaciones fue adoptado por primera vez por la CRC a través de la **Resolución CRC 5980 de 2020**³ y consiste en la experimentación de productos y servicios de comunicaciones por parte de las empresas reguladas por la Comisión, cuyos proyectos se habilitan mediante la flexibilización de la regulación adoptada por la CRC, y se desarrollan en un entorno seguro y controlado donde sea posible probar nuevas tecnologías, procesos y/o modelos de negocios. Es así como el Sandbox es un mecanismo para promover la innovación, y garantizar una abierta y dinámica participación de los agentes regulados.

Aunado a lo anterior, es de notar que la importancia de este enfoque de flexibilización ha sido reconocido e impulsado también en Colombia, específicamente a través de la herramienta del Sandbox Regulatorio mediante lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 2069 de 2020, reglamentada por el Decreto 1732 de 2021, la cual impuso el deber a los diferentes Ministerios de establecer regulación complementaria que permita la implementación de reglas que generen un ambiente especial de vigilancia y control, para facilitar el desarrollo de modelos de negocio en ambientes de prueba, en los que se evaluarán el funcionamiento y los efectos de nuevas tecnologías o innovaciones en la regulación vigente, para determinar la viabilidad de su implementación y/o la necesidad de establecer una flexibilización del marco regulatorio existente o la simplificación de los trámites.

Ahora bien, a través de la experiencia acumulada en el diseño e implementación del mecanismo de Sandbox Regulatorio, la CRC espera continuar consolidando un acervo importante de experiencias con enfoque de mejora regulatoria, con el fin de dimensionar y comprender cada vez mejor las necesidades regulatorias, desarrollar futuras respuestas regulatorias y normativas que se adapten a las nuevas realidades, así como fortalecer las herramientas actuales. En ese sentido, el proceso de mejora regulatoria requiere un aprendizaje organizacional constante, el cual requiere estudiar y analizar las experiencias adquiridas⁴.

Es así como para desarrollar ese proceso de aprendizaje organizacional, después del inicio de la primera convocatoria de proyectos al Sandbox Regulatorio desarrollada en el año 2021, la CRC ha venido recopilando información, tanto de la experiencia del proceso como de los agentes del sector durante las etapas de aplicación, evaluación y experimentación, y se han identificado lecciones aprendidas en aspectos que pueden ser susceptibles de mejora en aras de continuar garantizando a

³ <https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005980.pdf>

⁴ Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). Back to the future: Making public administration a design science. *Public Administration Review*, 70, S295-S297.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 4 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

los proponentes el desarrollo exitoso de futuras convocatorias del Sandbox Regulatorio que incentiven en una mayor medida la presentación de proyectos en esa modalidad.

En paralelo a lo enunciado, a nivel interno, la experiencia adquirida ha permitido que la Comisión interiorice dicho proceso y que de esta forma la Sesión de Contenidos Audiovisuales capitalice dicha experiencia a través de la propuesta y posterior expedición de la Resolución CRC 7018 de diciembre de 2022, la cual contiene las condiciones para la participación en el Sandbox Regulatorio como mecanismo de experimentación para los agentes regulados en dicho sector. Dicha resolución aplicable al sector de Contenidos Audiovisuales ha incorporado lecciones aprendidas provenientes de la experiencia del Sandbox Regulatorio del sector de comunicaciones una vez llevadas a cabo las etapas de aplicación, evaluación e inicio de la fase de experimentación.

Así mismo, a nivel externo, y en atención al contexto sectorial en que opera la CRC, el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Ministerio TIC) dio un paso adelante en relación con la difusión y el aprovechamiento de la herramienta de Sandbox Regulatorio en el sector de las comunicaciones al expedir el Decreto 1448 de 2022. Dicha norma reglamentaria promueve el Sandbox Regulatorio sectorial como mecanismo alternativo de regulación, la cual recabó experiencias del Sandbox Regulatorio de la CRC para su construcción. Con esa herramienta se espera involucrar la participación de dos o más entidades del sector TIC, es decir, el Ministerio TIC junto a la CRC o la Agencia Nacional del Espectro (ANE), según corresponda, impulsando así la participación dinámica y abierta de los agentes del sector para fomentar la adopción de nuevos modelos de negocio por parte de la industria que impacten en la materialización del interés general.

Con esos insumos la CRC, a partir de las disposiciones establecidas en la Resolución CRC 5980 de 2020, continuará desarrollando convocatorias para la experimentación regulatoria que involucre disposiciones relacionadas exclusivamente con el marco regulatorio establecido por la entidad y, de manera coordinada con el Ministerio TIC, a través del mecanismo de Sandbox Regulatorio Sectorial dispuesto a través del Decreto 1448 de 2022 una vez dicho Ministerio establezca las condiciones y cronograma de cada una de las convocatorias, con la participación de la CRC y la ANE según aplique.

Teniendo en cuenta las experiencias mencionadas, así como la necesidad de armonización del marco regulatorio en materia de Sandbox para los sectores de comunicaciones y de contenidos audiovisuales, y la potencialidad de mejora de algunas disposiciones contenidas en la Resolución CRC 5980 de 2020, a través del presente documento la CRC tiene como objetivo consultar a los agentes interesados del sector en relación con posibilidades de ajustes a las condiciones generales para la aplicación del Sandbox Regulatorio para la innovación en servicios de comunicaciones, y de esta manera analizar los aportes e identificar la eventual necesidad de realizar precisiones o adiciones a dicha resolución, fortaleciendo el desarrollo de futuros Sandboxes aplicando las lecciones aprendidas y la visión de los interesados sobre esta iniciativa que contribuyan a la mejora constante de la regulación.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 5 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Bajo este contexto, en este documento se presentan en la siguiente sección los antecedentes del mecanismo de Sandbox Regulatorio implementado por la CRC, tanto para los servicios de comunicaciones como para los servicios de contenidos audiovisuales; paso seguido se hace referencia a la articulación de los Sandbox Regulatorios de las Sesiones de Comisión que integran la CRC y su importancia dentro del desarrollo de próximas convocatorias; seguidamente se relacionan los aspectos identificados como lecciones aprendidas de la experiencia del Sandbox Regulatorio de comunicaciones a partir de la información recabada por la CRC en las distintas etapas que se han surtido del Sandbox de comunicaciones y que han sido recogidas e incorporadas en la expedición de la Resolución CRC 7018 de 2022 concerniente al sector de contenidos audiovisuales. Finalmente, se plantean inquietudes para la consulta pública a los agentes interesados del sector con el fin de obtener retroalimentación sobre aquellos aspectos de la Resolución CRC 5980 de 2020 que consideran podrán precisarse o adicionarse para lograr de una manera más eficiente y efectiva los objetivos del mecanismo de Sandbox Regulatorio.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 6 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

2 ANTECEDENTES

A nivel de contexto general, se recuerda que el Sandbox Regulatorio de comunicaciones consiste en la experimentación de productos y servicios de comunicaciones por parte de los agentes regulados por la Comisión, cuyos proyectos se habilitan mediante la flexibilización de la regulación adoptada por la CRC y se desarrollan en un entorno seguro y controlado. La autorización a proyectos seleccionados de agentes regulados permite probar adaptaciones de sus servicios, nuevos modelos de negocio, o nuevas tecnologías, dentro de un periodo de tiempo de hasta doce (12) meses, y en un espacio geográfico determinado, bajo el monitoreo de la CRC y el acompañamiento de las entidades competentes en materia de vigilancia y control tales como el Ministerio TIC y la SIC.

Ahora bien, las fases de desarrollo del Sandbox Regulatorio para la Innovación de Servicios de Comunicaciones se encuentran contenidas en la Resolución CRC 5980 de 2020, de la siguiente manera:

- i) **Aplicación:** En esta fase, la CRC publicará en su página web una convocatoria que contendrá las fechas para la recepción de propuestas al Sandbox y los requisitos que serán verificados para habilitar a los proponentes que cumplan con los mismos. Adicionalmente, se dará un plazo determinado para subsanar los requisitos exigidos en esta fase. Únicamente las propuestas habilitadas, pasarán a la fase de evaluación.
- ii) **Evaluación:** A partir de las propuestas habilitadas, la CRC procederá a verificar los criterios de selección establecidos en la Resolución CRC 5050 de 2016 (Innovación, Beneficios para los ciudadanos, Necesidad demostrada y Experiencia del proponente), los cuales están asociados a indicadores positivos y negativos. Adicionalmente, se dará un plazo determinado para subsanar los requisitos exigidos en esta fase y posteriormente, se publicará una lista definitiva con los proponentes admitidos a la experimentación.

A continuación, la CRC junto con los proponentes admitidos, definirán algunos aspectos particulares que se consignarán en los actos administrativos de autorización para dar inicio de la experimentación del Sandbox. Estos actos administrativos contendrán las condiciones de tiempo, modo y lugar en que se desarrollará el proyecto admitido, así como la flexibilización normativa otorgada por la CRC. Luego, estas autorizaciones contendrán todas las condiciones particulares que deberá atender el proyecto en su desarrollo y posibilitarán la supervisión que el regulador debe ejercer sobre el proyecto.

Así pues, las autorizaciones deberán ser estructuradas teniendo en cuenta las particularidades de cada proyecto, siendo que, la normatividad a flexibilizar y la implementación de cada proyecto admitido, son distintos. Por lo que es necesario que esta

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 7 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Comisión propenda por plasmar en el acto administrativo las situaciones identificadas como susceptibles de definición en la fase de experimentación del Sandbox, como quiera que estas son las que limitarán el margen de acción de los proponentes frente a cada proyecto admitido y justificarán, sin dar lugar a sanciones por parte de autoridades de vigilancia y control, una flexibilización normativa bajo un ambiente de pruebas especial.

- iii) Experimentación:** Una vez expedido el acto administrativo que otorgue al proponente la autorización para la experimentación en el Sandbox Regulatorio del proyecto presentado, el proponente podrá iniciar esta fase, la cual tendrá una duración de hasta doce (12) meses, prorrogable por hasta doce (12) meses adicionales.

En caso de que el proponente requiera realizar adecuaciones para el inicio de la experimentación, podrá solicitarlas y se le otorgará un plazo de máximo tres (3) meses para el efecto.

- iv) Salida:** En esta fase, los proveedores autorizados podrán optar por finalizar el proyecto o por realizar una transición al marco regulatorio vigente, para lo cual contarán con un periodo de hasta cuatro (4) meses.

Así, una vez culminadas las fases del Sandbox Regulatorio, la CRC procederá a realizar un análisis de los resultados obtenidos en la cohorte respectiva, para finalmente determinar si se requiere o no estudiar una eventual modificación al marco regulatorio general. En la siguiente ilustración se muestran las diferentes fases del mecanismo de Sandbox Regulatorio establecido mediante la Resolución CRC 5980 de 2020 y las diferentes actividades desarrolladas por la CRC en ellas:

Ilustración 1. Fases Sandbox



Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 8 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Fuente: Elaboración CRC.

En el año 2021 se lanzó la primera convocatoria para la postulación de proyectos a participar en el Sandbox Regulatorio del sector de comunicaciones, donde se presentaron veintitrés (23) propuestas que fueron analizadas por la CRC para verificar el cumplimiento de requisitos habilitantes dispuestos en la fase de aplicación. Una vez revisada la documentación de las propuestas presentadas, se habilitaron diez (10) para continuar en la fase de evaluación, fase en la cual se analizó el cumplimiento de los cuatro (4) criterios de selección necesarios para poder seguir a la fase de experimentación: i) Innovación respecto de la oferta disponible en el mercado, ii) Beneficios para los ciudadanos, iii) Necesidad demostrada, es decir, la necesidad de flexibilización regulatoria para implementar la propuesta y iv) Experiencia del proponente. De las propuestas evaluadas, tres de ellas fueron admitidas para continuar y finalmente se autorizó la experimentación de dos (2) propuestas⁵.

Es de mencionar que, cada fase que integra el Sandbox Regulatorio implica un estudio detallado de los requisitos solicitados para el proyecto, bajo el entendido que se trata de conceder una autorización debidamente justificada, que permita implementar un proyecto innovador que para su desarrollo requiera una flexibilización regulatoria que bajo la normatividad existente no podría implementarse. Adicionalmente, la autorización para la experimentación de un proyecto dentro del Sandbox requiere un análisis de las circunstancias que integran el proyecto para poder establecer con claridad un ambiente de pruebas que pueda ser debidamente controlado por el regulador, sin incurrir en posibles vulneraciones por transgresión al régimen de infracciones y sanciones en el sector TIC. Por tal razón, este mecanismo alternativo de regulación requiere de una apertura de convocatoria de Sandbox que sea debidamente planificada, dado que cada fase del mismo conlleva una serie de complejidades que deben ser atendidas según la cantidad de proyectos que se presenten, en aras de asegurar la implementación exitosa del mecanismo alternativo de regulación.

En la actualidad se está desarrollando la etapa de experimentación de la primera convocatoria del Sandbox Regulatorio para el sector de comunicaciones, la cual culmina una vez finalice el plazo otorgado a cada uno de los dos proyectos que se encuentran en dicha etapa. En concertación con la CRC, previo a la experimentación, se establecieron los indicadores de éxito de cada proyecto y los mecanismos de monitoreo a estos, lo que permitirá adelantar el análisis de resultados de las iniciativas

⁵ Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. – Proyecto Herramienta SOC (Service Operation Center): Monitoreo de la calidad de las redes y servicios de Internet móvil, que permite medir la experiencia real de los usuarios del servicio de internet móvil (3G). La fecha de finalización de la etapa de experimentación culmina el próximo 30 de abril a menos que el proveedor solicite prórroga por 12 meses adicionales de dicha etapa. Colombia Móvil S.A. E.S.P. y UNE EPM Telecomunicaciones S.A. E.S.P – Contrato convergente: Simplificar el proceso de contratación de los servicios fijos y móviles (pospago) de los usuarios a través de un contrato unificado para la prestación de los mismos. La fecha de finalización de la etapa de experimentación es el próximo 23 de septiembre a menos que el proveedor solicite prórroga por 12 meses adicionales de dicha etapa. Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P desistió de la propuesta de Open RAN, teniendo en cuenta que el proyecto no alcanzó la financiación necesaria para su desarrollo.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 9 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

desarrolladas, e identificar si es procedente plantear modificaciones al marco regulatorio general tal y como se estableció en el artículo 12.1.1.18 de la Resolución CRC 5980 de 2020⁶; o por el contrario, únicamente se realiza la transición al marco regulatorio general vigente sin que procedan modificaciones posteriores.

Asimismo, como se indicó en la introducción, la CRC ha dado un paso adelante al incorporar en su marco regulatorio el mecanismo de Sandbox Regulatorio para el sector de Contenidos Audiovisuales. Es así como, a partir de la adopción de las competencias en materia de televisión que la Ley 1978 de 2019 le otorgó a la CRC, en el año 2021, la Sesión de Contenidos Audiovisuales revisó la viabilidad de realizar también el primer Sandbox Regulatorio para dicho sector y, a partir de la información obtenida de la consulta realizada durante el tercer trimestre de ese mismo año, se evidenció la necesidad de desarrollar dicho Sandbox de manera articulada con el Sandbox diseñado por la Sesión de Comunicaciones, con el objetivo de ampliar el alcance de las propuestas que podrían ser experimentadas.

La Resolución CRC 7018 de 2022 establece las condiciones para la aplicación del Sandbox Regulatorio de Contenidos Audiovisuales como mecanismo alternativo de regulación basado en la experimentación monitoreada, con el objetivo de generar innovación en contenidos audiovisuales, para incentivar y promover el pluralismo y la imparcialidad informativa, los derechos de los televidentes y la participación ciudadana en temas que puedan afectar a las audiencias.

Por su parte, en el documento de agenda regulatoria 2023-2024 publicado en diciembre de 2022, la CRC incluyó dentro de las acciones del año 2023, el avanzar en la articulación del mecanismo de Sandbox para ambos sectores, de tal manera que se beneficie a un universo más amplio de usuarios y de audiencias, así como a los agentes de los diferentes mercados.

⁶ **"12.1.1.18 MODIFICACIONES AL MARCO REGULATORIO GENERAL:** Una vez analizados los resultados de la primera etapa de la fase de experimentación, la CRC determinará, utilizando la información recolectada, si se evidenció la necesidad de estudiar una eventual modificación al marco regulatorio general; de ser así, adelantará dentro de la agenda regulatoria en desarrollo en ese momento, o en la agenda regulatoria sucesiva los estudios o proyectos regulatorios necesarios para determinar la viabilidad de que los productos, servicios o soluciones involucrados puedan operar fuera del Sandbox Regulatorio."

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 10 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

3 ARTICULACIÓN DE PROPUESTAS TRANSVERSALES PARA LOS SECTORES DE COMUNICACIONES Y CONTENIDOS AUDIOVISUALES

Reconociendo la independencia entre las Sesiones que constituyen instancias que deciden los asuntos a su cargo de manera independiente entre sí, en los términos del artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, con el fin de incrementar la eficiencia y eficacia de la acción de la CRC y tal y como se indicó en la sección de antecedentes, la CRC en atención a la participación sectorial adelantada previamente adoptó la Resolución CRC 7018 de 2022 la cual plantea la posibilidad de adelantar en una misma convocatoria de propuestas al mecanismo de Sandbox Regulatorio, el recibir proyectos con temáticas tanto de contenidos audiovisuales como de comunicaciones y, como consecuencia de ello, los proponentes podrán presentar propuestas transversales que requieran para su desarrollo flexibilización simultánea de disposiciones bajo la competencia de las Sesiones de Comisión que integran la CRC. Esto sin perjuicio de que los proveedores puedan presentar propuestas bajo la competencia exclusivamente de una de las Sesiones de la Comisión.

En ese sentido resulta pertinente adelantar una serie de ajustes procedimentales que posibiliten la armonización, es decir procesos que permitan que las decisiones que se surtan en las distintas etapas de los Sandboxes Regulatorios de la CRC, se tomen de una manera consistente y clara para todos los agentes.

Así las cosas, la CRC identificó la posibilidad de promover las convocatorias para ambos mecanismos de manera simultánea, es decir, para que a futuro la segunda convocatoria del Sandbox para la Innovación de la Sesión de Comunicaciones y la primera para el Sandbox de la Sesión de Contenidos Audiovisuales sean habilitadas de manera conjunta, y que ambos Sandboxes se articulen en tiempos y procesos de gestión que posibiliten el adecuado desarrollo e implementación del mecanismo.

En caso tal que una propuesta cubra temáticas de ambas Sesiones y cumpla los requisitos para que se apruebe para su inicio en la etapa de experimentación, dicho proyecto entrará a ambos Sandboxes de manera simultánea; en caso contrario, es decir, que una vez analizado el alcance del proyecto presentado solo sea aprobado por una de las Sesiones de la CRC, el proponente tendría que continuar con el Sandbox Regulatorio correspondiente a la Sesión de Comisión, ya sea la de Comunicaciones o la de Contenidos Audiovisuales, que habilitó su entrada al respectivo Sandbox.

De este modo, los interesados podrían participar en uno u otro Sandbox de la CRC de manera independiente, presentando propuestas que impliquen la flexibilización o suspensión temporal de las materias que son competencia exclusiva de la Sesión de Comunicaciones o de la Sesión de Contenidos Audiovisuales; o podrán también participar de ambos Sandboxes a través de la presentación de propuestas transversales, es decir, que requieran la flexibilización de disposiciones de los marcos regulatorios de los sectores de comunicaciones y contenidos audiovisuales al tiempo.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 11 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

4 ASPECTOS DE MEJORA IDENTIFICADOS POR LA CRC EN EL DESARROLLO DEL PRIMER SANDBOX DE COMUNICACIONES

Es importante recordar que la función administrativa se desarrolla con fundamento en los principios, entre otros, de eficacia, economía y publicidad y que el Estado intervendrá en los mercados para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, tal como lo dispone la Constitución Política, en sus artículos 209 y 334. Sobre esas disposiciones, la Corte Constitucional⁷ explicó cómo estos principios imponen a la Administración el deber de actuar de forma eficiente; lo cual obliga a una constante evaluación de los efectos de las reglas y medidas regulatorias adoptadas, para garantizar que ellas cumplan de la mejor forma los fines para las cuales fueron expedidas.

Adicionalmente, otro elemento relevante para un sistema de regulación efectivo, eficiente y equitativo se sustenta, no sólo en el análisis prospectivo⁸, sino en conocer los efectos de las normas expedidas, para determinar si algunas reglas particulares deben ser revisadas, simplificadas, fortalecidas, o derogadas a la luz de lo que la entidad aprende sobre la manera en que la regulación realmente está actuando en el mercado⁹.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012. "El artículo 334 de la Constitución dispone que la intervención del estado en la economía tiene como finalidad la racionalización de las actividades en el ámbito económico. Según la doctrina, con la racionalidad se pretende anticipar de mejor manera las consecuencias futuras de las acciones⁸¹. De esta forma la Constitución le exige al Estado cuando interviene en la economía que considere las consecuencias futuras de sus intervenciones, es decir, lo obliga a analizar la adecuación entre los medios y los fines perseguidos, de modo que si los medios no son adecuados para cumplir el fin propuesto, la medida legislativa se torna inconstitucional.

A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente. (...)

Ciertamente, la mejor relación costo beneficio (no solamente en términos monetarios, sino también sociales, ambientales, culturales, etc.) le permite al Estado contar con más recursos para satisfacer las otras necesidades de la población, y en esa medida, se tornan inconstitucionales aquellas medidas cuyo efecto sea elevar los costos de las actuaciones estatales injustificadamente."

⁸ Hahn, R. W., & Sunstein, C. R. (2002). A new executive order for improving federal regulation? Deeper and wider cost-benefit analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, 150(5), 1489-1552.

⁹ Sunstein, C. R. (2014). The regulatory lookback. *Boston University Law Review*, 94, 579.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 12 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En esta línea, y con el objetivo de dar mayor claridad en próximas convocatorias del mecanismo de Sandbox Regulatorio dispuesto por la CRC que permitan reducir las cargas a los proponentes a la hora de presentar una propuesta, agilizar el análisis de estas, reducir las solicitudes de subsanación y mejorar la definición de la información requerida en fases posteriores para las propuestas habilitadas, la CRC identificó diversos aspectos de mejora para cada una de las fases de las que se compone el Sandbox.

Así las cosas, a continuación, se presenta una tabla que contiene un resumen de los temas identificados por parte de la CRC con sus correspondientes fuentes de hallazgo que fueron modificados e incluidos en la Resolución CRC 7018 de 2022 mediante la cual se establecieron las condiciones de desarrollo para un futuro Sandbox Regulatorio para contenidos audiovisuales, así como, las condiciones para la presentación y desarrollo de propuestas transversales:

Tabla 1. Temas identificados y fuentes de hallazgo.

No.	TEMA IDENTIFICADO	FUENTE DE HALLAZGO Y SU FINALIDAD.
1	Habilitar el análisis de proyectos transversales	Fuente: Sandbox Regulatorio para contenidos audiovisuales. Finalidad: Con la expedición de la Resolución CRC 7018 de 2022 se establecieron las condiciones para el Sandbox Regulatorio de la Sesión de contenidos audiovisuales. Dentro de las condiciones de la medida se habilitó la posibilidad de la presentación de proyectos transversales en el Sandbox Regulatorio que impliquen flexibilización normativa de la Sesión de Comisión de Comunicaciones, así como la Sesión de Comisión de contenidos audiovisuales.
2	Tratamiento de propuestas transversales	Fuente: Sandbox Regulatorio para contenidos audiovisuales. Finalidad: Con la posibilidad de presentar proyectos transversales dentro del Sandbox Regulatorio, incluida con la Resolución CRC 7018 de 2022, también se establecieron las condiciones acerca del tratamiento de estas propuestas en ambas Sesiones de Comisión durante el desarrollo del Sandbox Regulatorio.
3	Plazos de la convocatoria	Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio. Finalidad: Debido al alto volumen y complejidad de las propuestas postuladas dentro de la primera convocatoria de Sandbox para comunicaciones, se identificó que es posible eliminar los plazos fijos en la fase de aplicación y de evaluación incluidos en la resolución, y que los mismos sean incluidos en cada documento de convocatoria para que sean de conocimiento de todos los interesados; de tal manera que la

No.	TEMA IDENTIFICADO	FUENTE DE HALLAZGO Y SU FINALIDAD.
		CRC pueda ajustar dicho plazo en la convocatoria, cuando se presenten situaciones excepcionales que así lo requieran.
4	Fase de evaluación - revisión criterios de selección.	<p>Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio</p> <p>Finalidad: En el desarrollo de la primera convocatoria del Sandbox Regulatorio de comunicaciones se evidenció la conveniencia de realizar algunas precisiones a los indicadores positivos y/o negativos establecidos para cada uno de los criterios a evaluar. En este sentido, a continuación, se muestran las modificaciones identificadas para cada uno de los criterios de evaluación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criterio de innovación: Ampliar el concepto donde se incluyan innovaciones nuevas para la organización, para el mercado o para el mundo, de acuerdo con el Manual de Oslo¹⁰. • Criterio de beneficio para los ciudadanos: Para el indicador positivo, no resulta necesario el requisito de que la propuesta contribuya "al cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo", ya que el alcance propuesto puede ser de diversa índole, ser beneficioso y aun así que no resulte relacionado de manera directa con dicha norma. • Criterio de necesidad demostrada: Respecto de los indicadores positivos para este criterio, se contaba como condición de evaluación la "no afectación a la infraestructura, a sus operarios ni perjudica las redes o servicios prestados por otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones (PRST), proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA) u operadores de servicios postales (OSP)". Ahora bien, es indispensable que esta condición se cumpla para todas las propuestas presentadas, razón por la cual, no serviría como un criterio de selección por lo que se elimina como condición de evaluación para el indicador positivo del criterio de necesidad demostrada. • Criterio de experiencia del proponente: Teniendo en cuenta que a través de este criterio se evalúa que el proponente cuente con la experiencia y los recursos necesarios para llevar a cabo su iniciativa, no es necesario incluir dentro de los indicadores negativos la falta de definición de los objetivos y alcance de la propuesta.
5	Definición de riesgos y salvaguardas.	<p>Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio</p> <p>Finalidad: Se estima conveniente que adicional a la identificación de los riesgos del proyecto, el proponente desarrolle el mecanismo de mitigación de riesgos como garantía para los usuarios, con el fin de proteger sus derechos ante eventuales riesgos que puedan acaecer.</p>

¹⁰ https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-oslo_9789264065659-es#page2

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 14 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

No.	TEMA IDENTIFICADO	FUENTE DE HALLAZGO Y SU FINALIDAD.
6	Plan de salida.	<p>Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio</p> <p>Finalidad: Se encontró que la definición por parte del proponente de este plan de salida como parte de los documentos necesarios para presentarse al Sandbox, aún no incorpora los avances posteriores que un proponente admitido pueda desarrollar junto a la CRC. Es por esto que se observa útil que los proponentes presenten su plan de salida posterior a la evaluación, de manera tal que el mismo quede alineado con las condiciones que se plasmarán en los actos administrativos de autorización de la experimentación.</p>
7	Protocolos de recolección de información.	<p>Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio.</p> <p>Finalidad: Teniendo en cuenta las particularidades en cuanto a requerimientos de información de cada uno de los proyectos admitidos al Sandbox regulatorio para su seguimiento, se ha identificado que la definición de los protocolos de recolección de información debe ser coordinada conjuntamente entre la CRC y cada proponente admitido para la fase de experimentación, de acuerdo con los indicadores de éxito establecidos en la etapa de concertación con los mismos.</p>
8	Adecuaciones.	<p>Fuente: 1era Convocatoria de Sandbox Regulatorio.</p> <p>Finalidad: En el desarrollo de una de las propuestas admitidas en la primera convocatoria del Sandbox Regulatorio, se presentó una situación en la cual los tres (3) meses establecidos para adecuaciones eran insuficientes para iniciar la experimentación. Bajo este escenario, es pertinente establecer una opción adicional que permita ampliar el tiempo de adecuaciones inicialmente establecido, en caso de que se presenten situaciones excepcionales debidamente justificadas que así lo requieran; esta ampliación requiere ser aprobada por la CRC.</p>

Fuente: Elaboración propia

5 CONSULTA A LOS AGENTES INTERESADOS

Considerando los planteamientos realizados en los numerales anteriores fruto de la experiencia obtenida a partir de la primera convocatoria de Sandbox Regulatorio del sector de comunicaciones llevada a cabo en el año 2021, que ha permitido a la CRC identificar potenciales modificaciones a la Resolución CRC 5980 de 2020 así como otras oportunidades de mejora que surjan como resultado de la presente consulta pública, se desea consultar a los agentes interesados los siguientes aspectos:

5.1 PREGUNTAS

En el siguiente enlace <https://forms.office.com/r/XzMsjdXpZG> se propone un listado de preguntas que buscan obtener información adicional por parte de los interesados en el Sandbox Regulatorio adelantado por la CRC, con el fin de identificar aspectos potenciales de mejora en las diferentes etapas contempladas, remitiendo a la CRC las debidas razones que soportan los comentarios enviados a la misma.

Las preguntas se enuncian a continuación:

1. *En cuanto al **marco general** del Sandbox regulatorio, ¿qué sugerencias o recomendaciones pueden ser aplicables para un desarrollo más ágil que ayude a reducir cargas operativas a los proponentes?*
2. *Para la **etapa preparatoria** del Sandbox Regulatorio, ¿qué aspectos adicionales incluiría para fortalecer el conocimiento por parte de los interesados del funcionamiento del Sandbox Regulatorio, las herramientas y capacidades que permitan la presentación satisfactoria de las propuestas?*
3. *En relación con los **plazos** establecidos en las fases de aplicación y evaluación de la medida, ¿considera que se requieren ajustes adicionales ¿Cuáles serían estos ajustes propuestos y por qué?*
4. *En relación con la fase de evaluación para el **criterio de innovación**, ¿qué precisiones adicionales realizaría en materia de las consideraciones que se evalúan para los indicadores positivos y negativos de este criterio descritas en el Artículo 12.1.1.7. Fase de evaluación de la Resolución CRC 5050 de 2016?*

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 16 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

5. *En relación con la fase de evaluación para el **criterio de beneficio para los ciudadanos**, ¿qué precisiones adicionales realizaría en materia de las consideraciones que se evalúan para los indicadores positivos y negativos de este criterio descritas en el Artículo 12.1.1.7. Fase de evaluación de la Resolución CRC 5050 de 2016?*
6. *En relación con la fase de evaluación para el **criterio de necesidad demostrada**, ¿qué precisiones adicionales realizaría en materia de las consideraciones que se evalúan para los indicadores positivos y negativos de este criterio descritas en el Artículo 12.1.1.7. Fase de evaluación de la Resolución CRC 5050 de 2016?*
7. *En relación con la fase de evaluación para el **criterio de experiencia del proponente**, ¿qué precisiones adicionales realizaría en materia de las consideraciones que se evalúan para los indicadores positivos y negativos de este criterio descritas en el Artículo 12.1.1.7. Fase de evaluación de la Resolución CRC 5050 de 2016?*
8. *En relación con la **fase de evaluación**, ¿qué aspectos adicionales sugiere aclarar o modificar con el fin de fortalecer la ejecución de esta fase?*
9. *En relación con la **etapa previa al inicio de la fase de experimentación**, si considera necesario que se establezcan plazos para la concertación de los aspectos relacionados con riesgos y salvaguardas, indicadores de éxito, plan de salida y adecuaciones con los proponentes admitidos, ¿Cuáles serían estos plazos y su justificación?*
10. *En relación con la **fase de experimentación**, ¿qué aspectos adicionales considera necesario aclarar o modificar con el fin de fortalecer la ejecución, la duración y seguimiento de esta fase?*
11. *En relación con la **fase de salida**, ¿qué aspectos adicionales considera pertinente incluir o modificar para la adecuada ejecución de esta fase?*

5.2 PARTICIPACIÓN DEL SECTOR

La CRC publica para conocimiento de los agentes interesados el presente documento e invita a los agentes interesados a contestar las preguntas indicadas en el numeral 5.1 según las fechas indicadas en la página web de la CRC.

Cualquier inquietud adicional pueden dirigirla al correo electrónico: sandbox@crcom.gov.co

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.	Cód. Proceso: 9000		Página 17 de 18
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay	Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria	Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

REFERENCIAS

- Barzelay, M., & Thompson, F. (2010). Back to the future: Making public administration a design science. *Public Administration Review*, 70, S295-S297.
- COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Política de Mejora Regulatoria Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1369 de 2009.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1341 de 2009.
- Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2012.
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. Resolución CRC 5980 de 2020. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00005980.pdf>
- Comisión de Regulación de Comunicaciones. Resolución CRC 7018 de 2022. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007018.pdf>
- Ministerio TIC. Decreto 1448 de 2022 "Por el cual se adiciona el Título 25 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Único Reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para determinar las condiciones generales para la aplicación del Sandbox Regulatorio por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, y del Sandbox Regulatorio Sectorial". Disponible en: https://mintic.gov.co/portal/715/articles-238338_recurso_1.pdf
- Hahn, R. W., & Sunstein, C. R. (2002). A new executive order for improving federal regulation? Deeper and wider cost-benefit analysis. *University of Pennsylvania Law Review*, 150(5), 1489-1552.
- OECD. Oslo Manual 2018; GUIDELINES FOR COLLECTING, REPORTING AND USING DATA ON INNOVATION. Disponible en: <https://www.oecd.org/science/oslo-manual-2018-9789264304604-en.htm>
- Sunstein, C. R. (2014). The regulatory lookback. *Boston University Law Review.*, 94, 579.

Consulta pública – Actualización del Sandbox Regulatorio para la Innovación en Servicios de Comunicaciones.		Cód. Proceso: 9000		Página 18 de 18	
Juan Pablo Hernández / David Murillo/ Juan Carlos Garay		Actualizado: 11/04/2023	Revisado por: Coordinación de Innovación y Prospectiva Regulatoria		Revisión No. 1
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022					