COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y ÉTICA PÚBLICA

Vigencia 2023

Planeación Estratégica

Documento de Respuestas a Comentarios

Enero de 2023

CONTENIDO

Introducción **3**
Respuestas a los comentarios de Colombia Móvil S.A. E.S.P. (Tigo) **4**
Respuestas a los comentarios de Comunicación Celular COMCEL S.A. (Claro) **7**
Respuestas a los comentarios de Solmarina De La Rosa F. **22**

Introducción

La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), a través del presente documento, da a conocer la respuesta a los comentarios recibidos al Programa de Transparencia y Ética Pública, correspondiente a la vigencia 2023, el cual se publicó el 10 de enero de 2023, de acuerdo con lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, "Programas de Transparencia y Ética en el Sector Público".

Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones y/o sugerencias de los siguientes grupos de valor y/o interés, los cuales se relacionan a continuación en orden alfabético:

- Colombia Móvil S.A. E.S.P. (Tigo)
- Comunicación Celular COMCEL S.A. (Claro)
- Solmarina De La Rosa F.

A continuación, se presentan las respuestas de la CRC a los comentarios allegados.

Respuestas a los comentarios de Colombia Móvil S.A. E.S.P. (Tigo)

De acuerdo con la comunicación de asunto, Comentarios al Programa de Transparencia y ética Pública, Hoja de Ruta y Mapa de Riesgos de Corrupción 2023, la CRC da respuesta a los comentarios así:

1. Sobre *"(…) consideramos que a efectos de cumplir con el "Propósito Superior" y la "Misión" mencionadas dentro del Marco Institucional del Programa, debe propenderse por la eficiencia del mercado de las telecomunicaciones y por el relacionamiento con los distintos actores que participan en el mercado de las telecomunicaciones colombiano. (…) Por ello, reiteramos nuestro llamado, ya realizado en escenarios similares para vigencias anteriores, para que se siga considerando y utilizando el análisis de impacto normativo – AIN – como una de las principales herramientas para garantizar que las condiciones en que se adelante la actividad regulatoria de la comisión sean, objetivas, económicamente viables y garanticen la libre competencia y que con ella se otorguen a todos los actores que intervienen en el mismo, igualdad de oportunidades y condiciones de competencia ajustadas a la dinámica del mercado."*

Respuesta CRC:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con el P-2001 "Procedimiento de Diseño y Desarrollo", dentro del cual se contempla dentro del objetivo, la aplicación de la metodología de análisis de impacto normativo para la ejecución de los proyectos de la Entidad definida en su Agenda Regulatoria para cada vigencia. Adicionalmente, la CRC presentó en el marco del 17° Taller Internacional de Regulación, su Política de Mejora Regulatoria[1], en la cual contempla el AIN como una herramienta fundamental para el diseño y desarrollo de la regulación, en busca de aportar mayor transparencia, eficiencia, eficacia y objetividad para mejorar la calidad de la regulación expedida con la aplicación de herramientas innovadoras en beneficio de los usuarios y la industria.

[1] https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf

2. Sobre *"(…) reiteramos nuestro llamado respecto de la imperante necesidad de que se definan por parte de la Comisión, condiciones regulatorias diferenciales para el operador CLARO, declarado como dominante mediante la expedición de la Resolución 6146 de 2021, sin que hasta la fecha se hayan establecido medidas asimétricas para su operación y que finalmente, equilibren las reglas de juego para todos los actores del sector."*

Respuesta CRC:

Lo primero que debe tenerse en cuenta es que el documento publicado el pasado 10 de enero de 2023, tiene por propósito, en atención a lo establecido en el artículo 31 de la Ley 2195 del 18 de enero de 2022, el Programa de Transparencia y Ética Pública, recibir comentarios en relación con su contenido. En ese sentido, cabe advertir que el comentario en estudio no guarda relación con lo planteado en el citado Programa.

Si perjuicio de lo anterior, es pertinente recordar que, en el marco de la actuación particular, a través de la cual se constató la dominancia del operador COMCEL S.A. en el mercado "Servicios Móviles", se evaluaron potenciales medidas diferenciales a imponer a este operador. Sin embargo, tal como se explica dentro de la sección 8.2.6. de la parte considerativa de la Resolución CRC 6146 de 2021, tales medidas fueron descartadas en razón a que, para el momento de la expedición de dicha resolución, era limitada su contribución en la labor de dinamización de la competencia.

En todo caso, acorde con lo señalado en el artículo 3 de la mencionada resolución, la CRC ha estado monitoreando los diferentes mercados y tiene previsto elaborar un informe sobre las condiciones de competencia del mercado de "Servicios Móviles", de manera que este sirva de insumo para el ejercicio de las funciones a su cargo. Lo anterior, sin perjuicio de las funciones encomendadas a esta Comisión.

Adicionalmente, es importante señalar que, luego de la expedición de las Resoluciones CRC 6146 y 6380 de 2021, la CRC ha implementado medidas de carácter general que promueven la competencia en los

mercados de servicios móviles, como es el caso de la reciente expedición de la Resolución CRC 7007 de 2021[2], mediante la cual se actualizaron las condiciones de remuneración del acceso a las redes móviles.

3. Sobre *"(…) consideramos que los pilares y objetivos estratégicos del Programa puesto en consulta por parte de la CRC, más allá de tratarse de una serie de políticas y pilares a ser desplegadas dentro de su estructura organizacional y en la interacción con los grupos de valor y los ciudadanos, contemple también lo expuesto en esta comunicación a efectos de que se evite y/o minimicen los riesgos de corrupción en su actuar misional por antonomasia, esto es, en el ejercicio de la actividad regulatoria que por ley le ha sido asignado respecto del mercado de las telecomunicación colombiano."*

Respuesta CRC:

En el proceso comunicacional desarrollado por esta Comisión con todos los agentes e interesados en la forma como la CRC ejerce sus competencias, este regulador tiene en cuenta cada una de las observaciones y comentarios que le son allegados, con el objetivo de verificar no solamente su pertinencia, sino también si, como consecuencia de estos, es necesario desarrollar alguna actividad nueva o fortalecer lo ya desarrollado.

De ahí que los comentarios formulados por COLOMBIA MÓVIL al Programa de Transparencia y Ética Pública, así como los recibidos por los demás interesados, se constituyen como un insumo que la Comisión analiza de cara al adelantamiento del referido Programa y, en general, para el desarrollo de sus actividades a su cargo.

Ahora bien, los pilares y objetivos estratégicos descritos en el Programa, los cuales hacen parte del contexto para la elaboración de este, enmarcan la gestión de la CRC y por ello, por medio del pilar *5.*

[2] https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/normatividad/00007007.pdf

Fortalecimiento institucional y los objetivos estratégicos 5.01. Generar un ambiente y cultura organizacional que propicien la adopción de los valores institucionales, la responsabilidad social y el cumplimiento de los objetivos de la entidad y 5.02. Fomentar la eficiencia y agilidad en los procesos, con el fin de facilitar la gestión del ciclo de política regulatoria y demás actividades misionales, se desarrolla la Gestión de Riesgos, la cual incluye el monitoreo de los riesgos de corrupción en su actuar misional.

Respuestas a los comentarios de Comunicación Celular COMCEL S.A. (Claro)

De acuerdo con la comunicación del asunto, Comentarios "Propuesta programa transparencia y ética pública y mapa de riesgo de corrupción 2023", la CRC da respuesta a los comentarios así:

COMENTARIOS GENERALES

1. Sobre *"consideramos que los propósitos del programa mencionados resultan de relevante importancia para los agentes del sector, toda vez que, al materializarse en las labores y funciones que desarrollan la CRC propenden porque las actuaciones de la Comisión se encaminen en el marco de la justicia, debido proceso y transparencia, principios que garantizan resultados positivos y con afectaciones menores en los agentes que concurren en el sector. (…) En tal sentido, las medidas que se mencionan deben considerar el beneficio de los PRST, debido a que son los directamente involucrados y afectados con las decisiones tomadas por la CRC, los mecanismos para materializarlas y los efectos en el mercado."*

Respuesta CRC:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones dentro de sus competencias y tal como lo establece el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019, (…) *es el órgano encargado de promover la competencia en los mercados, promover el pluralismo informativo,*

evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Para estos efectos la Comisión de Regulación de Comunicaciones adoptará una regulación que promueva la inversión, la protección de los usuarios, la calidad de los servicios, la simplificación regulatoria la neutralidad de la red, e incentive la construcción de un mercado competitivo que desarrolle los principios orientadores de la presente Ley. (…)

Teniendo en cuenta lo anterior, la regulación expedida por la CRC contempla dichas competencias dentro de su actuar misional.

Adicional a lo anterior, los pilares de la política de mejora regulatoria que viene siendo implementada por la Comisión desde 2018 y que fue formalizada en 2022 con su publicación, contemplan que en todas las etapas de los proyectos regulatorios se surtan procesos amplios de consulta pública mediante los cuales se reciben contribuciones de todos los agentes del sector, incluidos los PRST, que aportan a la construcción final de las medidas regulatorias, en apego a los principios de transparencia y participación, siguiendo procedimientos rigurosos como la metodología de Análisis de Impacto Normativo.

COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Respecto del plan estratégico institucional, su propósito, misión y visión

2. Sobre *"Al respecto sobre el propósito superior de una Colombia con servicios que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos, es necesario que la CRC adopte decisiones regulatorias basadas en los datos, en experiencias reales y en el estado actual del sector. (…) En este sentido, tener en cuenta el estado actual de la industria y las perspectivas de cambio del sector en todas y cada una de sus actuaciones regulatorias y sus efectos en los agentes regulados,*

permite que se reconozca la profunda transformación que ha sufrido el sector de comunicaciones en Colombia e incluya todas las variables que lo afectan, como lo son los nuevos agentes, cambios tecnológicos, modificación en los hábitos de consumo, etc."

Respuesta CRC:

De conformidad con los avances en mejora regulatoria que esta Comisión ha logrado desde el 2018, con la ejecución del proyecto regulatorio denominado *"Diseño y aplicación de una metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC"*, hasta hoy, y que fueron consolidados en la Política de Mejora Regulatoria publicada el 31 de agosto de 2022, los pilares sobre los que se cimienta la mejora regulatoria para esta Entidad son: (i) Agenda Regulatoria, (ii) Simplificación del marco regulatorio, (iii) Conocimiento del ecosistema, (iv) Metodologías innovadoras de regulación, y (v) Aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo – AIN. Estos cinco (5) pilares fundamentan el quehacer regulatorio de la CRC, es decir, permean los procesos de diseño y expedición de regulación de carácter general, en cumplimiento de lo preceptuado en el último inciso del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por la Ley 1978 de 2019.

De esta manera, uno de los pilares que soporta el diseño y expedición de proyectos de regulación de carácter general es el conocimiento del ecosistema, el cual involucra la realización de estudios de prospectiva sobre las dinámicas del sector TIC en un entorno convergente, la investigación de tendencias tecnológicas y regulatorias, así como conocer la información de los diferentes sectores. Para la Comisión, es de vital relevancia disponer de información actualizada y de calidad que permita la toma de decisiones basadas en evidencia, y que a su vez transmita seguridad y transparencia a todos los agentes y usuarios de los sectores regulados[3]. Todo lo anterior, permite contar con los insumos necesarios para el adecuado desarrollo de sus competencias, tal y como lo indica COMCEL en su sugerencia.

[3] CRC. Política de Mejora Regulatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Agosto de 2022. [en línea]. Disponible en: https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf

3. Sobre *"(…) frente a la misión de regular los mercados de comunicaciones bajo criterios de mejora normativa para proteger los derechos de la ciudadanía, promover la competencia, la inversión, la calidad de los servicios y el pluralismo informativo, se requiere que, para que esta misión se materialice la CRC implemente constantemente análisis de simplificación de las normas en desuso, o que se alejen de la realidad del sector, teniendo en cuenta factores como la evolución tecnológica, que se materializa por la implementación de tecnologías que han modificado ciertas características de la prestación de servicios de telecomunicaciones o transformado los modelos de negocio de los agentes involucrados directa o indirectamente y, por lo mismo, la norma ya no es aplicable para los agentes del sector."*

Respuesta CRC:

Como ya se indicó, la Política de Mejora Regulatoria de la CRC consolida los pilares sobre los que se cimienta el quehacer regulatorio de la Comisión y, en consecuencia, permean los procesos de diseño y expedición de regulación de carácter general. Uno de estos pilares es la simplificación del marco regulatorio, que tiene como finalidad contar con un marco regulatorio dinámico, sencillo, que goce de lenguaje claro y que reconozca que hace parte de un marco normativo sectorial, así como que, si bien la regulación genera costos y cargas administrativas, estos no sean excesivos.

En este sentido, y con el ánimo de responder a la sugerencia planteada por COMCEL en sus comentarios, se considera importante indicar que el enfoque de simplificación regulatoria, como pilar de mejora en sí mismo, ya hace parte de los procesos de expedición de regulación, desde el ejercicio realizado en 2018, y es de aplicación constante. Así, se aclara que la materialización del enfoque de simplificación se efectúa por cada proyecto regulatorio, en cada uno de los cuales se debe identificar si en al menos una (1) de las medidas sujetas a revisión, según el alcance de cada iniciativa, se cumple alguno de los

siguientes criterios[4]: (i) evolución del mercado, (ii) evolución tecnológica, (iii) duplicidad normativa y (iv) transitoriedad. Los análisis que sobre este particular realiza la CRC en el marco de cada proyecto de regulación hacen parte de las propuestas regulatorias que se han puesto en conocimiento de los agentes interesados y que se pueden consultar en: https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios.

Sobre los pilares del plan estratégico

4. Sobre *"se solicita a la CRC que aplique criterios objetivos para implementar la actualización normativa, esto con el fin de no volver a sobrecargar regulatoriamente a los PRST y que se cumpla objetivamente una simplificación que atienda a los desarrollos y cambios del sector. Por lo anterior, deberá identificar un problema concreto que justifique la intervención del regulador el obstáculo o dificultad que justifique la necesidad de la intervención del regulador para actualizar o reformar las normas. Así, se solicita que la CRC por cada intervención que pretenda realizar aplique un análisis de impacto normativo a conciencia, el cual muestre una ponderación de las normas existentes versus lo que se busca generar, que genere utilidad real no solo a los usuarios sino también al sector."*

Respuesta CRC:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con el P-2001 "Procedimiento de Diseño y Desarrollo", dentro del cual se contempla dentro del objetivo, la aplicación de la metodología de análisis de impacto normativo para la ejecución de los proyectos de la Entidad definida en su Agenda Regulatoria para cada vigencia. Adicionalmente, la CRC presentó en el marco del 17° Taller Internacional de Regulación, su Política de Mejora Regulatoria[5], en la cual contempla el AIN como una herramienta fundamental para el diseño y desarrollo de la regulación, en busca de aportar mayor transparencia,

[4] CRC. Ibid.
[5] https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf

eficiencia, eficacia y objetividad para mejorar la calidad de la regulación expedida con la aplicación de herramientas innovadoras en beneficio de los usuarios y la industria.

Adicionalmente, el pilar de simplificación regulatoria se materializa durante el diseño y desarrollo de la regulación de carácter general, mediante la revisión integral de las temáticas regulatorias que se revisan en los proyectos que se llevan a cabo en la CRC, con el fin de identificar si en al menos una de las medidas sujetas a revisión se cumple alguno de los criterios de: i) evolución del mercado, ii) evolución tecnológica, iii) duplicidad normativa, iv) transitoriedad. Si se materializa al menos uno de los cuatro criterios antes descritos en los artículos de la Resolución CRC 5050 de 2016 que son sujetos de revisión, estos serán candidatos de ser simplificados, siempre y cuando su derogación no colisione con mandatos legales, constitucionales o lineamientos de política pública que se encuentren vigentes.

5. Sobre *"(…) solicitar a la CRC que en sus análisis contemple objetivamente su intervención pues de no ser necesario puede evitar cargas regulatorias adicionales que no sean indispensables, aún más en un sector altamente competido con participación relevante de nuevos agentes."*

Respuesta CRC:

La CRC con la implementación de la política de mejora regulatoria y la metodología de Análisis de Impacto Normativo, en todos los proyectos regulatorios que adelanta realiza los análisis con rigurosidad técnica, jurídica y económica, y procesos amplios de consulta pública mediante los cuales se reciben contribuciones de todos los agentes del sector, que aportan a la construcción final de las medidas regulatorias, en apego a los principios de transparencia y participación.

6. Sobre *"para que la CRC pueda lograr el objetivo de garantizar pluralismo informativo en los contenidos audiovisuales y formación de audiencia, debería equilibrar la fuerte carga regulatoria existente en perjuicio de los operadores tradicionales en comparación con los OTT, lo que debe*

realizarse a través de la reducción en las obligaciones a las que están sujetas los operadores tradicionales."

Respuesta CRC:

Con respecto a la temática de igualar las cargas regulatorias entre los operadores tradicionales y los operadores de servicios OTT, se recuerda que desde el año 2018 esta Comisión realiza una medición y monitoreo anual a posibles indicios de sustitución entre estos servicios y que se contempla continuar con dicho monitoreo en 2023, como se expresa en el documento de Agenda Regulatoria 2023-2024. Los resultados del más reciente estudio sobre el rol de los servicios OTT en el sector de comunicaciones en Colombia, publicado en febrero del 2022, indican que si bien se evidencia un crecimiento en el uso de aplicaciones y servicios OTT, *"(…) no hay indicios de que se deje de llamar definitivamente a través del operador móvil al usar una aplicación para el envío de mensajes de texto"*, *"(…) el uso de voz por un OSP no genera abandono del uso de voz por operador"* y *"El aumento en las suscripciones de las aplicaciones de contenido audiovisual no demuestra afectar las suscripciones de la televisión cerrada. El fenómeno de cord – cutter se mantiene sólo en el 2%"*[6]. Con estas conclusiones en mente, no se ha evidenciado hasta el momento que existan indicios de sustitución entre los servicios de mensajería de texto, voz y consumo de contenidos audiovisuales prestados a través de plataformas OTT, y los servicios de comunicaciones tradicionales. Así las cosas, en la medida en que los servicios OTT no sustituyen los servicios tradicionales de comunicaciones y por lo tanto no hay competencia entre los mismos, no se identifican por parte de la CRC desequilibrios regulatorios. En todo caso, la CRC continuará analizando los hábitos de uso y la incidencia que puede tener el consumo de los servicios OTT sobre los servicios de telecomunicaciones tradicionales a través del estudio *"El rol de los servicios OTT en el sector de comunicaciones en Colombia – Año 2023"*.

[6] Los documentos de la propuesta regulatoria "Revisión de los mercados de servicios fijos" se encuentran disponibles en el siguiente enlace: https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3

7. Sobre *"La CRC debe tener en cuenta, que respecto de iniciativas regulatorias en materia de infraestructura debe propender por reducir al máximo los obstáculos para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones en Colombia, a través de la identificación y evaluación de alternativas regulatorias en materia de compartición de infraestructura perteneciente a agentes de otros sectores y al del sector de telecomunicaciones. (…) Dichas alternativas regulatorias deben estar encaminadas a promover, proteger e incentivar la inversión y el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, en términos razonables y que propendan porque se realice despliegue de infraestructura a costos que beneficien no solo a los dueños de esta, sino a los PRST que hacen uso de ella, para facilitar y hacer más eficientes las inversiones."*

Respuesta CRC:

De conformidad con lo establecido en el numeral 5 del artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, modificado mediante la Ley 1978 de 2019, es función de la CRC: "*Definir las condiciones en las cuales sean utilizadas infraestructuras y redes de otros servicios en la prestación de servicios de telecomunicaciones, incluyendo el servicio de televisión abierta radiodifundida y todas las demás modalidades del servicio de televisión y el servicio de radiodifusión sonora, bajo un esquema de costos eficientes*", en atención a esa facultad, la CRC se encuentra adelantando el proyecto regulatorio "Compartición de Infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones – fase II"[7] el cual tiene como objetivo general *"Reducir obstáculos para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones en Colombia a través de la identificación y evaluación de alternativas regulatorias en materia de compartición de infraestructuras típicas pertenecientes a otros sectores de la economía colombiana y al sector de telecomunicaciones"* y se encuentra en etapa de respuesta a los comentarios de la propuesta regulatoria y elaboración del acto administrativo definitivo. Este proyecto

[7] Los documentos del proyecto se pueden consultar en el enlace: https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-19b

justamente está orientado a promover la inversión y el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, bajo principios de costos eficientes.

8. Sobre *"Ahora, frente al pilar de fomentar la competencia y la inversión, es necesario que la CRC tenga en cuenta las tendencias internacionales en materia regulatoria, como la reducción de los mercados relevantes susceptibles de regulación ex ante únicamente limitando la intervención a casos excepcionales. En este sentido, se hace un llamado a la CRC para que la intervención regulatoria sea la última opción, previa la elaboración del correspondiente análisis de impacto, evitando obstaculizar las dinámicas competitivas de los distintos mercados que componen el sector."*

Respuesta CRC:

Frente a este comentario es importante recordar que con el fin de determinar si un mercado relevante debe ser sujeto de regulación *ex ante* y, más aún, si procede la introducción de medidas particulares o generales sobre estos o sus mercados conexos en el nivel mayorista, la CRC aplica de manera rigurosa, en términos técnicos, jurídicos y económicos, el test de los tres criterios definido en el artículo 3.1.2.3. del Título III de la Resolución CRC 5050 de 2016, a saber: 1. analizar el estado de la competencia actual y de las barreras a la entrada y la salida en el mercado relevante; 2. evaluar la capacidad que tendría la competencia potencial para corregir una eventual falla de mercado; y 3. determinar si la política de competencia, o control ex post, podría remediar la falla. A partir de allí la CRC dictamina si está a lugar la declaratoria de sujeto de regulación *ex ante* y, en esa misma línea, la imposición de remedios a nivel mayorista o minorista, todo lo cual se desarrolla bajo la metodología de Análisis de Impacto Normativo y teniendo en cuenta las experiencias internacionales.

9. Sobre *"De otro lado, es oportuno solicitar a la CRC que haga efectivo el pilar 3, pues deben resolverse las controversias incoadas de manera oportuna, con el fin de finiquitar los posibles obstáculos y fallas que resulten en la operación de cara a la relación con otros proveedores."*

Respuesta CRC:

En concordancia con lo establecido en el numeral 9 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC tiene la función de *"[r]esolver las controversias, en el marco de sus competencias, que se susciten entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora"*. Para tal propósito, la Comisión debe seguir las reglas establecidas en los artículos 41 a 49 de la Ley 1341, así como, en lo pertinente, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA- y el Código General del Proceso.

Al ejercer esta función, la CRC actúa conforme con los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política y desarrollados por el artículo 3 del CPACA, en virtud de los cuales, entre otras cosas, la Comisión debe imprimirle celeridad a sus actuaciones administrativas, teniendo en cuenta, en todo caso, que el adelantamiento del procedimiento previsto para las soluciones de controversias exige, en respeto del derecho al debido proceso, correr los traslados que correspondan sobre la solicitud inicial, así como respecto de las pruebas que eventualmente se decreten y practiquen.

De la misma forma, dado que los proyectos de actos administrativos deben ser aprobados por las distintas instancias previstas en la Ley y el reglamento interno -Comité de Comisionados de la Sesión de Comisión de Comunicaciones y Sesión de Comisión de Comunicaciones- es menester que los miembros de tales instancias estudien y discutan a profundidad cada uno de esos proyectos con el objetivo de adoptar las decisiones que correspondan, de manera oportuna, y exponiendo la motivación que resulte del caso, en el que se evidencie el análisis normativo y fáctico que sustenta las mismas.

Lo descrito anteriormente, exige que la Comisión se tome un tiempo indispensable tanto para la planeación, proyección, análisis y revisión de los documentos para luego ser sometidos a consideración

de las instancias decisorias, las cuales se reúnen de manera de periódica a efectos de decidir lo que sea pertinente, previo estudio y discusión del proyecto.

Es así como la Comisión puede adoptar decisiones que, además de ser acordes con la realidad fáctica y regulatoria analizada en el expediente, propenden por ser ágiles, sin perder de vista el tiempo que toma la materialización del procedimiento en referencia.

Sin perjuicio de lo anterior, la Comisión toma nota de lo expresado en el comentario, con el propósito de buscar siempre una mejora continua en los tiempos a partir de los cuales se adoptan las decisiones en materia de solución de controversias.

10. Sobre *"Debe considerar la CRC que el sector de tecnologías está en constante cambio y evolución debido a los adelantos e irrupción de tecnologías, por tanto, es cada vez más frecuente la presencia de nuevos agentes, como lo son, a título de ejemplo, los operadores OTT y, en consecuencia, el impacto que estos generan con su irrupción en términos de competencia y de dinámicas de mercado. En tal sentido, la CRC no debe establecer mayores cargas regulatorias en un mercado con requerimientos de inversión, dado que el dinero que los operadores destinen a cumplir las normas adicionales será dinero que dejan de invertir en infraestructura de telecomunicaciones."*

Respuesta CRC:

Desde el año 2018 la CRC realiza una medición y monitoreo anual periódico a posibles indicios de sustitución entre los servicios OTT y tradicionales y se contempla continuar con dicho monitoreo en 2023, como se expresa en el documento de Agenda Regulatoria 2023-2024. Los resultados del más reciente estudio sobre el rol de los servicios OTT en el sector de comunicaciones en Colombia, publicado en febrero del 2022, indican que si bien se evidencia un crecimiento en el uso de aplicaciones y servicios OTT, *"(…) no hay indicios de que se deje de llamar definitivamente a través del operador móvil al usar*

una aplicación para el envío de mensajes de texto", "(…) el uso de voz por un OSP no genera abandono del uso de voz por operador" y *"El aumento en las suscripciones de las aplicaciones de contenido audiovisual no demuestra afectar las suscripciones de la televisión cerrada. El fenómeno de cord – cutter se mantiene sólo en el 2%"*[8]. Con estas conclusiones en mente, no se ha evidenciado hasta el momento que existan indicios de sustitución entre los servicios de mensajería de texto, voz y consumo de contenidos audiovisuales prestados a través de plataformas OTT, y los servicios de comunicaciones tradicionales. Así las cosas, en la medida en que los servicios OTT no sustituyen los servicios tradicionales de comunicaciones y por lo tanto no hay competencia entre los mismos, no se identifican por parte de la CRC desequilibrios regulatorios.

En todo caso, la CRC continuará analizando los hábitos de uso y la incidencia que puede tener el consumo de los servicios OTT sobre los servicios de telecomunicaciones tradicionales a través del estudio *"El rol de los servicios OTT en el sector de comunicaciones en Colombia – Año 2023"*.

Sistema Integrado de Gestión

11. Sobre *"(…) el regulador debe realizar un juicioso Análisis de Impacto Normativo (AIN) al momento de evaluar y estudiar el impacto que cada una de las alternativas que plantee tengan sobre el mercado, los incentivos y sobre los consumidores."*

Respuesta CRC:

La Comisión de Regulación de Comunicaciones cuenta con el P-2001 "Procedimiento de Diseño y Desarrollo", dentro del cual se contempla dentro del objetivo, la aplicación de la metodología de análisis de impacto normativo para la ejecución de los proyectos de la Entidad definida en su Agenda Regulatoria para cada vigencia. Adicionalmente, la CRC presentó en el marco del 17° Taller Internacional de

[8] Los documentos de la propuesta regulatoria "Revisión de los mercados de servicios fijos" se encuentran disponibles en el siguiente enlace: https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-3

Regulación, su Política de Mejora Regulatoria[9], en la cual contempla el AIN como una herramienta fundamental para el diseño y desarrollo de la regulación, en busca de aportar mayor transparencia, eficiencia, eficacia y objetividad para mejorar la calidad de la regulación expedida con la aplicación de herramientas innovadoras en beneficio de los usuarios y la industria.

12. Sobre *"De igual forma, el actuar de la CRC siempre debe estar ajustado a realizar actividades con calidad, y oportunidad, seguridad, imparcialidad y transparencia, utilizando adecuadamente las herramientas con las que cuenta y velando por la objetividad, datos ajustados a la realidad y el cumplimiento de los requisitos legales aplicables."*

Respuesta CRC:

Frente a este comentario se indica que la CRC cuenta con Procesos y Procedimientos documentados para el desarrollo de todas sus actividades, por ello la Comisión está comprometida con el mejoramiento continuo de los procesos, productos y servicios, con el fin de regular los mercados de comunicaciones bajo criterios de mejora normativa para proteger los derechos de la ciudadanía, promover la competencia, la inversión, la calidad de los servicios y el pluralismo informativo, de manera eficaz, eficiente y efectiva, enmarcados dentro del propósito superior y la misión y la visión institucional.

Lo anterior lo logra con la participación de personas competentes para el desarrollo de los proyectos y actividades con calidad, oportunidad y seguridad, actuando con imparcialidad y transparencia, utilizando adecuadamente las herramientas de gestión establecidas, el compromiso con las buenas prácticas estadísticas y cumpliendo los requisitos de la normatividad vigente.

[9] https://www.crcom.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf

Con ello se evidencia que el desarrollo de los proyectos y actividades de la CRC se encuentran ajustadas a los principios y valores de oportunidad, calidad, seguridad, respeto, transparencia, imparcialidad, entre otros.

Componentes del programa de transparencia y ética pública

13. Sobre *"es importante que la CRC tenga en cuenta que deben fortalecerse los canales de atención y la transparencia y acceso a la información pública, en razón a que existe la necesidad de crear un sistema integrado que permita la consulta de los procesos que adelanta la CRC de manera virtual, esto haría más expedita la interacción y facilitaría la intervención de los operadores y ciudadanos en general. Lo anterior cobra sustento al definir la CRC que "Según como lo dicta la Ley, la información generada por las entidades del Estado no podrá ser reservada o limitada, por el contrario, es de carácter público. Por tal motivo, se proporciona y facilita el acceso a la misma en los términos más amplios posibles y a través de los medios amparados por Ley." (…) Así, pues, se solicita a la CRC tenga en cuenta las necesidades de comunicación efectiva y de respuesta a los requerimientos de información de forma más expeditas con herramientas y/o mecanismos tecnológicos que permitan el fácil acceso de los procesos que se llevan al interior de la CRC."* La CRC responde:

Respuesta CRC:

Sobre el particular la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC- informa que frente a los requerimientos de información que son presentados ante la entidad, y que versan sobre actuaciones administrativas en curso, los mismos son contestados de manera ágil y expedita, realizando los traslados correspondientes que por mandato legal impone a esta clase de actuaciones.

Igualmente, es de señalar que la CRC ha implementado mecanismos tecnológicos que facilitan la interacción con los operadores, como, por ejemplo, (i) en lo que respecta a la consulta de los

expedientes de las actuaciones administrativas, se tiene que actualmente son llevados de manera electrónica, (ii) Así mismo, es de señalar que en concordancia con el numeral 13 del Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA- y principalmente en virtud del principio de celeridad, las autoridades *"incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas*", es así como la CRC prioriza el uso de mecanismos tecnológicos al realizar las audiencias que deban surtirse en desarrollo de las actuaciones administrativas, (iii) en lo que tiene que ver con la radicación de documentos para ser incorporados dentro de las actuaciones administrativas, se tiene tanto el canal físico como, el correo electrónico atencioncliente@crcom.gov.co y (iv) en lo relacionado con las notificaciones, y conforme al artículo 67 del CPCA, también se contempla la posibilidad de realizar la notificación personal por medio electrónico, siempre y cuando el interesado acepte ser notificado de esta manera (Circular 145 de 2022).

Finalmente es evidente que la CRC ya cuenta con diferentes herramientas y mecanismos tecnológicos que facilitan la interacción con los operadores y ciudadanos en general, no obstante, lo anterior, la CRC ha estado evaluando la posibilidad de implementar mecanismos adicionales como los que hace referencia en su solicitud.

14. Sobre *"Finalmente, es preciso solicitar a la CRC el llamado que hacemos los PRST en cuanto a (i) equilibrar las cargas regulatorias entre los operadores tradicionales y los que incursionan mediante tecnologías disruptivas en el sector, (ii) deben encaminar sus iniciativas regulatorias en intervenciones basadas en promover, proteger e incentivar la inversión y el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, y (iii) intervenir en el mercado si es necesario hacerlo para brindar utilidad y valor agregado y eficiencia al sector."*

Respuesta CRC:

Como se mencionó en respuestas anteriores, desde el año 2018 la CRC realiza una medición y monitoreo anual periódico a posibles indicios de sustitución entre los servicios OTT y tradicionales y se contempla continuar con dicho monitoreo en 2023. Como resultado de estos estudios no se ha evidenciado hasta el momento que existan indicios de sustitución entre los servicios OTT y los tradicionales de comunicaciones, lo cual implica que no son competidores y por lo tanto, no se identifican por parte de la CRC desequilibrios regulatorios.

En cuanto a las iniciativas regulatorias encaminadas en promover el despliegue de infraestructura, la CRC se encuentra adelantando el proyecto regulatorio "Compartición de Infraestructuras para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones – fase II"[10] el cual tiene como objetivo general *"Reducir obstáculos para el despliegue de redes y la masificación de servicios de telecomunicaciones en Colombia a través de la identificación y evaluación de alternativas regulatorias en materia de compartición de infraestructuras típicas pertenecientes a otros sectores de la economía colombiana y al sector de telecomunicaciones"* y se encuentra en etapa de respuesta a los comentarios de la propuesta regulatoria y elaboración del acto administrativo definitivo. Este proyecto justamente está orientado a promover la inversión y el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, bajo principios de costos eficientes.

Por último, es importante aclarar que la CRC interviene en los mercados con la introducción de medidas regulatorias con sustento en análisis técnicos, jurídicos y económicos rigurosos y siguiendo los pilares de la política de mejora regulatoria, siendo uno de ellos la aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo.

Respuestas a los comentarios de Solmarina De La Rosa F.

[10] Los documentos del proyecto se pueden consultar en el enlace: https://crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-19b

De acuerdo con la comunicación del asunto, Comentarios y sugerencias al Programa de Transparencia y Ética Pública y la Hoja de Ruta Anticorrupción 2023, presentados por la CRC conocimiento aportes sectoriales y de la ciudadanía, la CRC da respuesta a los comentarios así:

1. "*Sobre "El documento "Caracterización de Grupos de Valor de la CRC", concluye que "Los usuarios también señalan que quisieran recibir novedades y actualizaciones no solo sobre los trámites que se pueden llevar a cabo con la entidad, sino también frente a novedades del sector en general. Se evidencia también que prefieren recibir dicha información en su correo electrónico y mediante llamadas telefónicas y mensajes de texto, antes de consultas en redes sociales o en el portal web.". Sin embargo, si bien se han dado correcciones a las causas de insatisfacción de este tipo de usuarios en la pasada vigencia 2022 (numeral 2.2.2.3 del referido estudio), no se observa lo mismo frente a esta inquietud planteada en forma mayoritaria por los ciudadanos del común. Por ejemplo, la suscrita, se ha inscrito en varias ocasiones (cerca de 5 veces) para recibir notificaciones sobre proyectos y novedades sectoriales de la CRC, vía correo electrónico (recibo así las novedades de Ofcom y de la Agencia Regulatoria Estadounidense), sin que hasta la presente esto se haya cumplido, no obstante recibir respuestas de Atención al Cliente en el sentido de que se iba a dar cumplimiento a dicha solicitud y supongo que esto no es un caso aislado respecto a mi persona, sino que puede haberse presentado de manera plural con varios ciudadanos."*

Respuesta CRC:

Sobre el particular, la CRC divulga su información mediante diferentes canales como página web, redes sociales y correo electrónico. Ahora bien, se realizó la revisión a la base de datos, y se evidenció que la información que la CRC remite a través de mailing se ha remitido a su correo electrónico.

2. Sobre *"Hacer más amigable e interactiva la consulta normativa en relación con las Resoluciones por año y por tema expedidas por la CRC, por cuanto la actual presentación tiene muchos*

problemas en su consulta frente al usuario frente a la página anterior. Sobre esto también he realizado consultas a la CRC, pero sigue la dificultad frente a la misma."

Respuesta CRC:

En cumplimiento de la Ley de Transparencia y del derecho de Acceso a la Información Pública 1712 de 2014 y a las disposiciones dadas por el Ministerio de Tecnologías de Información y las Comunicaciones MINTIC en cuanto a la estandarización de las Sedes Electrónicas y cumplimiento de los lineamientos de Accesibilidad y Usabilidad de los portales web de las entidades del estado colombiano, la CRC implementó en el año 2021 un proyecto de actualización de su portal web en cumplimiento de los mencionados lineamientos, por lo que su estructura, funcionalidades y contenidos se modifican y a su vez se lleva a cabo un proceso de migración de la información de acuerdo con las disposiciones dadas en cuanto a los menús diseñados como son por ejemplo el menú de "Transparencia y Acceso a la Información Pública", el Menú de "Servicios a las Ciudadanía" y el menú de "Participa". Particularmente con la consulta de las resoluciones expedidas por la CRC y demás temas normativos, si bien la funcionalidad se implementó de acuerdo con lo establecido, desde la CRC se va a realizar una validación de los filtros para garantizar su correcto funcionamiento.

Adicionalmente, las medidas regulatorias, proyectos para comentarios, estudios realizados y demás información de la Entidad de publica en la página web y se divulga a través de las redes sociales y del correo electrónico de la Entidad.

3. Sobre *"Dar publicidad a la Agenda de reuniones de los Comisionados de la CRC y de la Dirección Ejecutiva, con gremios y grupos de valor sobre proyectos en curso o propuestas de regulaciones y en general, sobre aspectos de modificaciones sectoriales o preocupaciones gremiales sobre el actuar misional de la CRC. (…) Si bien esta propuesta no está contenida de manera expresa en las leyes colombianas, nada impide adoptar la decisión de publicar esta información como una buena práctica alineada con los objetivos del buen gobierno e impulsada a nivel*

internacional por Gobiernos y Sociedad Civil a nivel de Europa, algunos países de América Latina y los Estados Unidos.(…) En efecto, esta es una práctica que coadyuva a la transparencia institucional gubernamental, pues se considera que dentro de la actividad desarrollada por los funcionarios públicos, hay períodos importantes que se destinan a las reuniones efectuadas con diferentes grupos de valor sectoriales, como asociaciones, gremios, empresas y ciudadanos que interactúan con diferentes intereses que, individualmente considerados, pueden pretender determinar el sentido de algunas de las decisiones o tratar de ejercer influencia en la adopción de decisiones públicas. Por lo cual una medida como esta, no sólo promueve la transparencia de las decisiones, sino que blinda a la Comisión frente a terceros y aleja suspicacias sobre la existencia de influencias indebidas."

Respuesta CRC:

La CRC no contempla la publicación de las agendas de reuniones de los Comisionados y de la Dirección Ejecutiva. En caso de requerir información particular al respecto, informamos que se puede realizar a través de una petición mediante los canales de atención de la CRC dispuestos para ello.

4. Sobre *"Dar publicidad oportuna (una vez se presenten) a documentos presentados por grupos de valor a la CRC, sean éstos dentro de los plazos indicados en los proyectos regulatorios o sean extemporáneos, por cuanto su contenido, si bien no se responde de manera expresa por la comisión, si son tenidos en cuenta por la CRC en la adopción de sus decisiones y por ello, es de particular importancia para los sectores regulados y para los grupos de valor en general. Recordemos que generalmente se les da publicidad sólo una vez proferidas las decisiones y, por tanto, muchos de los grupos involucrados no se enteran de las propuestas presentadas y de las variaciones a los proyectos producto de las mismas, sino con posterioridad a la discusión y adopción por parte de la Sesión competente para su adopción."*

Respuesta CRC:

La CRC de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1078 de 2015, publica para comentarios de los grupos de valor y/o grupos de interés, los documentos de las diferentes etapas del desarrollo de los proyectos regulatorios, sobre el cual al recibir los comentarios correspondientes dentro de los plazos establecidos, elabora un documento de respuesta a comentarios y una vez es aprobado por la instancia correspondiente, se publica en la página web de la Entidad, junto con los documentos allegados por los diferentes grupos de valor y/o grupos de interés. Vale la pena precisar que esta publicación se realiza previo a la publicación tanto de la propuesta como de la decisión regulatoria.

5. Sobre *"Si bien el artículo 2.2.13.3.2. del Decreto del sector TIC 1078 de 2015, le otorga a la CRC la facultad discrecional de definir y publicar tanto los criterios como los casos en los que no sea necesario cumplir las reglas de publicidad de los proyectos de regulación de carácter general establecidas en el mismo artículo, no se considera que aporte a la transparencia el ampliar estos casos, como se decidió en la agenda regulatoria, por el contrario, deberían restringirse al máximo, pues no contribuyen, en general, a la transparencia en la adopción de las decisiones que involucran las mismas y a los necesarios espacios de socialización y discusión sectorial. En suma, las decisiones de la CRC tienen profundas implicaciones sobre la aplicación del principio de proporcionalidad frente a las decisiones administrativas de las autoridades, que limitan o restringen libertades y garantías fundamentales. En este caso, estaremos frente a lo que la doctrina denomina las "potestades regladas encubiertas" o la libertad meramente "aparente" que tiene la administración pública a fin de establecer criterios objetivos en sus decisiones de componente técnico, económico, político, de conveniencia, etc., que deben ser fundamento de este tipo de decisiones."*

Respuesta CRC:

De conformidad con la Agenda Regulatoria CRC 2023-2024, mediante la iniciativa regulatoria denominada *"Definición de la metodología de cálculo de valores objetivo de los indicadores de calidad*

para 4G y revisión de las excepciones de publicidad de los proyectos de regulación", esta Comisión planteó dos enfoques de revisión específicos. El primero, se encuentra relacionado con la definición una metodología para calcular los umbrales que se serán exigibles para cada uno de los indicadores de voz y datos móviles que son proveídos mediante la tecnología 4G, fijados mediante la Resolución CRC 6890 de 2022. La segunda temática, tiene que ver con la revisión integral de los casos y criterios de excepción a las reglas de publicidad establecidos en el Título XI de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el que se determinará la pertinencia y necesidad de mantener los que se encuentran vigentes y de la inclusión de nuevos casos o criterios, de conformidad con las actualizaciones regulatorias recientes y las dinámicas de los mercados sujeto de regulación.

En ese sentido, se tendrá en consideración el aporte presentado en esta oportunidad, con el fin de incluirlo en los análisis de pertinencia y necesidad que se desarrollarán respecto del segundo enfoque del proyecto regulatorio en cuestión. En todo caso, cabe aclarar, esta iniciativa gozará de diferentes espacios de participación con todos los agentes interesados, con el fin de que presenten todos los aportes que consideren necesarios durante el diseño y la elaboración de la propuesta regulatoria que resulte de la aplicación de la metodología AIN, como criterio de mejora regulatoria.

6. Sobre *"Finalmente, también me gustaría plantear la sugerencia de publicación previa del Presupuesto de la CRC, como ocurre con otras entidades públicas y como un proceso de transparencia, planeación y participación a través del cual la ciudadanía y los grupos de valor de la CRC pueden coadyuvar en la construcción de propuestas que asignan un porcentaje de los recursos del presupuesto de la CRC a programas y proyectos considerados prioritarios en armonía con el Plan de Desarrollo. (…) La propuesta anterior, además de fundamentarse en los principios de transparencia y participación ciudadana tiene como consideración el hecho de que la mayoría de los recursos de la CRC proviene de la Contribución establecida en el artículo 24 de la ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 20 de la Ley 1978 de 2019, cuyo fin es el de "recuperar los costos del servicio de las actividades de regulación que preste la Comisión de Regulación de Comunicaciones""*

Respuesta CRC:

La CRC construye anualmente su anteproyecto de presupuesto en el mes de marzo de cada vigencia y teniendo en cuenta la propuesta de Agenda Regulatoria, la cual publica para comentarios en el mes de octubre de cada vigencia para la participación de los grupos de valor y/o grupos de interés, una vez es aprobada la Agenda, la Entidad elabora el Plan Anual de Adquisiciones y lo publica en el mes de diciembre de cada vigencia con base en los proyectos, estudios y actividades definidos en la mencionada Agenda.