



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
REPÚBLICA DE COLOMBIA

SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA PARA PROMOVER LA COMPETENCIA Y LA INVERSIÓN

Documento de análisis y consulta

**Coordinación de Relaciones de Gobierno y
Asesoría**

Abril 2014



Calle 59A Bis # 5-53 Piso 9. Bogotá D.C., Colombia.
Código postal 110231. Tel +57 1 3198300
Línea gratuita nacional 01 8000 919278
Fax +57 1 3198301
www.crcom.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

Contenido

1	INTRODUCCIÓN	3
2	CONSIDERACIONES SOBRE LA SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA.	6
2.1	Aspectos económicos de la simplificación normativa.	7
2.2	Análisis jurídico de la simplificación	12
3	SITUACIÓN A NIVEL MUNDIAL	15
3.1	Antecedentes internacionales	16
3.2	Entorno regional.....	22
3.3	Acercamientos en Colombia	25
4	METODOLOGÍA	27
5	REVISIÓN EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN POR PARTE DE LA CRC.....	32
6	CONSULTA PÚBLICA.....	36
7	BIBLIOGRAFÍA	39

1 INTRODUCCIÓN

La regulación es una práctica del estado que fundamentalmente busca corregir fallas de mercado. Sin embargo, el estado acometiendo esta labor, también incurre en fallas. Estas fallas tienen origen en el diseño mismo de la regulación; en el universo de información disponible; e incluso en la orientación filosófica de las nuevas decisiones¹. Y es precisamente en observación de esas fallas que el amplio espectro de normas y reglamentaciones proferidas en los más 20 años de esta entidad debe convertirse ahora en el objeto mismo de interés. Esto quiere decir, que se requiere una revisión integral del régimen en función de corregir las mismas deficiencias de la regulación que surgen no solo del entorno cambiante del sector sino también del siempre posible mejor entendimiento del desarrollo del mercado.

Así, la simplificación normativa que se busca, trata de convertir al actual entorno regulatorio en un cuerpo normativo que en su diseño y concepción logre establecer mecanismos eficientes y consecuentes tanto para el desarrollo del sector como para la efectiva protección de los derechos de los usuarios.

Por ello, este documento plantea las principales pautas de simplificación normativa que reorientan la actividad regulatoria de la entidad frente al sector, fundamentalmente con el objeto de consultar al público sobre sus propuestas y alternativas que servirán de insumo en el desarrollo del mencionado proceso de simplificación.

Sea lo primero decir, que la simplificación normativa es un concepto² que apunta a dos grandes objetivos:

1. Preservar la libertad de elegir para los consumidores.
2. Reducir las cargas innecesarias para la industria y los consumidores.

El primer objetivo apunta a generar mejoras en los ambientes de decisión de los consumidores, cuando estos se enfrentan a ofertas comerciales que promueven un comportamiento altamente heurístico. Esto quiere decir, que la información relevante para el consumidor puede ponerse de

¹ Considérese acá como ejemplo, el nuevo enfoque del Régimen de Protección de los derechos de los Usuarios. Este nuevo enfoque transita desde una perspectiva confrontacional entre consumidores y operadores en el cuál el establecimiento de la queja era el mecanismo fundamental, hacia una perspectiva conciliatoria en la que se facilitan los mecanismos de resolución de controversias entre usuarios y operadores.

² Para una mirada amplia sobre el concepto de simplificación véase por ejemplo Sunstein (2013).

relieve dependiendo del contexto de decisión, y que esto a su vez, aporta mejores elementos de juicio en la libertad de elección que siempre debe preservar el consumidor.

El segundo objetivo, hace hincapié en que las cargas regulatorias que exigen, tanto a la industria como a los consumidores, deben ser sometidas a evaluaciones costo beneficio³. Las cargas innecesarias son por lo tanto aquellas que comportan costos sociales mayores a sus beneficios sociales. En la práctica esto significa, valorar el efecto neto sobre el bienestar, modelando los efectos de las medidas en un nuevo equilibrio de mercado⁴.

Con estos dos objetivos en mente decimos que la simplificación normativa al preservar la libertad de elección del consumidor, se convierte en un enfoque regulatorio que se obliga a estudiar los ambientes de decisión de los agentes, y por lo tanto, trata de implementar medidas de beneficio neto que revelen de forma simple, los derechos y obligaciones para cada actor⁵.

El éxito en la implementación de este enfoque regulatorio tiene en principio importantes efectos sobre el buen funcionamiento del mercado; tanto desde el punto de vista económico, como jurídico e institucional. En el ámbito propio de cada autoridad, la simplificación normativa es una necesidad del estado que supera el debate del tamaño del estado en la economía. Sea cual sea la doctrina dominante sobre la reducción o no del estado y de sus funciones en el aparato económico, la simplificación normativa tiene que ver con la definición de las pautas que convierten el sistema normativo y económico en otro más inteligible para el ciudadano, y por lo tanto es independiente.

Desde el punto de vista económico, la reducción de cargas innecesarias representa la reducción de costos. Para la industria por ejemplo, puede tratarse de costos corrientes como los generados por sobrecargas en los reportes de información periódica. Para los consumidores y las microempresas, pueden ser costos de transacción que impactan la creación de empresas y en últimas, los precios finales. En su gran mayoría, otros costos, son costos de oportunidad que implican reasignaciones injustificadas de recursos hacia actividades que no generan mayor valor.

³ Es interesante combinar el análisis costo-beneficio con las herramientas de la evaluación de impacto. Estas últimas consideran los cambios de un indicador que se quiere afectar pero no incorporan métricas de costos en la consecución de los resultados. El análisis costos beneficio en su estado actual, por su parte, al ser ex ante no incorpora los efectos que investiga la evaluación de impacto.

⁴ Modelo de Equilibrio General Computable.

⁵ Los objetivos de la simplificación normativa guardan una estrecha relación con el objetivo misional de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) el cual busca promover la competencia en función de maximizar el bienestar social.

Pero el impacto más importante en términos económicos surge de hacer más visibles las estructuras de incentivos económicos del mercado al modificar el ambiente de decisión de los agentes. Si bien, no se modifica el sistema de incentivos como tal, si se reducen asimetrías de información que sobrevienen por las costumbres de mercado que evidencian el predominio de comportamientos heurísticos.

Para el entorno jurídico, el efecto inmediato de la simplificación normativa tiene dos aristas: la primera tiene que ver con una **reglamentación mucho más clara y definida**, sobre todo para la industria, que tiene por objeto dar mayor certeza jurídica sobre las obligaciones y deberes exigidos; la segunda esta inclinada a observar mejor al consumidor, la simplificación normativa representa para este en suma, un acercamiento de la regulación a su lenguaje y comportamiento.

Dando una mirada al contexto institucional, entendiendo las instituciones, como el orden social imperante en la como lo definen Acemoglu & Robinson (2012), la simplificación aboga por cerrar las brechas de las instituciones *de facto* y las instituciones *de jure*, por vía de la utilización de mecanismos regulatorios que no solo en su contenido, sino en su forma, expresión y comprensión ante el mercado favorecen y encauzan el cumplimiento de la norma.

Finalmente, debe advertirse que la simplificación normativa no sostiene una tensión con el concepto de desregulación⁶, de hecho lo contiene: el convertir un contexto normativo en otro más simple bien puede implicar la creación de nuevas reglas, la modificación de reglamentación ya existente, o la supresión de normas que no tienen un beneficio neto.

Aunque con lo dicho atrás, un aspecto fundamental de esta iniciativa la constituye, la presentación al sector y a distintos actores interesados de una consulta pública, la entidad es consciente de las asimetrías que existen entre los diferentes sectores de la sociedad. De un lado la industria, y de otro los consumidores; y por lo tanto son claras las diferencias de cada uno, tanto en su conocimiento del estado actual de la normatividad, como de sus intereses económicos particulares, que en conjunto y por principio misional de la entidad, se consideran en el sentido que representen en mayor o menor medida el bienestar general.

⁶ El concepto de desregulación en palabras de Soriano (1993), "no equivale en modo alguno a supresión de normas. No se trata de provocar la pura anomia. Se trata más bien de examinar qué tipo de normas regulaban el sector y sustituirlas por otras diferentes. Libertad y autoridad sabiamente mezcladas"

De modo que solo es posible pensar en un enfoque de simplificación normativa que parta de buscar el mejoramiento de las condiciones del usuario y la población en general a la par del buen desarrollo de la industria. La simplificación normativa está concebida como un mecanismo que debe aportar al crecimiento económico más allá del sector, así como a reducir fricciones de mercado artificiales impuestas por la regulación, y consolidarse dentro de una estrategia de evaluación costo beneficio, que puede traer beneficios a la sociedad.

Para desarrollar mejor estos temas, el documento se estructura de la siguiente manera. En el Capítulo 2 se exponen los principales aspectos de la simplificación normativa desde el punto de vista económico y jurídico. En el Capítulo 3, se presentan los antecedentes y la revisión de literatura; en él se muestra el entorno internacional de la regulación, con el enfoque de simplificación, y los principales avances en nuestro país. En el Capítulo 4, se presenta la metodología de trabajo conducente a buscar mecanismos que promuevan la adecuación normativa. El Capítulo 5, plasma los avances de la CRC en la materia.

Por último, en el Capítulo 6, se proponen iniciativas al sector y a la sociedad en general, para que aunado a los esfuerzos de la entidad, se avancen en los temas de simplificación regulatoria, en procesos tales como trámites, normas y reportes de información así como de otras iniciativas que provengan del sector TIC y de la sociedad en general en un claro intento por promover la competencia y la inversión en el sector de las TIC. Así mismo, se presenta la consulta pública al sector para generar espacios de discusión sobre la temática planteada en el documento.

2 CONSIDERACIONES SOBRE LA SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA.

En esta sección se abordan aspectos económicos y jurídicos considerados como relevantes a tener en cuenta en el marco del proceso de simplificación normativa. Sin embargo, existen algunas consideraciones más generales que sobresalen a los aspectos económicos y jurídicos como tales.

En el ámbito nacional e internacional, la simplificación normativa, sobre todo en el sector de las comunicaciones, puede exigir importantes esfuerzos de coordinación interinstitucional e incluso

internacional⁷ de reguladores. A menudo, el éxito de nuevas medidas adoptadas por un regulador se circunscribe a un conjunto de posibilidades que depende de la adopción por parte de otros reguladores de medidas coordinadas sin las que se hace imposible generar los efectos deseados sobre el bienestar general. De modo que cada vez que se piensa en un proceso de simplificación deben considerarse aspectos prácticos de su implementación en el marco institucional que determina el mercado.

2.1 Aspectos económicos de la simplificación normativa.

La complejidad de un sistema económico y social, entendida como la complejidad del contexto de decisión que genera determinada estructura de mercado, es un problema con implicaciones económicas. Y es por lo tanto un problema económico debido a que los sujetos de estudio de la economía son vulnerables al grado de complejidad del sistema (Kahneman, 2011). No es difícil entonces, entender cómo la simplificación en este caso opera en el mismo sentido en que se define a la economía: como el estudio de la forma en que una determinada sociedad soluciona sus problemas económicos (Friedman, 1994). Así, el proceso de simplificación es entonces, esencialmente, un problema económico. No obstante, debe hacerse una distinción importante entre la práctica de simplificación como un proceso intelectual de la economía normativa y no de la economía positiva; cuando se pasa de entender la complejidad de una estructura de mercado desde la perspectiva de los agentes hacia la perspectiva del regulador del mercado.

No es de extrañar entonces, que la teoría económica se encargue de estudiar el proceso de decisión de los agentes⁸, y aún más importante, no solo de estudiar las implicaciones económicas de éstas decisiones sino del proceso mismo de decisión como parte fundamental del entendimiento del funcionamiento del mercado.

A pesar de que esto es una realidad hoy en día y sobre todo después del muy influyente trabajo de Kahneman y Tversky en 1979⁹, las corrientes de pensamiento económico solían admitir una importante diferencia entre el estudio de las implicaciones económicas de las decisiones de los agentes, y la forma en que estas decisiones tenían lugar (Friedman, 1994). El proceso de decisión era

⁷ Por ejemplo, el bloqueo efectivo de los IMEIs de equipos reportados como robados por usuarios en Colombia requiere no solo un intercambio de información con los operadores de otros países a través de base de datos mundial de la GSMA sino también la adopción de medidas que impliquen la imposibilidad técnica de su uso en otros países..

⁸ Toda la teoría del consumidor y de la firma se dedican a estudiar esto.

⁹ No obstante, el trabajo previo de Allais (1953) puede considerarse como la semilla de la obra de Kahneman y Tversky.

"Simplificación Normativa para Promover la Competencia y la Inversión". Consulta pública		Página 7 de 40	
Actualizado:25/04/2014	Revisado por: Coordinación de Relaciones de Gobierno y Asesoría		Fecha revisión: 25/04/2014
Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones.		Revisión No. 3	
Fecha de vigencia: 25/06/2013			

considerado más un objeto de estudio de la psicología y se consideraba que la economía estudiaba solamente las implicaciones económicas de dichas decisiones una vez tomadas. A diferencia de esto, lo que sucede hoy en día en una importante y creciente corriente de pensamiento económico, es que se ha borrado la estrecha línea que separaba a la economía de la psicología en cuanto tiene que ver con el estudio del comportamiento de los agentes.

La adaptación de la economía y la psicología como disciplinas convergentes en la Teoría Prospectiva de Kahneman y Tversky que relevan pilares conceptuales¹⁰ como la Teoría de la Utilidad Esperada (Bernoulli, 1954; Neumann & Morgenstern, 1944) y la Teoría de la Utilidad Anticipada (Allais, 1953) en el estudio de los agentes económicos, viene impulsada por los mismos preceptos que buscaba la economía neoclásica: una teoría es válida si es empíricamente consistente e internamente coherente (Friedman, 1994). Es decir, es válida, si los supuestos y argumentos de una teoría tienen resultados lógicos deductivos y si las predicciones de dicha teoría son corroboradas de manera inductiva por la práctica empírica. En este orden de ideas, vale la pena recordar a Popper (1979) en que el desarrollo de la teoría no es *"la acumulación de observaciones, sino el repetido derrocamiento de teorías científicas y su reemplazo por otras mejores o más satisfactorias"*.

Con lo dicho atrás, la simplificación normativa puede ser vista como un proceso de re-conceptualización de los agentes económicos dentro de un contexto de no racionalidad o racionalidad acotada, entendida la racionalidad como el hecho de que las preferencias sean completas y transitivas. Es decir, básicamente no siempre se cumple en el mercado que si X es preferido a Z, y Z es preferido a Y, entonces X sea preferido a Y, lo que viola el supuesto de racionalidad de los agentes.

Al tiempo que la Economía del Comportamiento se constituye como una disciplina muy útil e interesante para explicar el comportamiento de los agentes, otras disciplinas como la Neuroeconomía (Camerer, Loewenstein, & Prelec, 2005) contribuyen a dar un marco de referencia biológico al proceso de toma de decisiones al lograr asociar ciertos fenómenos cerebrales con el proceso de toma de decisiones de los agentes.

En síntesis, el estudio de la complejidad del contexto de decisión de los agentes y el surgimiento de nuevos referentes conceptuales para aproximarse a entender mejor las observaciones del mercado, se convierten en una herramienta para el regulador que discutimos a continuación.

¹⁰ La Teoría Prospectiva de Kahneman y Tversky puede explicar todo lo que puede explicar la teoría de la Utilidad Esperada y la teoría de la Utilidad Anticipada pero lo contrario no es cierto.

2.1.1. La Economía del comportamiento para el regulador

Desde el punto de vista del regulador, la Economía del Comportamiento sirve para desarrollar una mejor comprensión del comportamiento económico de los agentes basándose en estudios psicológicos del comportamiento económico de los agentes¹¹. Esto tiene importantes implicaciones para el concepto usado por los reguladores, que planteaban las normas asumiendo que los agentes actuaban como *Homo Economicus* y no como *Homo Sapiens* (Thaler, 2000). En otras palabras, no se había incorporado el concepto de no racionalidad o racionalidad acotada.

En términos prácticos, el reconocimiento para el regulador de la diferencia entre *Homo Sapiens* y *Homo Economicus* representa por completo, un cambio del enfoque regulatorio; que ahora debe considerar los sesgos a los que está expuesto el consumidor por el ambiente de decisión que lo rodea, en lugar de asumir un comportamiento maximizador enteramente racional. En síntesis, como se dijo, se está transitando del enfoque regulatorio que se basa en la doctrina clásica del comportamiento del consumidor, hacia un enfoque inductivo que bien puede considerarse dentro del paternalismo libertario¹².

Por ende, el posterior auge del uso de métodos inductivos para entender el proceso de toma de decisiones de los agentes, que ha resultado en la aplicación de experimentos controlados en los que ahora se tiene una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones de los agentes e incluso del funcionamiento del cerebro humano en el proceso de elección. Cómo lo señalan Camerer et. al (2005), los hallazgos indican que el cerebro tiene dos sistemas que funcionan en paralelo, y éstos dos sistemas tienen fuertes implicaciones económicas en el cumplimiento de los supuestos de hecho vinculados a las normas que expiden los reguladores: el sistema "A" es intuitivo, rápido, y carece de atributos que permitan entender un entorno complejo por su misma naturaleza heurística (Kahneman, 2011); mientras que el sistema "B" es más racional, lento y es el que efectúa los cálculos y comparaciones (Sunstein, 2013). En este orden de ideas, el regulador debe considerar el efectivo cumplimiento de sus supuestos de hecho a la hora de establecer la reglamentación, atendiendo a los factores que favorecen el uso de cada uno de estos sistemas.

¹¹ Después de que George Akerlof recibe el premio Nobel de Economía en 2001, la Economía Conductual, que combina prácticas de la psicología y la economía para entender el proceso mental de la toma de decisiones económicas, se establece como un punto de partida para conceptualizar la racionalidad acotada de a los agentes económicos.

¹² Este término fue esbozado por primera vez por Sunstein y Thaler (2002).

Estos descubrimientos, que tienen un origen empírico y en muchas ocasiones solo válidos para ciertos segmentos del mercado, por la naturaleza misma del proceso inductivo de análisis del comportamiento de los agentes, son entonces de la mayor importancia para el regulador, toda vez que los supuestos de hecho tradicionalmente usados en la promulgación de las normas se modifican casi por completo. Por citar un ejemplo, la expedición del régimen de protección al usuario establece¹³ (*de jure*) que al momento de suscribir un contrato de comunicaciones el usuario debe recibir toda la información vinculada al intercambio económico que está sucediendo. El supuesto de hecho detrás, es que el usuario **no** va a tener sesgos comportamentales que le induzcan a no observar y no usar toda la información que recibirá en el contrato. De hecho, el lenguaje en que estará escrito el contrato (*de facto*), no está restringido y por lo tanto va, como se ha observado, a contener toda la jerga legal que no hace parte del inventario lingüístico del común saber. ¿Cuál es entonces la valoración de costo-beneficio que hace el usuario antes de decidir si lee un contrato de 12 páginas que además sintáctica y semánticamente es poco inteligible, y lo que es en últimas más importante, ¿cuáles son las implicaciones económicas para la regulación de esas valoraciones in situ del usuario?

No en vano, la CRC observando de un lado la alta densidad de información entregada al usuario, su extensión y complejidad, y de otro haciéndose a elementos de juicios extraídos con técnicas experimentales, está adelantando un estudio de Simplificación de Contratos¹⁴, que no tiene otro objeto diferente al de entender cómo hacer más adecuada e inteligible la información relevante que recibe el usuario tanto en su forma como en su contenido a la hora de suscribir un contrato de telefonía móvil. De lo anterior se desprenden dos elementos adicionales: i) que la información más relevante no puede ser la presentada de forma más compleja y; ii) que las cláusulas que establecen un compromiso por defecto de su aceptación explícita no pueden aprovecharse de sesgos de comportamiento que dificulten su modificación o terminación.

La distinción entonces, entre el sistema "A" y el sistema "B", modifica también las valoraciones costo beneficio de la expedición de una norma. La relación beneficio-costo cuando el mercado está mejor informado puede llevar al ahorro de cuantiosos recursos, y por ende a asignaciones más eficientes. No obstante, debe subrayarse, que la expedición de la norma debe siempre observar la maximización de la libertad de elegir por parte del consumidor, puesto que no se trata inducir un resultado diferente al que implica el sistema de incentivos económicos ya existentes en el mercado; aunque en ocasiones

¹³ Artículo 11 Resolución CRC 3066 de 2011.

¹⁴ Proyecto de Resolución por medio de la cual se establece el Contrato Único de Prestación de Servicios de Telefonía Móvil y se modifica la Resolución CRC 3066 de 2011.

este sistema de incentivos es muy opaco para el usuario debido al entorno de decisión que afecta fundamentalmente su sistema "A"(Kahneman. 2011).

Adicionalmente, las valoraciones costo-beneficio que forman parte integral de la simplificación normativa en el sentido que justifican la existencia de una regulación en particular y esto acota el espectro de regulación necesaria, requieren un análisis que considere la estructura de la sociedad. A qué sectores beneficia, a qué sectores perjudica y en el agregado cuál es el beneficio neto. Estas consideraciones son importantes a tener en cuenta en la consulta pública que se abre con este documento.

En sintonía con las evaluaciones costo beneficio, si se traslada la atención hacia el tema de la simplificación normativa como simplificación de procesos, cabe decir que la simplificación normativa también implica inherentemente una reducción de la burocracia administrativa que rodea el desarrollo de la industria. Esto es la reducción de cargas al sector que no aportan al mejor desempeño de las partes y que bien pueden haberse establecido con ocasión a una necesidad ya extinguida. De modo que la regulación requiere un continuo proceso de actualización, lo que a su vez implica un proceso de actualización del beneficio neto de las medidas.

Finalmente, quedan otros aspectos a tener en cuenta una vez se conoce mejor el comportamiento de los agentes de cara a las tareas a que conlleva la simplificación. Estos son la aversión a las pérdidas, y la inconsistencia temporal de las preferencias. El primero tiene que ver con la tendencia mostrada por los seres humanos a preferir no perder que a dejar de ganar (Schweitzer et al., 2011). Importa para los fines que persigue la simplificación normativa en el sentido de que preestablece la mayor eficiencia de establecer cierto tipo de cargas sobre los agentes que establecer subsidios¹⁵. La mayor eficiencia es una búsqueda permanente de la simplificación normativa, aunque no siempre requiere de la imposición de cargas monetarias a los agentes, y debe aclararse, estas cargas una vez se imponen, si pueden modificar el sistema de incentivos. Lo anterior es cierto sobre todo para la industria cuando se busca internalizar costos que pueden estar asumiendo los consumidores. Considérese la reciente expedición regulatoria de la compensación automática, que internaliza los costos de las externalidades producidas por la variabilidad en la calidad del servicio¹⁶ en la estructura de costos de la industria¹⁶.

¹⁵ Por ejemplo, véase Fryer et al. (2012)

¹⁶ Resolución CRC 4296 de 2013. Consúltese en <http://www.crcm.gov.co/index.php?idcategoria=65469>

El segundo tiene fuertes implicaciones para la toma de decisiones de los consumidores, quienes tienden a subvalorar sus compromisos económicos en el futuro. Si la oferta comercial trata de usar el comportamiento heurístico de subvalorar los compromisos económicos del futuro, el resultado puede ser una asignación ineficiente de recursos en el mercado, y sobre todo una asignación intertemporal inconsistente con la realidad económica y dinámica de los consumidores, lo cual sería una alerta de cara al objeto misional del regulador de maximizar el bienestar. La inconsistencia intertemporal de las preferencias, se convierte directamente en un insumo de la simplificación normativa al advertir sesgos a sobrevalorar el futuro y limitar la maximización de la libertad del consumidor de elegir bienes y servicios en el presente. En función de aspectos íntimamente relacionados con este tipo de sesgos, se puede entender el proyecto de regulación de Eliminación de las Clausulas de Permanencia¹⁷.

En conclusión, el análisis de los aspectos económicos sugiere que lograr una mejor y más cierta “distribución de la información” entre los agentes así como eliminar ciertos procedimientos que puedan ser complejos, incomprensibles e innecesariamente costosos al público, conduce a un mejor cumplimiento de los objetivos misionales del regulador. La práctica simplificadora adquiere entonces gran valor como enfoque regulatorio al tratar de cerrar la brecha entre las instituciones de facto y las instituciones de jure.

De acuerdo a lo mencionado anteriormente, dentro del proceso de cambio, la simplificación normativa más que un proceso de supresión de normas, **es un proceso de adaptación del sistema normativo a las nuevas circunstancias fácticas del entorno**. En estos términos, lo expresado se constituye en la piedra angular del objetivo general de la etapa de discusión sectorial que inicia la CRC a través de este documento.

2.2 Análisis jurídico de la simplificación

El análisis jurídico de la regulación estudia la intervención en la actividad económica, al amparo del Estado Social de Derecho y la soberanía de la Ley. Por tanto, con la simplificación normativa, se intenta optimizar la normatividad en cuanto a reglas de comportamiento a empresas o entes jurídicos.

En el ámbito del Derecho Administrativo exige revisar y reformular las intervenciones públicas de acuerdo al nuevo entorno y circunstancias. Sin embargo, el rezago de las normas jurídicas frente a las

¹⁷ Resolución CRC 4444 de 2014.

"Simplificación Normativa para Promover la Competencia y la Inversión". Consulta pública		Página 12 de 40	
Actualizado: 25/04/2014	Revisado por:	Fecha revisión: 25/04/2014	
	Coordinación de Relaciones de Gobierno y Asesoría	Revisión No. 3	
Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones. Fecha de vigencia: 25/06/2013			

realidades socio-económicas es considerable, por lo que para no tener rezagos aún mayores se requiere que el Derecho Administrativo y Económico halle mecanismos de adaptación más dinámicos y consistentes. De aquí surge por tanto, que la simplificación normativa pueda entenderse como la exigencia de convertir los nuevos principios económicos y políticos en técnicas administrativas precisas¹⁸.

De igual forma, es de señalar que precisamente la simplificación, busca que se revise el escenario normativo visualizando y analizando los cambios que se presenten en los diferentes sectores, con el fin de reducir las posibles barreras u obstáculos que por el avance de las normas puedan llegar a presentarse. Además cuando se activa el proceso de adaptación regulatoria se incentiva la construcción de mejores condiciones para los receptores de la misma.

Así, el análisis jurídico del principio de proporcionalidad¹⁹ y del elemento causal de los reglamentos administrativos (y de las leyes) se convierte en pieza clave para aplicar la nueva normatividad sobre el mercado y estudiar los intereses afectados, al verse la proporcionalidad como equilibrio entre intereses. Este análisis, debe evaluar si el contenido de la intervención pública en cuanto medio es necesario, adecuado y razonable para conseguir el fin perseguido y si ese fin sigue resultando necesario, es decir, proporcionalidad de medios a fin.

Ahora bien, hay que tener claridad en que los eventuales procesos de desregulación que impliquen el proceso de general de simplificación, van un poco más allá del proceso de retirar o suprimir normas del ordenamiento jurídico, por cuanto la desregulación implica el **adaptar el sistema normativo a las nuevas circunstancias del mercado**, del sector, de las leyes entre otros. Es decir, jurídicamente la desregulación exige examinar si el contenido de una intervención pública en la economía se adapta a las circunstancias actuales, es dejar atrás lo previo y ajustar a lo nuevo²⁰.

¹⁸ Los planteamientos aquí esbozados se pueden consultar con mayor detalle en <http://cerecom.org/publicaciones/LIBRO%20PRINCIPIOS%20REGULACI%C3%93N%20CAP%208.pdf> p.p. 9 y siguientes.

¹⁹ Una de las propuestas metodológicas para el estudio del derecho tendría su más importante expresión desde la propuesta del profesor Alemán Robert Alexy. En efecto, la Argumentación Jurídica se convertiría en un área del conocimiento desde Theodor Viehweg y su pensamiento problemático en *Tópica y Jurisprudencia*. Así, Alexy, propone un método analítico en virtud del cual se puede establecer una respuesta desde el derecho a ciertos problemas prácticos con una pretensión de corrección. Específicamente, el test de proporcionalidad responde al problema de aplicación de principios e incluso reglas (esto último, posición de José Juan Moreso), que al final permite un juicio de *precedencia* entre los principios del derecho para más información, véase, ALEXY, Robert, *Teoría de la argumentación jurídica*, traducción de Manuel Atienza e Isabel Espejo, 2ª edición, Centro de estudios políticos y constitucionales, Madrid, 2007, P. 43. Para ver un estudio sobre el tema en: MORESO, Jose Juan, *Constitución un modelo para armar*, Editorial Marcial Pons, Filosofía y Derecho, Madrid, Barcelona, Buenos Aires, 2009. P. 298. Para ver más acerca de la polémica de la aplicación del derecho, véase, LARENZ, Karl, *Methodenlehre der Rechtswissenschaft*, tercera edición, Heidelberg, 1975. P. 154

²⁰ En esta dirección en Colombia, la Superintendencia de Industria y Comercio –SIC- publicó el documento: “Cartilla para el ejercicio de la Abogacía de la Competencia” que tiene entre otros objetivos, promover la competencia mediante la revisión de

Autores como Shelanski (2007) sostienen que, el argumento según el cual las autoridades deben esperar hasta que las condiciones del mercado sean más competitivas para adaptar la regulación, es cuestionable. En su lugar propone la eliminación de regulación *ex ante*, que por ejemplo depende de las ideas sobre monopolio como su razón de ser, en favor de la aplicación de normas de competencia *ex post* para castigar y prohibir conductas anticompetitivas, sin dejar de lado la regulación para aquellas circunstancias donde la experiencia ha demostrado que la intervención del regulador es necesaria y eficaz para proteger el bienestar del consumidor.

La iniciativa de simplificación normativa debe atender entonces, intereses tanto públicos como privados, sobre la base de preservar el equilibrio. En esta medida, según Juurikkala (2012), es ampliamente conocido que la economía del comportamiento justifica una regulación más exhaustiva, como por ejemplo ocurre en el mercado financiero, debido a que las personas no son completamente racionales a la hora de decidir y necesitan ser protegidos de sus propias conductas. Ahora bien, esto puede no ser del todo cierto, y por ende el reto de la simplificación es ayudar a que las personas tomen mejores decisiones, preservando la libertad de elección. En este sentido se puede afirmar que la complejidad normativa exagera los efectos nocivos de la racionalidad limitada, mientras que normas simples y mejor informadas del comportamiento del mercado, dan lugar a efectos positivos de aprendizaje²¹.

La expedición de regulación innecesariamente extensa tiende a dar lugar a la acumulación de normas complejas con diversos fundamentos jurídicos. La consecuencia para los participantes del mercado es la dificultad para comprenderlas, evaluar sus límites, efectos y aplicación. Bajo las premisas de preservar la libertad de elegir de los consumidores y la reducción de cargas innecesarias para la industria, se pretende entonces simplificar la regulación con el propósito de mejorar su entendimiento y promover la competencia.

proyectos de Regulación estatal, mediante la socialización de las normas y la educación. Puede consultarse en:
http://www.sic.gov.co/en/c/document_library/get_file?uuid=75724562-911e-4ec4-97a2-979aa068cf21&groupId=10157

²¹ Juurikkala sostiene además, que los presupuestos de economía del comportamiento no promueven una completa desregulación. Existen razones, al margen de los sesgos del comportamiento que hacen que la regulación sea necesaria. La cuestión central no es si se requiere mayor o menor regulación, sino de la forma de la regulación. El punto central es que cuando existan razones para regular, las estrategias regulatorias deben evitar la complejidad, resaltar líneas claras de responsabilidad, enfatizar la disciplina de mercado, rehuir a la centralización regulatoria y evitar cambios constantes a las normas básicas.

3 SITUACIÓN A NIVEL MUNDIAL

En las últimas décadas, el marco normativo de la regulación ha estado sujeto a importantes cambios sobre todo, encaminados a reducir la intervención del Estado, buscando incentivar iniciativas individuales para la formulación de entornos normativos favorables al crecimiento empresarial, la productividad, la competencia y la inversión²², eliminando regulaciones innecesarias. Para garantizar que se cumplan los anteriores requerimientos, deben contemplarse esfuerzos conjuntos, dinámicos y multidisciplinarios entre los diferentes agentes de la sociedad que aseguren de manera transparente, robusta y responsable, las reformas regulatorias acordes con la realidad del mercado.

La desregulación en particular, en los últimos decenios, ha marcado una tendencia generalizada, en especial en mercados que pueden considerarse como lo suficientemente “maduros” o equilibrados y que cumplen lo que técnicamente se conoce como el ciclo de la regulación²³. Sin embargo, paralelo a este concepto, se han ido instaurando nuevas categorías analíticas tales como la autorregulación y la co-regulación²⁴.

El cumplimiento de los objetivos de las reformas regulatorias deben conducir al mejoramiento de las dinámicas nacionales y su capacidad de adaptarse al cambio. Una mejor regulación y sus consecuentes cambios estructurales, son complementos necesarios para lograr los equilibrios de los fundamentales de la economía. Sin embargo, las heterogeneidades en las dinámicas sociales, políticas y económicas de los países, conllevan a la discusión sobre la manera en la cual proponen sus propios procesos regulatorios. Por tal motivo, se describirán a continuación, las diferentes iniciativas a nivel internacional, regional y nacional en la materia.

²² Sobre las evidencias y los impactos en la economía puede consultarse: The Impact of Regulations on Growth, report by Frontier Economics for BIS (2012).

²³ El ciclo de la Regulación se entiende como el proceso en el cual, los mercados en su etapa de nacimiento, crecimiento, y maduración, alcanzan su nivel óptimo de funcionamiento en términos de competencia e inversión lo cual conduce a la eliminación de algunas normas regulatorias que fomentaban, limitaban o direccionaban el crecimiento. En Colombia en algunos mercados de comunicaciones la madurez del mercado puede observarse en los niveles de penetración que están por encima del 100%, a pesar de que existen puntos de vista encontrados acerca de lo que significa para una industria el haber alcanzado la madurez.

²⁴ La autorregulación es entendida como complemento a la desregulación estatal, se concibe como una manifestación de un traslado de funciones y responsabilidades públicas a la sociedad. La co-regulación, pretende sumar los esfuerzos de los agentes empresariales y usuarios con la finalidad de generar un espacio de competencia leal entre las partes, restableciendo el equilibrio en las relaciones entre los actores del mercado: consumidores y empresas. Las anteriores definiciones pueden consultarse en: Rodríguez, L y Anzola, M. (2004)

3.1 Antecedentes internacionales

En las décadas de los setenta y ochenta, se suscitaron importantes modificaciones a diferentes marcos regulatorios en diversos sectores económicos en distintos países conducentes a promover sustanciales modificaciones. En tal sentido, se efectuaron reformas para sectores tales como aviación civil, autotransporte, ferrocarriles, sistema financiero, energía y telecomunicaciones entre otros, tal como se mencionará a continuación.

En algunos países de la **Unión Europea**, desde los años 70, se inició un profundo proceso de privatización de empresas que originalmente eran propiedad del Estado. Esta realidad requería el diseño de nuevas reglas las cuales aplicarían a las empresas recién privatizadas, razón por la cual se generó la emisión de nueva regulación, especialmente, aquellas que en materia económica en cuanto incentive al mercado a lograr mayores niveles de inversión productiva²⁵.

Desde el año 2012, la **Unión Europea** (UE) intenta consolidar un programa de simplificación normativa y discute la reducción de las cargas reglamentarias para las pequeñas empresas de manera tal que aumente su eficiencia y productividad además que incentive la inversión en ellas²⁶. Los ámbitos abarcan sectores tales como la política de aviación, la homologación de los vehículos de motor, y legislación alimentaria, la refinación de petróleo, el aluminio y otros productos industriales²⁷.

Dicho sea de paso, también aboga por un llamado a reforzar la gobernanza y la regulación financiera en la UE como mecanismo que ayude a superar la crisis económica que aqueja actualmente a la región. Bajo la premisa de que *"bajo una crisis surge una oportunidad"*, la UE busca, mediante reformas reglamentarias, el fomento de la apertura del mercado, aumentando la sincronización y "suavización" de los ciclos económicos²⁸.

Respecto a Telecomunicaciones, tras un proceso que había durado cuatro años, hacia finales de 2009 se publicaron las normas que reforman el marco europeo regulador de las telecomunicaciones. El nuevo marco no introduce grandes novedades respecto al precedente de 2002, que adoptó un

²⁵ Al respecto puede consultarse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

²⁶ Al respecto puede consultarse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/com_2013_en.pdf

²⁷ El programa de desregulación que había iniciado en el 2007, tenía como objetivo reducir las cargas sobre negocio derivada de la legislación de la UE en un 25 % en 2012 . Se cubrió alrededor del 80 % de las principales fuentes de la carga administrativa.

²⁸ Al respecto puede consultarse: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm

enfoque más acorde con las reglas generales de defensa de la competencia, basando la regulación en la definición y análisis de mercados relevantes²⁹.

Sin embargo, desde el año 2011, en el ámbito de las telecomunicaciones, se busca crear mecanismos a través de las TIC, para reducir las cargas administrativas de las PYME, buscando la simplificación administrativos y de los flujos de trabajo sin papeles que resulta en una mayor productividad en menor costo: así mismo mediadas encaminadas hacia la ciberseguridad y la protección de datos a usuarios. También, busca la reducción de la carga administrativa relacionada con la preparación y la realización de una actuación normativa enviada a la Conferencia Europea de Administraciones de Correos y Telecomunicaciones, que podría dar lugar a una propuesta de armonización para reducir la complejidad administrativa a finales de 2013³⁰. Es así como en el reporte de “*Europa ciudadana*”, del 2013, los costos administrativos en algunos países en proporción al PIB, son superiores en las economías que han sido más golpeadas por las recientes crisis internacionales: Alemania, 3.7%; Austria, 4.6%; Grecia, 6.8%; España, 4.6%, siendo la media de la UE el 3.5%. Lo anterior demuestra la importancia de la simplificación normativa en cuanto a trámites y demás actividades propias de la gestión y muestra un incentivo más para las medidas de propuestas³¹.

En el **Reino Unido**, desde el año 2013 se viene gestionando un proyecto de ley general de desregulación y de las consecuentes políticas que lo sustentan buscando eliminar cargas administrativas y normativas innecesarias en tres grupos principales: 1) Negocios, en los cuales se eliminen ciertos trámites burocráticos que incentiven la actividad privada y la inversión; 2) Hacer la vida más fácil para los individuos y la sociedad civil, en derechos tales como la vivienda, y 3) La reducción de los trámites burocráticos en las entidades públicas todas ellas entendidas como un proceso de simplificación normativa³². Se pretende con estas iniciativas, propender incrementar las inversiones productivas y garantizar el bienestar social de sus ciudadanos. Los lineamientos de política regulatoria en el Reino Unido son un ejemplo a seguir en la mayoría de los países de la OECD. Estas propuestas vienen siendo instauradas dentro del programa llamado *Red Tape Challenge* que ha empezado a extender las técnicas de simplificación al conjunto de actividades de la Administración³³.

²⁹ Al respecto puede consultarse: http://oa.upm.es/11611/3/INVE_MEM_2011_105128.pdf

³⁰ Al respecto puede consultarse: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-787_en.htm.

³¹ Al respecto puede consultarse: http://www.europaciudadana.org/wp-content/uploads/2013/06/Informe_FEC_Hiperregulacion_.pdf análisis con datos de noviembre de 2006.

³² Para un análisis detallado de los sectores económicos y de la iniciativa gubernamental, puede consultarse <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/publications-2013/13-684-growth-consultation.pdf>. También sobre los aspectos de la reforma puede consultarse: <http://www.bis.gov.uk/assets/brdo/docs/publications-2013/13-1018-growth-consultation-response.pdf>

³³ Para mayor detalle puede consultarse: <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>

El ente regulador de las telecomunicaciones OFCOM, en el Reino Unido, eliminó en el año 2009 la regulación en el mercado de telefonía fija minorista. La decisión de desregular, 25 años después de que la empresa British Telecommunications (BT) se privatizó, fue tomada después de que esta fuera catalogada de bajo poder en el mercado significativo. La medida sigue a una pieza importante de la desregulación en 2006, cuando OFCOM retira el Reglamento sobre cuánto BT podría cobrar a sus clientes por las llamadas telefónicas.

El resultado de la desregulación, fue un aumento de la competencia en el mercado. A datos del 2010, más de 12 millones de hogares del Reino Unido y las pequeñas empresas utilizan un proveedor de telecomunicaciones distintas de BT³⁴. Además de aumentar las posibilidades de elección a los consumidores, la competencia también ha entregado los precios más bajos. Comunicaciones emitidas por OFCOM muestran que el costo de las llamadas residenciales desde un teléfono fijo se ha reducido 14% en 5 años³⁵.

En términos de medidas regulatorias, el caso de los **Estados Unidos**, es quizá la de más larga tradición en el mundo. En sus inicios, se llevó a cabo a través de fallos judiciales, regulación provista por la aprobación de nuevas leyes por parte del Congreso y restricciones contractuales en las franquicias otorgadas por los gobiernos locales. La Agencia de Regulación de este país (OIRA por sus siglas en inglés), ha dirigido los lineamientos regulatorios en distintos ámbitos y sectores de la economía. OIRA realiza varias funciones, incluyendo la revisión de las regulaciones federales, reduciendo cargas de trámites, y la supervisión de las políticas relativas a la privacidad, la calidad de la información, y programas estadísticos³⁶.

Un punto importante es que, en sus objetivos estratégicos destaca la simplificación de la información como herramienta de la regulación. En adición a este proceso, la OIRA ha planteado la necesidad de evaluar, la efectividad de sus nuevos lineamientos regulatorios mediante técnicas avanzadas de experimentos controlados referentes al comportamiento del consumidor. Mediante estas políticas se espera, que los problemas asociados a las crisis fiscal que aqueja al país del norte vaya en dirección

³⁴ Al respecto puede consultarse: <http://media.ofcom.org.uk/2009/09/15/ofcom-deregulates-retail-telecoms-market-move-could-trigger-more-choice-and-lower-prices-for-consumers/>

³⁵ Idem

³⁶ Para el alcance, objetivos y propuestas además en los sectores en los cuales opera esta entidad, puede consultarse: http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_default

de mejorar los niveles de inversión y de manera directa disminuir las tasas de desempleo³⁷. Años atrás, el estudio titulado *Macroeconomic Effects of Telecom*³⁸, indicó que con las medidas de desregulación de las telecomunicaciones en este país contribuirían en un 0.2% del PNB en un lapso de 4 años y repercutirían en la creación de 91 mil nuevos puestos de trabajo hasta el año 2008.

Según el centro de investigaciones *Mercatus Center* en 2013, de la Universidad de George Mason, los legisladores del Congreso estadounidense están considerando la actualización de la Ley de Telecomunicaciones de 1996. Entre las principales iniciativas de la reforma se destacan: Eliminar algunas normatividades vigentes y nivelar el mercado a través de la desregulación y la Reforma a los programas de Fondos de Servicio Universal dándoles mayor autonomía a los Estados y dejarles administrar sus propios programas de asistencia de telecomunicaciones entre otras. Por tal motivo, se busca crear un marco general que fomente un ambiente marco que minimice el efecto de los intereses especiales en las comunicaciones y fomente las inversiones que mejoren la vida de los consumidores³⁹.

En **Australia**, una de las maneras más efectivas para aumentar la productividad, muy baja en los últimos años, es a través de la agenda de reforma microeconómica de la desregulación. Las entidades regulatorias de este país, han propuesto adoptar un enfoque de mayor libertad a las empresas debido entre otros motivos, a los excesivos controles burocráticos sobre ellas⁴⁰.

El mercado de las Telecomunicaciones en Australia, puede considerarse uno de los más menos densamente regulados de Asia y Oceanía. La tradición de adaptar rápidamente las nuevas tecnologías a los demás sectores económicos, es una de sus fuertes características. Además, cuenta con una moderna e innovadora infraestructura y el ofrecimiento de un mercado muy competitivo en términos de servicios, precios y regulación.

El Gobierno de este país, a finales del año 2013, se ha comprometido a reducir la carga administrativa de la industria para fomentar la innovación e impulsar la productividad en toda la economía⁴¹. Se trata de un importante primer paso en lo que será un complejo debate sobre qué partes de las

³⁷ Para más detalles puede consultarse: Lunn, P. (2013) Behavioral Economics and Regulatory Policy. 9th meeting of the Regulatory Policy Committee. OECD.

³⁸ Citado en: http://www.adlittle.de/uploads/tx_extthoughtleadership/ADL_Deregulation_final_fullversion.pdf

³⁹ Al respecto puede consultarse: http://mercatus.org/expert_commentary/principles-telecommunications-act-reform

⁴⁰ Al respecto puede consultarse: <http://www.theaustralian.com.au/national-affairs/opinion/deregulation-program-will-pave-the-way-for-productivity-growth/story-e6frgd0x-1226724729098#>

⁴¹ Al respecto puede consultarse: http://www.communications.gov.au/data/assets/pdf_file/0010/204877/Framing-Paper.pdf

comunicaciones actuales y del marco regulatorio, deben ser eliminados o simplificados, basados en la premisa de que la regulación excesiva e innecesaria, puede reducir la productividad y la inversión. El Gobierno considera, que existe una oportunidad importante para la reducción de los costos regulatorios del negocio en el sector de las comunicaciones.

Así mismo, una de las prioridades es asegurar que los intereses de los consumidores en las revisiones regulatorias contemplado por el Gobierno. Los intereses a largo plazo de los usuarios finales, invocando innovaciones en la Ley de Telecomunicaciones, y la entrega de resultados sostenibles para la comunidad está sustentado en mecanismos de consulta a los consumidores⁴². Esta iniciativa en particular, viene siendo liderada por la Australian Communications and Media Authority (ACMA por sus siglas en inglés) y la Australian Communications Consumer Action (ACCA por su siglas en inglés) de ese país.

En **Corea**, la crisis económica de 1997-1998 llevó al gobierno a proponer un programa regulatorio dirigido a incentivar la calidad normativa de las políticas regulatorias y así mejorar la relación costo-eficacia de las normas sociales. El objetivo se focalizó en revisar la normatividad que obstaculizaba la actividad económica. Reformas favorables a la competencia y pro-mercado fueron acompañados por un fortalecimiento de las redes de seguridad social.

El objetivo fundamental fue impulsar la inversión y el consumo del sector privado reduciendo la carga administrativa de las pequeñas y medianas empresas y favoreciendo el sector financiero, industrial y de telecomunicaciones entre otros⁴³. En general según estimaciones de la OECD, las reformas regulatorias de Corea aumentaron las entradas de inversión extranjera directa (IED), la reducción de los costes de cumplimiento y los costes administrativos⁴⁴. Los anteriores derroteros, se reflejaron en el sector de las telecomunicaciones, en convertir al país asiático en uno de los más activos del mundo en esta actividad económica con amplio respaldo del gobierno. El sector es impulsado por un sector privado innovador y una población que conoce de la tecnología. El gasto en equipos de TIC y de alta tecnología ayudó a liderar una transformación de la economía⁴⁵ y la competencia entre las empresas se ha traducido en un aumento de la eficiencia operativa y los ingresos de las dos principales compañías en el mercado⁴⁶.

⁴² Al respecto puede consultarse: http://accan.org.au/Response_to_Govt_consultation_2013.pdf

⁴³ Al respecto puede consultarse http://www.standardsportal.org/usa_kr/e/resources/regulatory_agencies.aspx

⁴⁴ Al respecto puede consultarse <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44955878.pdf>

⁴⁵ Al respecto puede consultarse: http://oti.newamerica.net/telecommunication_overview_south_korea/

⁴⁶ Al respecto puede consultarse: <http://etrij.etri.re.kr/Cyber/Download/PublishedPaper/3201/etrij.feb2010.0129.pdf>

En **Japón**, superar las debilidades en el sector financiero se consideró una prioridad para la reforma regulatoria reglamentaria iniciada en la década de los ochenta. Sin embargo, las regulaciones económicas permearon otros sectores tales como la agricultura y los servicios de salud. Se estima que la reforma regulatoria contribuyó al agregado del PIB estimado en 0,6 % entre 1997 y 2002, y el 0,5% del PIB entre 2002 y 2005⁴⁷.

Desde el año 2012, la entidad nipona del sector de las Telecomunicaciones (MIC -Ministry of Internal Affairs and Communications-por sus siglas en Inglés) ha marcado a través de su regulación, una importante expansión de los medios de comunicación y la infraestructura de telecomunicaciones. La evolución se observó en las áreas de Internet, la política de espectro radioeléctrico y la finalización de la conversión del sistema analógico a la radiodifusión de televisión digital.

Los anteriores derroteros en materia de política, ocasionan grandes desafíos al Estado y a las empresas, contribuyendo al desarrollo y la expansión de los medios digitales. Sin embargo, se espera un progreso significativo sobre los fundamentales de la economía tales como la inversión y el empleo. Los próximos años se demostrará si el marco regulatorio y empresarial consistente en la promoción y adaptación de nuevas tecnologías y contenidos para el público japonés se reflejen en superar la recesión económica que aún padecen⁴⁸.

Ante la anterior revisión internacional, es menester resaltar algunos criterios comunes en términos de regulación de los mercados así como el impacto en el sector de las telecomunicaciones. En primera instancia, se presenta una necesidad latente de reformas normativas carentes o caducas que garanticen la inversión y el fomento de actividades económicas en países denominados como “de primer mundo” ante las crisis económicas que aún persisten en varios países

Estas iniciativas vienen acompañadas por lo general, por instituciones marco, tales como la OIRA en Estados Unidos, o de órganos consultivos de la Comunidad Económica Europea. En el sector de las telecomunicaciones las iniciativas regulatorias, se encuentran inmersas en estas macropolíticas. En este aspecto, las preocupaciones se concentran en incentivar al sector para que dinamice sus economías y se reflejen en indicadores tales como el PNB, y potencialicen a su vez el empleo, la

⁴⁷ Al respecto puede consultarse <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44955878.pdf>

⁴⁸ Al respecto puede consultarse: <http://www.lw.com/thoughtLeadership/tmt-review-us-november-2012>.

inversión y la innovación tecnológica, puntos cuya articulación beneficia a los usuarios así como a las empresas ante las nuevas realidades de los mercados.

3.2 Entorno regional

Los países latinoamericanos han ido avanzando de manera lenta en los procesos de desregulación de sus mercados. Aunque se presentan algunos casos concretos a nivel generalizado que involucran al sector de las comunicaciones, los marcos normativos sobre los que se ejerce, se encuentran lejos de los marcos de los países desarrollados tales como Estados Unidos o la Unión Europea. La anterior dinámica repercute o impacta de manera directa los sistemas de gobernanza regulatoria que pretende ser inclusiva sobre las mejores prácticas para promover la mejora regulatoria, el emprendimiento y por ende la inversión⁴⁹.

La anterior situación se evidenció en términos generales en toda la región latinoamericana. A excepción de **Chile** que quizá adoptó un modelo más agresivo de “apertura de los mercados” lo cual le obligó a drásticos cambios normativos en materia de regulación económica. Por este motivo, Chile se presenta como un país ejemplo en esta materia⁵⁰. Por tal razón, la regulación en Latinoamérica ha contemplado diversas formas en las cuales el papel del mercado juega un papel preponderante a las condiciones en las cuales se encuentra inmersa cada una de las dinámicas de los países que lo conforman.

Un ejemplo específico en materia de desregulación que es usado con mayor frecuencia en la región, es la consulta pública. Chile, a través de la expedición de la Ley 20.285 sobre transparencia o la nueva Ley 20.500 del 2011 de participación ciudadana, busca reducir las cargas administrativas asociadas con el funcionamiento general de los negocios. La intencionalidad de dichas propuestas normativas propende por reducir el tiempo y costo de la tramitación, de acuerdo con los estándares, recomendaciones y buenas prácticas internacionales, haciendo uso intensivo de las tecnologías informáticas disponibles y mejorando los sistemas de fiscalización existentes mediante el uso de información oportuna y de calidad. Todo lo anterior repercutió en el sector de las Telecomunicaciones a través de reducción de tiempos y simplificación de trámites, así como mejoramiento de la calidad de información.

⁴⁹ Al respecto puede consultarse García Villarreal, Jacobo Pastor (2010).

⁵⁰ Es necesario aclarar que las diferencias en las políticas de regulación a nivel mundial son disímiles, sobre todo, por las diferencias entre los niveles de desarrollo y crecimiento de los países lo que permite diferenciar momentos y actuaciones específicas. Para el caso regional, los aportes de la CEPAL en esta materia pueden consultarse en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/noticias/Autores/8/24988/P24988.xml&xsl=/tpl/p41f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottomdirector.xslt>

En **México** por ejemplo, desde el año 2000 se creó un organismo descentralizado de la Secretaría de Economía, con autonomía técnica y operativa encargado de supervisar que la regulación emitida desde la Administración Pública Federal, generara mayores beneficios que costos, llamado COFEMER⁵¹.

El pasado mes de junio del 2013, se aprobó la creación de un organismo regulador en el sector de la Telecomunicaciones encargado de frenar a las empresas dominantes que tienen más del 50% del mercado, y abrir de esta manera un espacio para los nuevos participantes. El nuevo regulador sectorial IFETEL, podrá imponer sanciones que van desde la llamada regulación asimétrica en los precios hasta multas e incluso ventas forzadas de activos. Sus objetivos centrales buscan mayor calidad en los servicios de telecomunicaciones, mejor atención al público y procedimientos administrativos más rápidos y sencillos⁵².

Para el caso de **Brasil**, uno de los rasgos principales de la privatización de la economía brasilera iniciada en la década del noventa, se consolida con el sector de las Telecomunicaciones. La enmienda separó los servicios en telecomunicaciones y radiodifusión y televisión públicas y dio lugar a la creación de un organismo regulatorio independiente, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL).

Es así como en 2007, Brasil estableció el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional para la Gestión Regulatoria (PRO-REG), planeado directamente desde la Casa Civil de la Presidencia de la República, fortaleciendo sectores tales como el de telecomunicaciones e infraestructura. Las principales iniciativas de la desregulación del sector, obedecen al cumplimiento de los objetivos que se han propuesto las propias empresas para competir en un mercado libre⁵³.

En igual sentido en **Costa Rica**, a través del órgano regulador, SUTEL, definió los mercados relevantes según resolución RCS-307-2009. En ninguno de los 18 mercados que fueron definidos por

⁵¹ http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/ReformaRegulatoria_AL.pdf

⁵² Es importante mencionar que una de las medidas está encaminada hacia los concesionarios de televisión. Estarán obligados a permitir la transmisión íntegra de su señal de manera gratuita y sin discriminación. A su vez, quienes usufructúan la TV de paga deberán transmitir las señales de televisión abierta, sin costo para sus suscriptores.

⁵³ <http://www.americaeconomica.com/reportajes2/Brasilentrev.htm>. Una política específica es la iniciada en el año 2010, que busca que la televisión pagada sea más asequible y asegurar la capacidad futura de comunicaciones a través de inversiones en redes convergentes para permitir que la competencia baje los costos de suscripción a través de mecanismos de desregulación normativa de su mercado.

el Regulador, se comprueba la existencia de competencia⁵⁴. Así mismo, los precios finales para el consumidor tampoco están regulados. Sin embargo, promulgó la Estrategia Nacional de Simplificación de Trámites y mejora directa y el manual del inversionista entre muchas otras⁵⁵. Otros desafíos que enfrenta es el de lograr mayor participación del regulador en el tema de infraestructura.

Finalmente, en el caso del **Perú**, a partir de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2007-MTC⁵⁶ donde se establece que "*Perú seguirá la tendencia de desregular todos los servicios que reflejen condiciones de competencia efectiva...*", se ordena al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL, iniciar con el proceso de desregulación en lo que tiene que ver con las tarifas del servicio de larga distancia y del segmento de clientes comerciales del servicio de telefonía fija local de la empresa incumbente, en este caso, Telefónica del Perú.

A partir de lo anterior, OSIPTEL después del respectivo estudio, concluye, dentro de las modalidades de llamadas de larga distancia diferenciadas (Tarjetas de Pago y el Acceso Automático), que en la modalidad de acceso automático las tarifas cobradas por los operadores en algunos nichos, principalmente en el de discado directo, se encontró al mismo monto de las tarifas tope definidas por OSIPTEL sin identificar dentro del periodo evaluado reducción alguna ni en larga distancia nacional ni en larga distancia internacional. Caso contrario, se identificó para las tarifas cobradas dentro de la modalidad de tarjetas de pago donde se evidenció, del periodo evaluado, una reducción considerable en las tarifas, estando muy por debajo de la tarifa tope establecida debido a una mayor presión competitiva en esta modalidad situación diferente a la modalidad de acceso automático⁵⁷.

Como se mencionó anteriormente, si bien, los países de la Región no presentan grandes experiencias en temas de desregulación debido a la etapa de maduración de los mercados, ya se presentan algunas iniciativas algunas de ellas derivadas de la simplificación normativa de sus actividades conducentes a brindar mejores condiciones que favorezcan la competencia efectiva en el mercado de las telecomunicaciones especialmente, en los servicios de telefonía móvil y fija y los servicios de televisión.

⁵⁴ Al respecto puede consultarse: <http://www.infocom.cr/downloads/docs/Info%20Camara/Juan%20Manuel%20Campos%20-%20presentacion%20A%20dos%20a%C3%B1os%20de%20la%20apertura%206-10.pdf>

⁵⁵ Para un mayor detalle sobre las anteriores discusiones puede consultarse:

http://www.cofemer.gob.mx/images/cofemer/ReformaRegulatoria_AL.pdf

⁵⁶ El decreto establece los "*Lineamientos para Desarrollar y Consolidar la Competencia y la Expansión de los Servicios de Telecomunicaciones en el Perú*". http://www.mtc.gob.pe/portal/comunicacion/politicas/normaslegales/DS_003_2007_MTC.pdf

⁵⁷ Informe N°157-GPR/2008, http://www.osiptel.gob.pe/WebSiteAjax/WebFormGeneral/normas_regulaciones/wfrm_resultadodetalles.aspx?CodInfo=29014

3.3 Acercamientos en Colombia

En Colombia, antes de la década de 1990, la regulación de muchas actividades y sectores económicos productivos resultaba excesiva y onerosa, ocasionando inconvenientes a los cambios previstos por la apertura económica que iniciaba en el país. Con la incorporación de Colombia al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio -el GATT-, con lo cual se daba un proceso de apertura al comercio exterior se dieron los primeros pasos. Por otra parte, la regulación se caracterizaba por imponer controles en precios y restricciones a la competencia, elevando injustificadamente los precios y asignando de manera ineficiente los recursos.

El Artículo 333 de la Constitución Nacional, versa sobre la actividad económica y la iniciativa privada de carácter libre dentro de los límites del bien común, que implica que para su ejercicio, ningún permiso o estudio previos ni requisitos, puede ser exigido sin autorización de la ley. Este paso importante, reviste las primeras iniciativas planteadas en temas de competencia y de regulación. Por tal motivo, los últimos Planes de Desarrollo, incluido el del actual gobierno, plantean la necesidad de garantizar la eficaz y racional producción normativa en la expedición de decretos y de simplificación en los procesos que garanticen la libre actividad económica.

De manera específica en los entes regulatorios estatales, la normatividad colombiana también plantea como iniciativa de mejoramiento en las actividades regulatorias, la necesidad de realizar evaluaciones periódicas de impacto especialmente, en las Comisiones de Regulación y en aquellas dependencias que el gobierno designe para ello. De esta manera se pretende conocer de manera puntual, los beneficios y efectividad de las políticas regulatorias sobre las actividades económicas que ellos dirimen. Tal es el caso del Decreto 2696 de 2004, que establece las reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación de información pública obligatoria de las Comisiones de Regulación en el país.

Se ha observado cómo gran parte de las iniciativas regulatorias se encuentran encaminadas a la simplificación normativa y la supresión de trámites ante las entidades públicas⁵⁸. Específicamente, El Decreto Ley 19 de 2012, denominado Ley Antitrámites, busca exigirlos sólo cuando sean estrictamente necesarios. El principio es confiar en los ciudadanos y en su buena fe, eliminando por una parte muchos trámites y simplificando gran cantidad de los restantes. De esta forma se busca

⁵⁸ Normativamente, las iniciativas mencionadas se encuentran contenidas en la Ley 489 de 1.998 y la Ley 962.

brindar un mejor servicio a los colombianos y hacer su vida un poco más amable. Entre los nuevos beneficios se encuentran: la obtención de licencias de construcción y la realización de gestiones ante entidades públicas⁵⁹.

Sin embargo, los ejemplos de los procesos de desregulación por sectores de la economía se encuentran específicamente en el sector aeronáutico, de pasajero y de carga⁶⁰ y en el sector eléctrico en el país⁶¹.

Puntualmente, en el mercado de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, se han detectado procesos, que generan "*ciertos factores desencadenantes de las reformas en el sector...*"⁶² que son inherentes a la estructura de este sector en el país y generan toda una discusión alrededor del papel del Estado en materia de telecomunicaciones⁶³ tal como se discutió en el objetivo del Decreto 2696 de 2004 el cual establece en su artículo 13 del inciso segundo, que cada tres años las comisiones de regulación deben presentar un informe que resume los efectos del marco regulatorio que se han expedido en relación con la sostenibilidad, viabilidad y dinámica del sector de las telecomunicaciones en Colombia.

⁵⁹ Estas medidas también favorecen a empresarios, al identificar muchos trámites y regulaciones que le restan competitividad a la industria colombiana. Para una revisión completa de esta Ley puede consultarse:

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2012/decreto_0019_2012.html

⁶⁰ Al respecto puede consultarse: <https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3163.pdf>

⁶¹ Al respecto puede consultarse: <http://www.fiel.org/publicaciones/Documentos/DOC85.pdf>

⁶² Esta orientación se encuentra en el documento de: Rozas, P. (2002).

⁶³ Al respecto puede consultarse el documento "*Cartilla para el Ejercicio de la Abogacía de la Competencia. Revisión de Proyectos de Regulación Estatal*" disponible en: http://www.sic.gov.co/en/c/document_library/get_file?uuid=75724562-911e-4ec4-97a2-979aa068cf21&groupId=10157 que discute la promoción de la competencia, y que tiene por funciones, entre otras: Asesorar al Gobierno Nacional en la protección de la competencia, para la elaboración de proyectos que estimulen la libre competencia en los mercados.

4 METODOLOGÍA

En cuanto a la metodología de trabajo que pretende llevar a cabo la CRC, concerniente a la búsqueda de mecanismos de participación sectorial que conduzcan a la simplificación de la regulación, es perentorio traer a colación el documento titulado: *Doing business en Colombia 2013*⁶⁴, que destaca que la responsabilidad política debe ir acompañada de mecanismos que permitan al sector privado incentivar la inversión y la productividad favoreciendo la cantidad de empleo y en general, un entorno dinámico apropiado mediante la calidad de las leyes, regulaciones y disposiciones institucionales en aras del mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad.

La base de elaboración de dicho análisis sobre puntos esenciales que competen las regulaciones empresariales citadas en el mencionado informe, parte de la siguiente premisa reguladora, explicitada en el cuadro que se muestra a continuación.

Gráfico 1. Regulaciones empresariales inteligentes



La actividad económica, y en esencia la empresa privada, se benefician de normas precisas que establezcan y definan los derechos de propiedad y faciliten la resolución de disputas, además de otras que permitan que las interacciones económicas sean más predecibles y que proporcionen a las partes contratantes importantes medidas de protección contra los abusos y la arbitrariedad. Cuando dichas normas se diseñan para que sean razonablemente eficientes, transparentes y accesibles para sus

⁶⁴ El *Doing Business de Colombia 2013* elaborado por el Banco Mundial, documenta el progreso de 21 ciudades colombianas midiendo la forma en la cual las regulaciones gubernamentales fomentan la actividad empresarial o la restringen. Puede consultarse en: <http://espanol.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/colombia>

destinatarios, —además de que puedan aplicarse con un costo razonable—, éstas resultan mucho más efectivas a la hora de incentivar a los agentes económicos para que orienten su actividad hacia el crecimiento y el desarrollo⁶⁵. Las anteriores generalidades generan las pautas de un marco regulatorio propositivo en aras de fortalecer la actividad económica, la competencia, la inversión y en general, los fundamentales de la economía.

Si bien el programa de mejora regulatoria como política pública es relativamente nuevo en diversas partes del mundo, en todos los países que conforman la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD⁶⁶) se definen los pasos esenciales para lograr los objetivos propuestos. En ella se plantea el siguiente mapa de elementos para una reforma Regulatoria:

Gráfico 2. Metodología OECD para una reforma Regulatoria



La descripción de todo el proceso, parte en un primer punto, de la definición de objetivos que conforman los elementos de la reforma regulatoria. Estos deben expresarse de manera clara y concreta así como el tiempo requerido para su cumplimiento.

El segundo paso es el institucional, en este caso, la definición de la entidad encargada de liderar el proceso de reforma regulatoria. Como tercer punto, se establece la necesidad de definir las herramientas necesarias para el fin propuesto. Aquí se destacan: el mejoramiento del marco

⁶⁵ Doing Business de Colombia 2013, Pp.15.

⁶⁶OECD (2009).

Regulatorio que componen las diferentes revisiones en esta materia, así como mecanismos de consulta pública y de Evaluación del Impacto Regulatorio (EIR). Aquí también juega un rol central el manejo del lenguaje: fluido, sencillo y de fácil comprensión.

Otros aspectos a considerar como herramienta, competen a la reingeniería organizacional, entendida como aquellos pasos que coadyuvan a mejorar el proceso tales como el análisis y modificación de los procesos básicos de trabajo, buscando maneras diferentes a las tradicionales para enfrentar los métodos y así alcanzar un objetivo común.

Las tecnologías de la información, referida a la óptima sistematización de los procesos a través de las herramientas TIC, repercuten en una mejor toma de decisiones. Por último, la coordinación interna para los requerimientos, es fundamental en la articulación entre cada dependencia, o área de trabajo específica, de acuerdo con su experticia en el acercamiento y conocimiento para lograr el objetivo.

Tomando como referencia la anterior metodología, y para el caso particular que se propone en esta consulta se plantea el esquema de la siguiente manera:

Gráfico 3. Metodología CRC para una reforma Regulatoria con base en la Metodología propuesta OECD



Fuente: CRC con base OECD

La descripción metodológica de esta propuesta, parte de la formulación de los objetivos (punto 1, cuadro 2) tanto generales como específicos de la misma, planteados de la siguiente manera:

El Objetivo General es determinar algunas medidas regulatorias propias del marco normativo de la CRC que puedan ser adaptadas, simplificadas o eliminadas con el fin de maximizar el bienestar social de los usuarios y de esta manera promover la competencia y la inversión en el sector de la comunicaciones⁶⁷.

El diseño institucional, así como la conducción de la metodología mencionada (punto 2, cuadro 2), estará a cargo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones. Dentro de las herramientas para el cumplimiento de los objetivos (punto 3, cuadro 2), se plantean los siguientes derroteros.

En el inciso a) que compete al mejoramiento del marco Regulatorio se proponen las siguientes actividades en orden de prioridad:

- Consulta al sector en los temas referentes de esta propuesta. Esto es, tanto al sector TIC como al público en general interesado en esta temática⁶⁸.
- Simplificación normativa vigente en la CRC. Esto es, revisiones que conduzcan a derogaciones, o modificaciones regulatorias que provienen de la entidad⁶⁹.
- Sistematización y presentación de resultados y apartes normativos de una manera ágil y sencilla en su lenguaje. Al respecto es pertinente mencionar que un punto importante en la siguiente propuesta, es la referencia teórica que compete al papel de la "Simplicidad normativa" como reacción al aumento de complejidad en el funcionamiento de las organizaciones que las convierte en agentes rígidos⁷⁰.

Se proponen tres conceptos clave con los que superar dicha crisis, en aras de lograr la "simplicidad normativa" y son: La empatía, la destilación y la clarificación. (Gráfico 1). La primera, vinculada con la

⁶⁷ La utilidad de la simplificación normativa conduce en la mayoría de los casos a la estandarización de los requisitos y trámites específicos para la obtención de permisos y licencias. Así mismo, permite eliminar la barrera que se crea a la masificación de las TIC mediante la imposición de requisitos de difícil o imposible cumplimiento; hacer más eficiente y ágil el proceso de expansión de TIC, con los consecuentes beneficios para la comunidad y los municipios en general. Al respecto puede consultarse el Documento: Propuesta Técnica--Normativa para el Despliegue de Infraestructura de Telecomunicaciones de UNE EPM Telecomunicaciones disponible en: www.crcm.gov.co/?idcategoria=62670&download=Y.

⁶⁸ En el capítulo 6 se presenta la consulta al sector y al público en general.

⁶⁹ En el siguiente capítulo sobre las actividades llevadas a cabo por la CRC se describirá con mayor detalle este proceso.

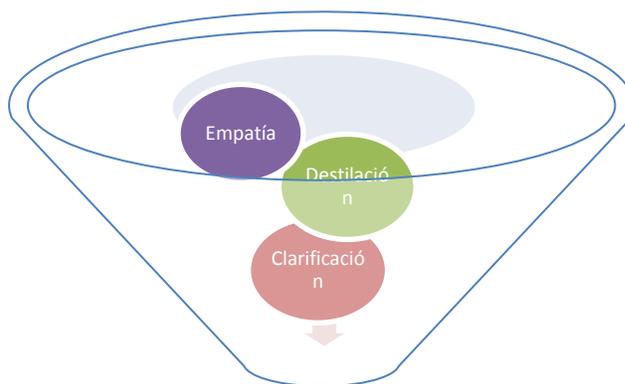
⁷⁰ Para ampliar estos conceptos puede consultarse Alan Siegel and Irene Etkorn, (2012). Esta descripción encuentra plena sintonía con otros proyectos regulatorios adelantados por la CRC. Entre ellos, la Revisión de la Resolución 3066 que plantea el Régimen de Protección a Usuarios y otros vinculados a la simplificación, organización y claridad de los contratos de operadores de servicio móvil.

empatía, relaciona con la manera de entender el actuar del otro. Esto es, poder conocer a priori sus necesidades, obligaciones y en general su actuar. Para nuestro caso, la CRC debe poner en consideración, el entendimiento de la situación en la cual se encuentran inmersas las empresas y las consecuentes actividades del sector. Es decir, comprender desde la óptica del mercado cómo se puede percibir la normatividad emanadas del regulador. De esa manera, señalan los autores, las organizaciones han dejado de percibir las necesidades y expectativas de los agentes que intervienen en los mercados a través de "*ponerse en la situación del otro*".

Los otros dos componentes esenciales para una mayor sencillez, son la destilación y la clarificación. La destilación, porque obliga a eliminar todo lo accesorio que pueda causar confusión y poca claridad en el mensaje que se quiere enviar y concentrarse en los temas fundamentales que competen tanto al sector TIC como a los usuarios. La clarificación, porque facilita el uso de determinados productos o servicios, mejorando la relación con el entorno a través del uso de un lenguaje sencillo y directo, pero ante todo comprensible al público en general.

El siguiente gráfico, a manera de corolario, presenta las anteriores discusiones, articuladas entre sí como una manera comprensible, sencilla y directa en búsqueda de la simplificación normativa objeto de la presente consulta.

Gráfico 4. Proceso de propuesta de simplificación normativa



Fuente: CRC adaptado de Siegel & Etskorn (2013)

La reingeniería del proceso del inciso b) es un resultado del proceso adelantado tanto en a) como en c) y d) por parte de la CRC. Ello compete a aquellos procesos o actividades que obligan, por el cumplimiento del objetivo, de cambios, modificaciones, supresiones y/o adiciones en sus actividades.

Por ejemplo, algunas simplificaciones normativas pueden conducir a la contratación de profesionales en temas técnicos de sistematización o sencillamente a la adquisición de un software que cumpla con el proceso.

Como punto final, el inciso e), que recoge las herramientas implementadas en la estrategia, tiene que ver con la socialización y retroalimentación temática con los grupos internos de trabajo; básicamente, las distintas Coordinaciones al interior de la CRC.

5 REVISIÓN EN MATERIA DE SIMPLIFICACIÓN POR PARTE DE LA CRC

La Ley 1341 de 2009, mediante la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional del Espectro y se dictan otras disposiciones, planteó un escenario jurídico completamente distinto, y de hecho, fundamentalmente contrario a aquel que la regulación de los servicios de telecomunicaciones tenía antes de su entrada en vigencia.

Lo anterior implicó que la CRC se diera a la tarea de revisar la normatividad general existente en ese momento y pudiera plasmar los cambios y las modificaciones particulares del régimen regulatorio, asumiendo el reto de implementación de sus nuevas funciones. Para ello, en el año 2010 y 2011, se adelantaron diferentes estudios conducentes a definir el nuevo rol normativo de la entidad de los cuales se pueden extraer las siguientes conclusiones⁷¹:

Primero, la Ley 1341 de 2009 contiene fines, principios y reglas que cambian el paradigma colombiano de las telecomunicaciones y suponen un gran reto para las autoridades sectoriales. Es por ello que, para la Comisión de Regulación de Comunicaciones, uno de sus principales pilares es la promoción de la competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones para beneficio de los usuarios.

⁷¹ Los documentos en mención son los titulados: "Identificación y Esquemas de Protección Jurídica de Información Relevante en el Mercado de las Comunicaciones Electrónicas y Servicios de la Sociedad de la Información. Especial Referencia a la Técnica de Autorregulación" y el "Estudio de Adecuación Regulatoria El Impacto Generado por la Ley 1341 de 2009 en la Resolución 087 de 1997 y sus Modificaciones".

Segundo, dicha Ley presenta características estructurales que deben ser entendidas por la entidad en su real dimensión, a través de la interacción de los fines, principios y reglas, para facilitar tanto la efectividad de la nueva normatividad como el desarrollo regulatorio de la misma, de manera tal que se envíe un mensaje claro a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, reconociendo la evolución tecnológica y la convergencia, apostando a la competencia plena y efectiva para lograr la prestación de nuevos servicios, aplicaciones y contenidos en beneficio de todos los usuarios.

Es por ello que uno de los roles ejercidos por la entidad, se refiere a la promoción de la competencia eliminando las barreras económicas de entrada, garantizando la entrada material o concurrencia a los mercados por parte de nuevos proveedores, y en general, corrigiendo las fallas de los mercados de redes y servicios telecomunicaciones, en un ambiente de neutralidad tecnológica.

Ahora bien, la CRC realizó la visualización de todos los cambios generados en la regulación y dando estricto cumplimiento a las facultades señaladas en la Ley 1341 de 2009, comenzó a expedir la normatividad de carácter general y particular, con el fin de adaptar toda la regulación a la nuevas competencias, lo que se podría considerar como una de las aproximaciones que la CRC realizó en el tema de la simplificación normativa.

Un ejemplo de lo anterior se ve reflejado en el desarrollo del actual régimen de acceso, uso e interconexión de redes de telecomunicaciones, contenido en la Resolución CRC 3101 de 2011, en la cual se lograron establecer principios de lo que representaba el cambio en el sector TIC por la inclusión de la convergencia de redes por parte de la Ley 1341 de 2009, remplazando así el Régimen Unificado De Interconexión (RUDI) definido por la Resolución CRT 087 de 1997. De esta forma, se adaptó el marco regulatorio para reconocer de manera expresa la evolución tecnológica de las redes y permitir de manera expresa la interconexión en términos no discriminatorios de los proveedores que hacen uso de nuevas tecnologías; y a la vez eliminar barreras técnicas, para así favorecer la competencia. A su vez, la definición expresa de un régimen de acceso permite la interacción de otros proveedores tales como los proveedores de contenidos y aplicaciones que son un agente del ecosistema digital no reconocido expresamente antes de la Ley TIC, los cuales también fueron cobijados posteriormente por las disposiciones contenidas en la Resolución CRC 3501 de 2011.

Adicionalmente, se consiguió con la expedición de la Resolución CRC 3101 de 2011 la simplificación de los requisitos necesarios que debía presentar un proveedor para adelantar el trámite de la solicitud de acceso y/o la Interconexión a otro proveedor. De otro lado se adaptó el contenido de las Ofertas

Básicas de Interconexión y así hacer que los acuerdos adelantados a partir de ellas, sean más sencillos para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

Vale la pena mencionar que actualmente la CRC se encuentra realizando la creación de una herramienta en la web que permita la consulta de la sección de compilación normativa de todas las normas de carácter general y particular expedidas por la Comisión desde el año 2000 a la fecha, herramienta que permitirá ver la **evolución** de las decisiones que a lo largo de los años y de conformidad con las funciones asignadas a la entidad ha tenido en cada una de sus decisiones materializadas en la expedición de sus actos administrativos.

Por su parte, si se quiere llamar así la segunda aproximación, -y que cada año la Comisión realiza-, va encaminada al planteamiento de la Agenda Regulatoria. Uno de los objetivos de esta Agenda consiste en describir, analizar y trazar la dinámica que presenta el sector de las TIC en cuanto su objetivo Misional, revisando la pertinencia de la normatividad vigente, con el fin de verificar si la misma es sujeta de modificación, derogación o adición, teniendo en cuenta las competencias legales a los lineamientos de política así como las recomendaciones internacionales⁷².

Es importante mencionar que en las actividades propuestas en la Agenda Regulatoria del año 2014, se plantean los temas concernientes a la revisión, simplificación y actualización de la normatividad actualmente vigente en materia de protección de los derechos de usuarios de los servicios de comunicaciones, calidad y reportes de información.

Dentro de los diferentes temas que pretende revisar la Comisión, para realizar el análisis se plantean los siguientes:

- Protección de los derechos de los usuarios
- Calidad del Servicio
- Regulación de Mercados y promoción de la competencia
- Desarrollo de Infraestructura
- Desarrollo de servicios, contenidos y aplicaciones

⁷² Como parte de este ejercicio, la entidad ya elaboró un primer proceso de simplificación normativa de las Resoluciones que no están vigentes o derogadas, desactualizadas o contenidas en otras Resoluciones que causaban cierto desgaste administrativo en su lectura y aplicación. Este ejercicio, inició desde el año 1997, con la expedición de la Resolución 087, hasta la fecha. Así mismo, la CRC se encuentra trabajando actualmente en un portal de comunicaciones que permita a los usuarios disponer de una herramienta informática que facilite las búsquedas de palabras claves o con árboles jerárquicos por temas. El resultado es un listado de normatividades en los que se relacionan temas con las palabras claves buscadas.

- Información sectorial

Dado lo anterior, en la siguiente sección se hará una consulta pública en aras de abrir un espacio de discusión que permita avanzar en el objetivo de desregulación como simplificación normativa propuesto en el presente documento de consulta para que el sector de las telecomunicaciones incluyendo el público en general, pueda manifestar sus puntos de vista, opiniones, comentarios y sugerencias alrededor de la temática que aquí se discute.

Es este sentido, las sugerencias allegadas a la entidad serán sometidas a discusión al interior de la entidad para evaluar su pertinencia y viabilidad tal como se planteó la metodología propuesta en la sección 4 del presente documento.

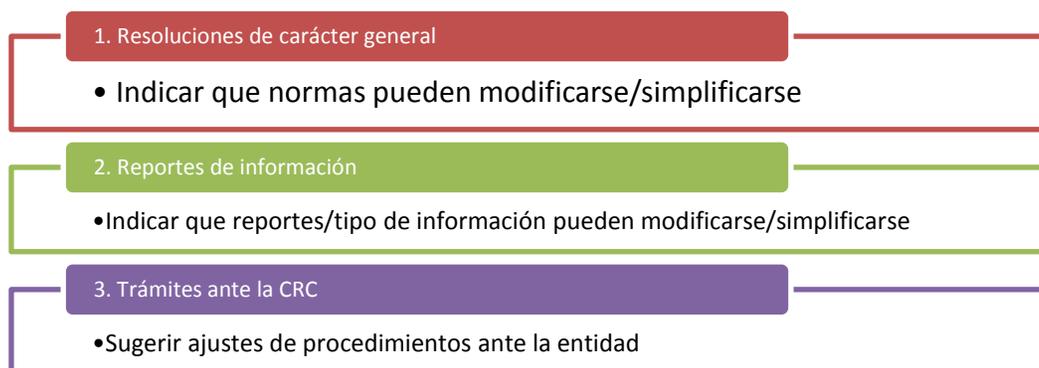
6 CONSULTA PÚBLICA

Las actuales tendencias de la economía y especialmente, del sector TIC obligan al cambio de paradigma en cuanto a los deberes y derechos del Estado y de los distintos agentes que conforman la sociedad. Por tal motivo, la CRC pretende avanzar en el tema de la simplificación normativa para incrementar el “bienestar social del usuario”, promover la competencia y la inversión, invitando al sector privado y a la comunidad en general, para que ejerza su libertad de manera responsable a través de los planteamientos expuestos en el presente documento y proponga si es del caso, mecanismos que descongestionen, aceleren, solucionen y diriman aspectos vinculantes con la simplicidad o simplificación normativa.

El objetivo central de la presente consulta es evaluar la pertinencia de adelantar un proceso de simplificación normativa a partir de las temáticas planteadas por los agentes del sector y el público en general, lo cual refuerza el compromiso de los actores TIC con la Ley, la regulación, los derechos del consumidor, la competencia justa así como una conducta ética. Con el fin de generar espacios de discusión sobre el particular, la CRC plantea la siguiente consulta para consideración y respuesta por parte de todos los agentes del sector TIC, quienes por la estructura social y económica del mercado representan diversos intereses diferentes, y a quienes en consecuencia, observaremos en atención al aporte de su propuesta al bienestar general.

Las **áreas generales** a ser abordadas en la consulta se agrupan en tres, a saber:

Gráfico 5. Aspectos susceptibles de simplificación



Para el caso de los numerales 1 y 2, los planteamientos pueden hacerse a partir de una resolución específica o de un grupo de resoluciones, según los **ejes temáticos** y subtemas que se indican a continuación:

- a. Protección de los derechos de los usuarios
 - Contratos de servicios
 - Peticiones, quejas y recursos
 - Facturación
 - Compensación
 - Manejo del spam
 - Información de oferta comercial
 - Roaming internacional
 - Otro
- b. Calidad del servicio de telecomunicaciones
 - Indicadores por servicio y metas
 - Metodologías de medición
 - Obligaciones de información a usuarios
 - Otro
- c. Regulación de Mercados y promoción de la competencia
 - Definición de mercados relevantes
 - Medidas asociadas a la posición de dominio
 - Cargos de acceso
 - Otro
- d. Despliegue y compartición de Infraestructura
 - Uso y arrendamiento de infraestructura soporte (TIC/ eléctrica)
 - Roaming automático nacional
 - Código de buenas prácticas
 - RITEL
 - TDT
 - Otro
- e. Condiciones de Acceso e Interconexión
 - Régimen de acceso e interconexión de redes
 - Neutralidad en Internet
 - Otro
- f. Desarrollo de servicios, contenidos y aplicaciones
 - Normas para proveedores de contenidos y aplicaciones
 - Normas para SMS
 - Otro
- g. Gestión de recursos de identificación
 - Recursos para proveedores TIC
 - Códigos para proveedores de contenidos y aplicaciones
 - Otro
- h. Otros (Indicar)

Por lo tanto se agradece a los agentes interesados el remitir a la CRC sus propuestas y justificaciones en las áreas planteadas, mediante el diligenciamiento de la siguiente tabla atendiendo a responder la pregunta general:

¿Qué norma, reporte o trámite, puede ser modificado, simplificado o suprimido por la CRC en aras de favorecer el libre funcionamiento y desarrollo de sus actividades, que repercutan en el nivel de competencia y/o bienestar de los usuarios?

Área	Eje temático/ subtema	Identificar resolución o trámite	Pertinencia de la norma o trámite	Aspectos por mejorar	Propuestas de adecuación	Efecto esperado de la propuesta
1						
2						
3						

Adicionalmente, pueden enviarse propuestas justificadas en otros aspectos no contemplados anteriormente.

Las respuestas a la presente consulta serán recibidas a través del correo electrónico: **simplificacion.normativa@rcrcm.gov.co**, vía fax al 3198301, a través de la aplicación denominada "Foros" del grupo "Comisión de Regulación de Comunicaciones" de Facebook o Twitter, o en las oficinas de la CRC ubicadas en la Calle 59A Bis No. 5 – 53 Piso 9, Edificio Link Siete Sesenta, de la ciudad de Bogotá D.C., hasta el próximo **6 de junio de 2014**.

Una vez recibidos los aportes del sector serán analizados por la CRC, y posteriormente se adelantará una etapa de discusión a través de **mesas de discusión sectorial** que permitan profundizar en las propuestas y analizar de forma comparada las mismas.

7 BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*.
- Alan, S., & Irene, E. (s.f.). Simple: Conquering the Crisis of Complexity (Twelve). 2012.
- Allais, M. (1953). Le comportement de l'homme rationnel devant le risque: critique des postulats et axiomes de l'école Américaine. *Econometrica*, 503–546.
- Bernoulli, D. (1954). Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk. *Econometrica*, 22–36.
- Camerer, C., Loewenstein, G., & Prelec, D. (2005). Neuroeconomics: How Neuroscience Can Inform Economics. *Journal of Economic Literature*, 9–64.
- Friedman, M. (1994). *Teoría de los Precios*. Ediciones Altaya.
- Fryer, R. (2012). Enhancing the Efficacy of Teacher Incentives Through Loss Aversion: A Field Experiment. *NBER*, WP 18237.
- Juurikkala, O. (2012). The behavioral paradox: why investor Irrationality calls for lighter and Simpler financial regulation. *Fordham Journal of Corporate & Financial Law*, Vol XVIII p33.
- Kahneman. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. USA: Farrar, Straus and Giroux.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica*, 263–291.
- Neumann, J. v., & Morgenstern, O. (1944). *Theory of Games and Economic Behavior*. NJ: Princeton University Press.
- OECD. (2009). Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies.
- Popper, K. (1979). *Desarrollo del conocimiento científico. Conjeturas y refutaciones*. Buenos Aires: Paidós.
- Rodríguez, L., & Anzola, M. (2004). La Regulación económica: tendencias y desafíos. *Universidad del rosario*, P 12.
- Rozas, P. (2002). Competencias y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones en América Latina. *Series Gestión Pública. CEPAL*. .
- Schweitzer, e. D. (2011). Is Tiger Woods Loss Averse? Persistent Bias in the Face of Experience, Competition, and High Stakes. *American Economic Review*, Vol 101, no. 1.
- Shelanski, H. (2007). Adjusting Regulation to Competition: Toward a New Model for U.S. Telecommunications Policy. *Journal of Regulation*, Vol 24:1, p55.
- Siegel, & Etskorn. (2013). *Simple: Conquering the crisis of complexity*. New York Books.

Sunstein. (2013). *Simpler: The future of Government*. New York: Simon & Schuster.

Sunstein, C., & Thaler, R. (2003). Libertarian Paternalism. *The American Economic Review* , 93: 175–179.

Thaler, R. (2000). From Homo Economicus to Homo Sapiens. *Journal of Economic Perspectives*, Vol 14, Number 1, 133-141.

Villareal, G., & Pastor, J. (2010). Prácticas y Políticas Exitosas para Promover la Mejora Regulatoria y el Emprendimiento a Nivel Subnacional. *Documentos de Trabajo de la OCDE sobre Gobernanza Pública*.