COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
REPÚBLICA DE COLOMBIA

DISEÑO Y APLICACIÓN DE METODOLOGÍA PARA SIMPLIFICACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA CRC

Documento Metodológico

Diseño Regulatorio

Septiembre de 2018

vive digital para la gente

TODOS POR UN NUEVO PAÍS
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

CONTENIDO

1. Introducción 3

2. Comentarios a la publicación del documento de formulación del problema por parte de los agentes del sector 7

3. Marco de referencia 15

3.1. Teoría regulatoria 15

3.1.1. Principios regulatorios 15

3.1.2. Formas de regulación 19

3.2. Revisión internacional 21

3.2.1. De un Estado Regulador a un Estado Desarrollista y de la total desregulación a la reinstauración de la regulación. 22

3.2.2. Revisión de los mercados relevantes y metodologías de simplificación regulatoria. 28

4. Simplificación regulatoria 41

5. Metodología para la priorización de la normatividad a ser revisada 43

6. Lista de priorización 45

7. Bibliografía 47

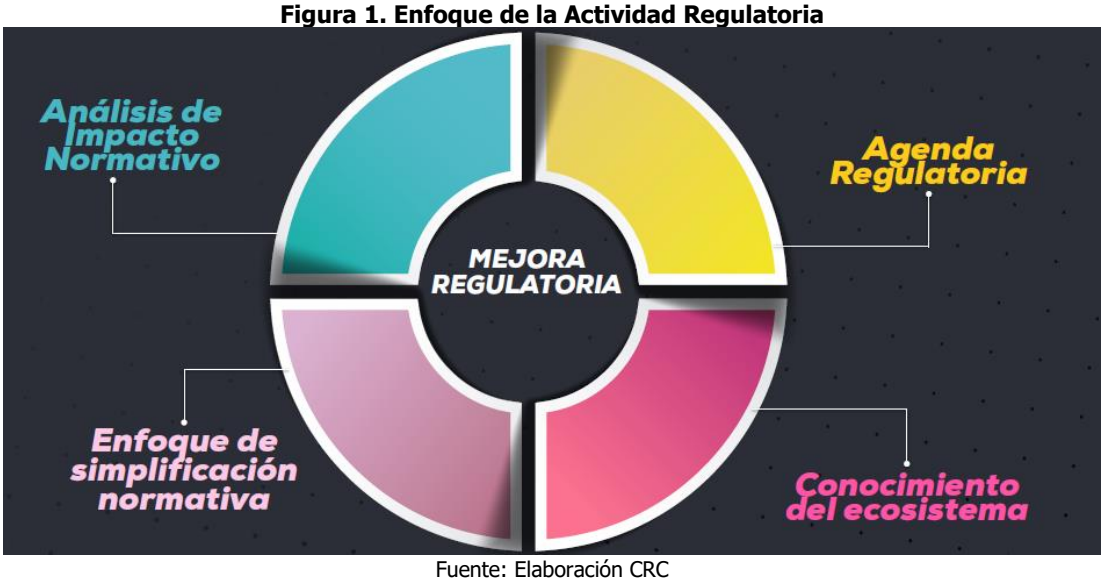
DISEÑO Y APLICACIÓN DE METODOLOGÍA PARA SIMPLIFICACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA CRC

1. Introducción

Diferentes entidades reguladoras en el mundo han considerado reducir la intervención del Estado con el objetivo de incentivar el crecimiento empresarial, la competencia y la inversión, eliminando regulación innecesaria. Debido a que las dinámicas de los mercados de telecomunicaciones dificultan mantener un marco regulatorio actualizado, primordial para exigir el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos de la regulación y garantizar los derechos de los usuarios que utilizan los productos o servicios, Colombia, no ha sido ajena a esta tendencia y desde 2014 la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante, la "CRC") ha venido desarrollando esfuerzos para simplificar el marco normativo vigente, atendiendo necesidades específicas en los distintos proyectos regulatorios adelantados.

Durante estos últimos cuatro años y tras varias transformaciones, la CRC ha determinado que el enfoque de la actividad regulatoria no es únicamente la simplificación del marco normativo sino la mejora regulatoria, la cual se soporta en cuatro pilares específicos, a saber: i) Análisis de Impacto Normativo, ii) Agenda Regulatoria, iii) Conocimiento del Ecosistema y iv) Enfoque de simplificación normativa, como se observa en la Figura 1.

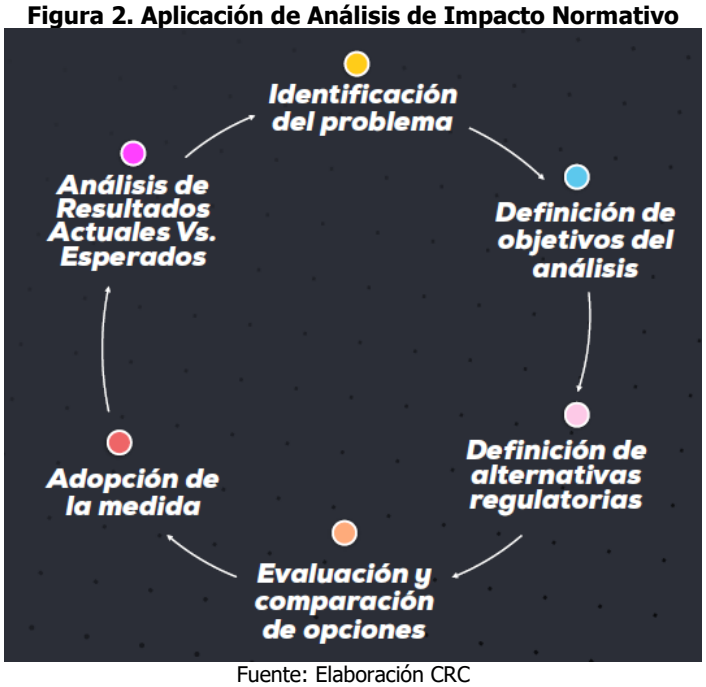
Figura 1. Enfoque de la Actividad Regulatoria



Fuente: Elaboración CRC

En primer lugar, dándole aplicación a la política establecida en el documento CONPES 3816 de 2014 de obligatorio cumplimiento para los procesos de elaboración, expedición y revisión de reglamentos técnicos, según lo establece el artículo 2.2.1.7.3.15 del Decreto 1074 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo), la CRC incorporó la metodología de Análisis de Impacto Normativo (en adelante, "AIN"), la cual busca fortalecer la confianza, efectividad y transparencia en la emisión de normatividad realizando pruebas piloto durante 2016. A la fecha, el AIN ha sido incorporado en el procedimiento de diseño y desarrollo de proyectos regulatorios de la entidad, por lo que todos y cada uno de los proyectos regulatorios iniciados después del 1 de enero de 2018 incorporan esta metodología que busca maximizar la efectividad de la intervención regulatoria. A continuación, en la Figura 2 se presenta el ciclo de aplicación de AIN en la CRC.

Figura 2. Aplicación de Análisis de Impacto Normativo



Fuente: Elaboración CRC

En segundo lugar, cada año la CRC planea la actividad regulatoria de la Entidad a través de la formulación de la Agenda Regulatoria (en adelante, la "AR"), que incluye el análisis de la información recopilada del sector y de las tendencias internacionales, los estudios de mercado, el análisis ex post de las medidas regulatorias vigentes y la consulta pública que se efectúa a las distintas partes interesadas dando a conocer las temáticas a tratar. Dichas actividades le permiten a la CRC definir su actividad regulatoria tomando como base el conocimiento a profundidad del comportamiento de la industria y los resultados que ha arrojado la regulación.

En tercer lugar, dentro de las transformaciones que se han dado en la CRC con el objetivo de conocer y entender de mejor manera cómo interactúan los distintos agentes del sector, diseñar regulación tomando en consideración todos los agentes y variables posibles, y facilitar el desarrollo del entorno digital, se encuentra la reorganización de su estructura con un enfoque amplio de planeación, donde se dejan a un lado las temáticas tradicionales que surgen en un entorno de telecomunicaciones tradicional, y se le da la bienvenida a todos los interesados en el ecosistema; se realiza gestión del conocimiento de todas aquellas problemáticas que internacionalmente se están discutiendo, se analiza y gestiona la información con la que cuentan los sujetos de regulación con el fin de ser más eficientes en la actividad regulatoria; y se diseñan y desarrollan proyectos que tengan en cuenta la información recolectada desde todos los ángulos posibles. Dichos cambios en la arquitectura organizacional se presentan en la Figura 3.

Figura 3. Arquitectura organizacional de la CRC

Fuente: Elaboración CRC

Finalmente, la última pieza de la estrategia de mejora regulatoria es la simplificación normativa, una de las iniciativas definidas en la AR 2018-2019[1], publicada por la CRC en 2017, a través del proyecto denominado *"Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC"*,

[1] CRC, Agenda Regulatoria 2018-2019.

el cual tiene como objetivo general *"Estructurar una metodología para definir las temáticas a analizar y su priorización, que permita realizar una revisión sistemática del marco regulatorio vigente en función de las dinámicas del mercado"*[2]. Dicha actividad implica realizar una revisión integral de la Resolución CRC 5050 de 2016[3], la cual compila las resoluciones de carácter general vigentes expedidas por la CRC, con el fin de eliminar normas en desuso o innecesarias y crear una lista de priorización de medidas a revisar en un término de tiempo por definir[4], para simplificar el marco normativo sin perder de vista los objetivos de incentivar la inversión e incrementar la competencia, y de acuerdo con los lineamientos metodológicos propuestos para el efecto en la AR, a saber[5]:

1. *Las iniciativas regulatorias que se encuentran en curso contarán con una decisión -cuando aplique- orientada a la simplificación normativa (…); y,*
2. *Será necesario efectuar una revisión de diferentes apartes de la regulación que no han sido objeto de modificación en los últimos años, y que por obsolescencia normativa no sean requeridos.*

Por lo anterior, se han diseñado dos frentes desde los cuales se va a abordar la simplificación de la normatividad vigente. Por una parte, la CRC pretende identificar la normatividad que se encuentra en desuso con el objetivo de validar la pertinencia de su eliminación y por la otra, busca definir una metodología para determinar las temáticas de la Resolución CRC 5050 de 2016, no incluidas en la primera parte, para establecer el orden de la revisión sistemática del marco regulatorio vigente y simplificar la regulación, en la medida en que sea posible.

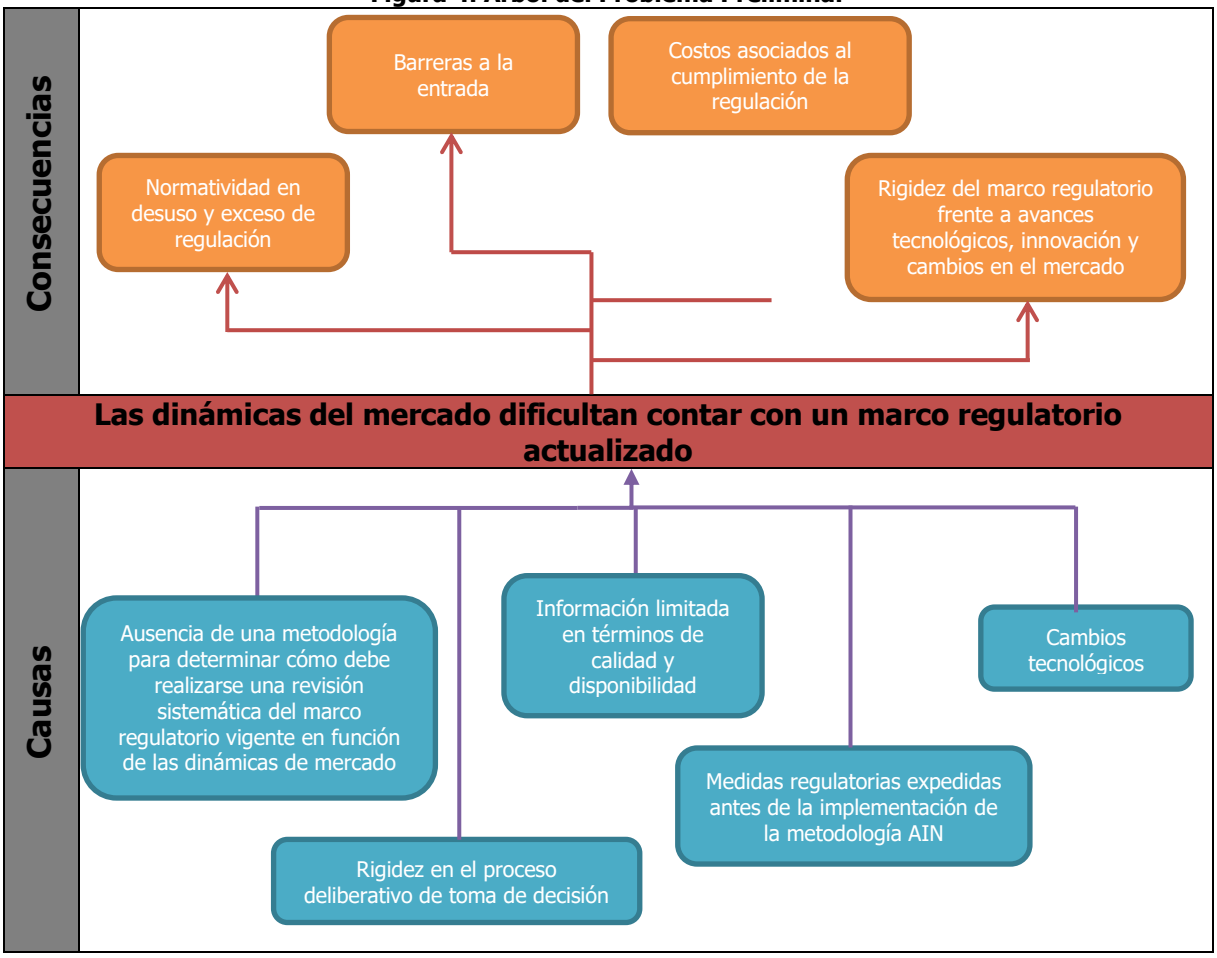
Así, el presente documento pretende atender el segundo frente de simplificación regulatoria de la CRC, de la siguiente manera: primero, se expondrán los comentarios recibidos del documento de Formulación del Problema de este proyecto regulatorio con el respectivo estudio efectuado por la Comisión; se realizará un análisis de los principios regulatorios, las formas de regulación y la definición de mercados relevantes y análisis de competencia desde un enfoque teórico y cómo se adelanta esto en Colombia; para después presentar cuál ha sido la tendencia internacional en materia de simplificación regulatoria, exponiendo casos de diferentes países con aproximaciones distintas; enseguida se presentarán las conclusiones que se pueden extraer tanto de la experiencia nacional como internacional y se presentarán los objetivos de la aproximación tomada por la CRC; y, finalmente, se presentará la metodología con la cual se definirán las temáticas a analizar y su priorización en un término de tiempo definido.

[2] Documento azul proyecto regulatorio diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC.
[3] Resolución CRC 5050 de 2016
[4] CRC, Agenda Regulatoria 2018-2019
[5] íbid, (pág 30).

2. Comentarios a la publicación del documento de formulación del problema por parte de los agentes del sector

Dándole aplicación al AIN en la CRC, descrito en la Figura 2, el proyecto denominado *"Diseño y aplicación de metodología para simplificación del marco regulatorio de la CRC"*, inició con el documento "Formulación del Problema", en donde se explicó cuál es el problema que la CRC está tratando de resolver y por qué sería necesaria su intervención. La definición del problema incluyó un análisis de causas y consecuencias, así como también una evaluación de su magnitud y la identificación de los agentes interesados, como se muestra en la **¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.**.

Figura 4. Árbol del Problema Preliminar



De manera posterior, esta Comisión publicó el documento antes mencionado en la página web institucional para comentarios de los interesados, del 6 al 20 de abril de 2018, con el objetivo de obtener información adicional para el desarrollo del AIN correspondiente. Se recibieron comentarios, observaciones y sugerencias de los siguientes agentes:

No.	REMITENTE
1	Alta Consejería Distrital de TIC
2	Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones (ANDESCO)
3	Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)
4	Telecomunicaciones de América Latina (ASIET)
5	Avantel S.A.S. (Avantel)
6	Cámara Colombiana de Informática y Telecomunicaciones (CCIT)
7	Comunicación Celular S.A. Comcel – Telmex Colombia S.A. (CLARO)
8	Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P. (ETB)
9	Colombia Telecomunicaciones S.A. ESP (Telefónica)
10	Colombia Móvil S.A., UNE EPM Telecomunicaciones S.A. y EDATEL S.A. (TigoUne)

Sea lo primero manifestar que, ANDI, ASIET, Avantel, CCIT, Telefónica y TigoUne destacan la importancia de la presente iniciativa que representa un paso hacia la construcción de un entorno de mayor inversión, incremento del despliegue de infraestructura y conectividad en el país para impulsar el adecuado desarrollo de la economía digital. Los mencionados agentes no realizan observaciones ni sugerencias de modificación al problema identificado y a sus causas y consecuencias asociadas, por lo que sus comentarios se tendrán en cuenta durante la construcción de la propuesta regulatoria.

La Alta Consejería Distrital de TIC señala que, atendiendo los esfuerzos de simplificación regulatoria que fueron anunciados en el borrador, es importante que la CRC identifique las obligaciones regulatorias que resultan obsoletas a la luz de la realidad actual del sector TIC, de tal forma que se contribuya a la modernización en la prestación de los servicios y la construcción de ciudades inteligentes. En este sentido, indican que la regulación actual cuenta con normatividad excesiva y algunas normas deben ser revisadas, como por ejemplo la regulación relativa a telefonía fija (que incluye obligaciones asociadas a teléfonos públicos).

Adicionalmente, comparten el enfoque de la CRC en relación con la necesidad de efectuar el ejercicio de racionalización y actualización normativa, a la luz de los nuevos desarrollos tecnológicos y las nuevas necesidades, pero notan que *"no se hace referencia a la enorme brecha digital que existe en el país, en gran medida generada por la falta de cobertura en las zonas rurales del país*" y sugieren que dentro del ejercicio de AIN, se tenga en cuenta el papel crucial que puede jugar la reestructuración normativa para llevar conectividad a todas las zonas del país.

Por su parte, ANDESCO y CLARO resaltan la importancia y pertinencia del proyecto propuesto, igualmente mencionan la relevancia de la implementación en la Entidad de la metodología de AIN, pero

insisten en la necesidad de iniciar la migración de una regulación ex ante a una regulación ex post dadas las dinámicas actuales de los mercados.

Por otro lado, manifiestan que el problema identificado por la CRC no es el adecuado y que: "*la verdadera problemática es que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones enfrentan barreras de entrada para prestar servicios diferentes a los de telecomunicaciones, y están sometidos al cumplimiento de cargas legales y regulatorias para prestar servicios de telecomunicaciones sin que los nuevos actores estén sometidas (sic) a las mismas.*" Por lo tanto, replantean el problema de la siguiente manera:

"*El marco regulatorio vigente dificulta la innovación y competencia*"

La CRC no desconoce que el mercado de telecomunicaciones ha estado marcado por cambios significativos, como los son la entrada de nuevos actores digitales que introdujeron nuevos servicios, distintos a los que tradicionalmente prestaban los PRST, no obstante, la redacción antes propuesta no se considera acertada como se explica a continuación. En este sentido la situación que plantean ANDESCO y CLARO, se encuentra relacionada con la existencia de *"Agentes por fuera del alcance del marco regulatorio",* esto como consecuencia de un *"Marco legal que limita que la regulación se adapte a dinámicas del mercado*", por lo que se ha incluido esta causa y consecuencia dentro del árbol de problema planteado. Esta realidad se ha convertido en una de las motivaciones para plantear como problema *"Las dinámicas del mercado dificultan contar con un marco regulatorio actualizado",* por lo que con el objetivo de promover la innovación y la inversión para los PRST se revisará el marco regulatorio vigente y se analizará la pertinencia de simplificar, modificar o eliminar ciertas medidas regulatorias. Por lo anterior, no se acogerán los comentarios presentados por ANDESCO y CLARO en el sentido de modificar el problema inicialmente planteado.

En segundo lugar, frente al tema de innovación, la relación identificada por la CRC es la inversa, es decir, el rápido avance tecnológico en el sector y la constante innovación dificultan que el marco regulatorio se mantenga vigente. Es por esto, que se identificó como consecuencia la "*Rigidez del marco regulatorio frente a avances tecnológicos, innovación y cambios en el mercado*", la cual se encuentra formulada desde el documento denominado "Formulación del Problema" y fue tomada como acertada tanto por ANDESCO como por CLARO.

De esta manera, la Comisión no modificará el problema inicialmente planteado. Por lo tanto, las causas y consecuencias propuestas por ANDESCO y CLARO no son aplicables de forma directa al problema identificado por la CRC, aunque sí fueron evaluadas, obteniendo como resultado el planteamiento de una nueva causa y una nueva consecuencia del problema identificado inicialmente por esta Entidad.

ANDESCO plantea como causas adicionales a las propuestas por la CRC: i) *Falta de análisis del costo y beneficio de una medida aun cuando no se haya establecido ninguna metodología que esquematice su revisión o se encuentre en un proceso de simplificación normativa,* ii) *"El cumplimiento de tiempos o términos y periodos de transición que ocasiona la existencia de una normatividad ineficiente o en*

desuso" y iii) *"falta de participación de otros o nuevos agentes del sector".* Igualmente, reorientan la causa de la *"Información limitada en términos de calidad y disponibilidad"* a señalar que *"la información recopilada no está generando conocimiento, circunstancia que se presenta porque la información requerida no es analizada o es insuficiente"*.

Frente a la primera causa propuesta por ANDESCO, la Comisión recuerda que la entidad incorporó el AIN, en cuyo ejercicio se debe hacer una valoración del impacto esperado de las medidas que en adelante emita la Comisión. En cuanto a la segunda causa, esta fue identificada por la Entidad y se encuentra contenida como la consecuencia denominada "*Normatividad en desuso y exceso de regulación"*. Y con respecto a la tercera, ésta se incorporó dentro de la nueva propuesta de árbol del problema y se identificó como una consecuencia, "*Agentes por fuera del marco regulatorio".* Ahora bien, el tema de información planteado no es completamente acertado, en la medida en que la entidad emplea la información recopilada para adelantar análisis y estudios del sector. Sin embargo, es preciso mencionar que es posible que existan fuentes de información pendientes de identificar que pueden enriquecer los datos usados por la Entidad.

Por su parte, en relación con la propuesta de CLARO, la CRC encontró que existe concordancia en las siguientes consecuencias: *i) Normatividad en desuso y exceso de regulación; ii*) *barreras de entrada; iii) costos asociados al cumplimiento de la regulación y iv) rigidez del marco regulatorio frente a avances tecnológicos, innovación y cambios en el mercado*. Y en el caso de las causas, fueron comunes la *i) rigidez en el proceso deliberativo de toma de decisión y ii) las medidas regulatorias expedidas antes de la implementación de la metodología AIN.* Lo anterior, ya fue abordado en el análisis de lo propuesto por ANDESCO.

Ahora bien, como consecuencias adicionales plantearon: *i) Desaceleración del sector* y *ii) problemas de competencia entre nuevos actores y actores tradicionales*. Sobre la *desaceleración del sector*, la Comisión discrepa en este planteamiento puesto que, si bien se reconoce que el marco regulatorio presenta rigideces frente a las dinámicas del mercado, esto no se constituye como la razón de la pérdida de dinamismo de éste desde hace cinco años como lo argumentan. Dicha desaceleración responde más bien a choques exógenos y evolución misma de los servicios de comunicaciones, ajenos al accionar de la CRC.

De hecho, en un documento presentado por PwC (2017)[6], se habla de la necesidad de modernizar la prestación de los servicios de comunicaciones y la redefinición de la identidad estratégica. Igualmente, la creciente innovación en los medios y modos de comunicación han conllevado a una caída, a nivel internacional, de los ingresos percibidos por SMS, llamadas de voz y roaming internacional. Así, en dicho documento se presenta la evolución para los últimos 10 años del Ingreso Promedio por Usuario (ARPU, por sus siglas en inglés) en las regiones del mundo y se encuentra que, en todos los casos, este indicador ha caído en los últimos 10 años entre un 6% y 1%. Específicamente, de acuerdo con datos de Pyramid

[6] Price Waterhouse Cooper (2017). 2017 Telecommunications Trends Aspiring to digital simplicity and claruty in strategic identity. Disponible en: https://www.strategyand.pwc.com/trend/2017-telecommunications-industry-trends

Research, se encuentra que los ingresos por servicios móviles han caído entre 2013 y 2016 para Brasil (-36.9%), Chile (-28.8%), México (-41.2%), Reino Unido (-18.5%), Alemania (-13.4%), España (-29.2%) y Estados Unidos (.2%), mostrando que la mencionada "*Desaceleración del sector"* no es un hecho aislado para Colombia y es una realidad a nivel internacional.

En cuanto a los *problemas de competencia entre nuevos actores y actores tradicionales,* la CRC acepta esta sugerencia, pero la incorpora como *Agentes por fuera del marco regulatorio,* pues la llegada de nuevos agentes que prestan servicios que podrían imponer presiones competitivas sobre los PRST tradicionales y dada su aparición disruptiva, el marco legal no se ha adaptado de tal manera que se pueda replantear la regulación vigente para que se tenga en cuenta la presencia de dichos actores.

Por otro lado, como causas nuevas se plantearon: i) *Transición a regulación por servicios*, ii) *aplicación general de las normas a todos los servicios de los PRST incluyendo a los que no son de telecomunicaciones*, iii) *Falta de inclusión de nuevos actores del sector en los análisis* y iv) *regulación detallada y no basada en principios*. De estas causas la Comisión considera acertada la concerniente a los nuevos actores del sector, tal y como lo propuso ANDESCO, y fue replanteada como la consecuencia denominada *"Agentes por fuera del marco regulatorio".*

Sobre la causa propuesta de *transición a regulación por servicios*, se enuncia que se considera incluida en la consecuencia denominada *Normatividad en desuso y exceso de regulación*, toda vez que, como se mencionó en el documento de "Formulación del Problema", la CRC ha venido esforzándose en implementar distintas medidas regulatorias que le permitan afrontar el entorno cambiante del sector TIC, dentro de las que se encuentran la emisión de la Resolución CRT 2058 de 2009, por medio de la cual se definieron los criterios para determinar mercados relevantes y la existencia de posición dominante en los mismos. En este sentido, es relevante poner de presente que el hecho de que una medida haya sido expedida con anterioridad a 2009 no necesariamente significa que la CRC no haya hecho la transición de regulación por servicios a regulación por mercados, puesto que dichas medidas podrían ser aplicables y transversales a varios servicios. Sin embargo, tal como se manifiesta en el documento "Formulación de Problema", es necesario revisar si estas medidas continúan siendo pertinentes dadas las dinámicas de mercado que se presentan en la actualidad.

Por su parte, en cuanto a la propuesta de causa "*Aplicación general de las normas a todos los servicios de los PRST incluyendo a los que no son de telecomunicaciones"*, esta Comisión ha considerado pertinente incluir una nueva causa denominada *"Marco legal limita que la regulación se adapte a dinámicas del mercado",* buscando reconocer que aun cuando surgen nuevos servicios como resultado de las disrupciones tecnológicas que permiten la aparición de nuevos modelos de negocio, las competencias que le han sido otorgadas a la Comisión mediante la Ley 1341 de 2009 no se modifican con la misma rapidez que dichas dinámicas de mercado. De esta manera, encuentra esta Comisión una limitación adicional que tiene origen en la legislación nacional que escapa de las facultades legales que le fueron conferidas a través del artículo 22 de la mencionada ley, por cuanto no le es posible afrontarla de manera directa. Al respecto, se considera pertinente advertir que la Ley 1341 de 2009 es de carácter orgánico, debido a que creó y determinó la naturaleza y objeto de la CRC, lo que trae como consecuencia

que cualquier modificación que se efectúe de la misma recae sobre el Congreso de la República de Colombia, dentro de su facultad legislativa, completamente ajena a las funciones que cumple la Comisión.

Frente a la última causa propuesta, "*Regulación detallada y no basada en principios",* se aclara que esta se encuentra contemplada parcialmente dentro de la causa propuesta por la CRC denominada "*Rigidez en el proceso deliberativo de toma de decisión".* Es pertinente aclarar que, dentro de la justificación presentada por el operador para dicha causa, se exponen las *características de una regulación de cuarta generación* tomado de un documento de CEPAL, en el cual se plantea el deber ser de la regulación actual. Sin embargo, es de resaltar que el presente proyecto busca aportar a la flexibilización del marco normativo vigente a través de la implementación de una metodología para la simplificación del marco regulatorio.

Por su parte, ETB expone que, en relación con las causas del problema citado y las consecuencias de este, *"podemos añadir como consecuencia de un marco regulatorio desactualizado la* ***inseguridad jurídica****, los actores no tendrán certeza para intervenir dado que desconocen cuál será el soporte jurídico que garantizará su inversión".* Adicionalmente, sugieren incluir como consecuencia *"****la pérdida de credibilidad y de cohesión del regulador,*** *dado que su regulación no tendrá la efectividad requerida generando el riesgo de una captura del regulador pues su regulación sería débil y fácilmente maleable."* En cuanto a las causas, expone ETB que se debe *"incluir dentro de ellas la* ***inoportunidad de las decisiones adoptadas por el regulador,*** *independiente de la rigidez del proceso de toma de decisión identificado como causa en el documento, una regulación inoportuna ya sea porque fue expedida mucho tiempo antes de que se necesitara o tiempo después produce una regulación ineficaz y por ende el desgaste del regulador y los agentes del sector.".*

En relación con los comentarios de ETB, esta Comisión no comparte que la problemática identificada por la CRC tenga como consecuencia inseguridad jurídica, toda vez que tanto el marco legal vigente como el proceso deliberativo de la CRC brindan todas las garantías sobre la transparencia y rigor con que se analiza la expedición de una nueva regulación, todo ello enmarcado en el procedimiento legal aplicable a todas las actuaciones de la entidad regulatoria[7]. En cuanto a la pérdida de credibilidad y de cohesión del regulador, contrario a lo que manifiesta ETB, esta Comisión considera que todo esfuerzo por actualizar la regulación a las dinámicas del mercado no solo aumenta la credibilidad del regulador,

---

[7] Ley 1437 de 2011. Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. *"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.*

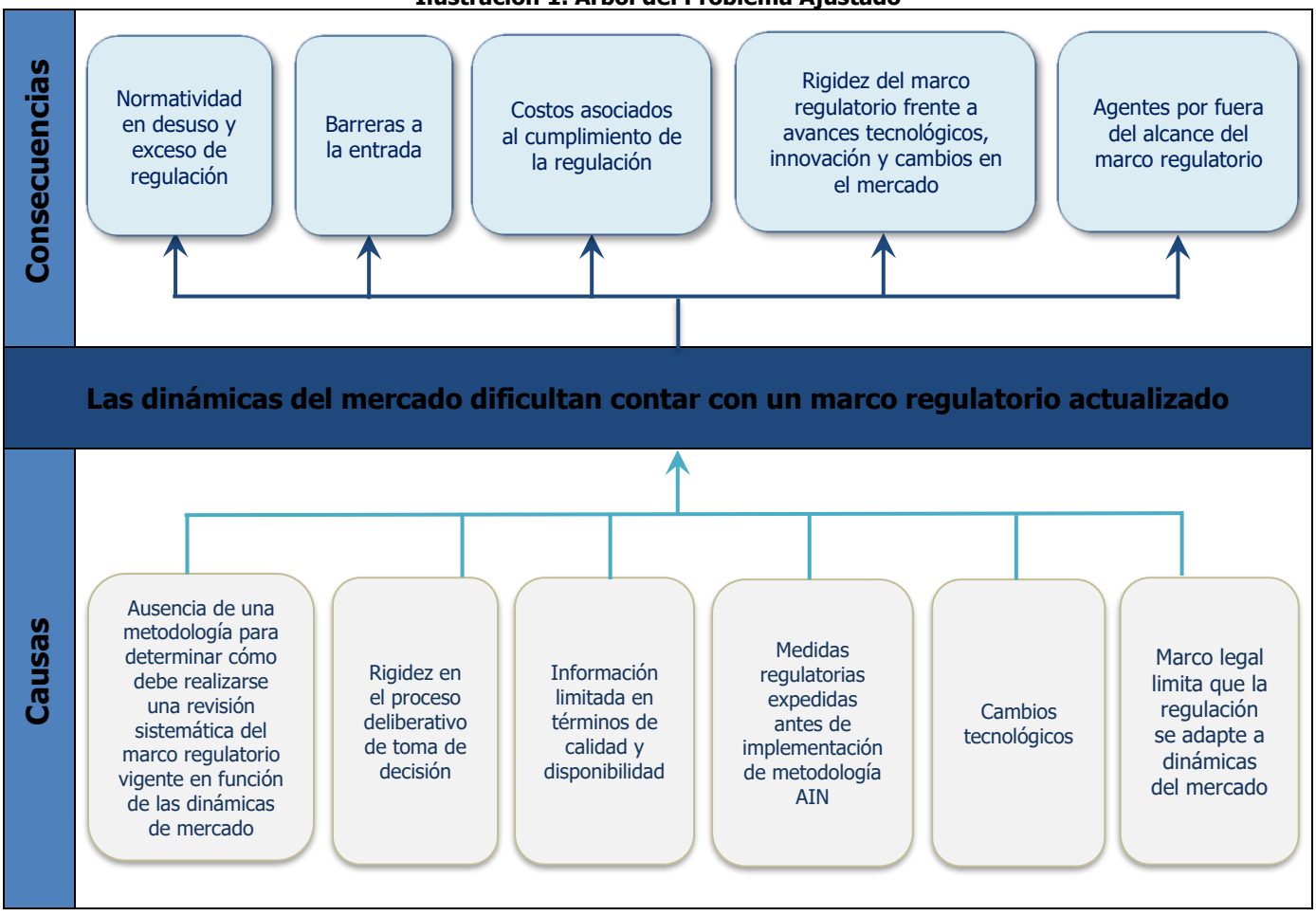
Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

(…)"

sino que debe ser visto como una señal de apoyo a la innovación y de promoción de la inversión, por lo que no se tendrán en cuenta las consideraciones de ETB en este sentido.

Finalmente, en cuanto a la causa planteada por ETB en relación con la inoportunidad de las decisiones adoptadas por el regulador, se considera que la misma está incluida dentro de la causa *"Información limitada en términos de calidad y disponibilidad"* previamente identificada por la CRC en la medida que esta situación enfrenta al regulador a la disyuntiva de continuar la actividad regulatoria y expedir regulación de manera oportuna o retrasar la expedición de medidas regulatorias, lo cual supone el riesgo de perder oportunidad y efectividad de las medidas en el sector. A su vez, se encuentra contemplada dentro de la consecuencia "Rigidez del marco regulatorio frente a avances tecnológicos, innovación y cambios en el mercado".

Ilustración 1. Árbol del Problema Ajustado



Del análisis de las causas identificadas, se pudo concluir que la rigidez en el proceso deliberativo responde a condiciones definidas por la Ley que no están al alcance de modificaciones regulatorias que pudiera realizar la CRC y que dicho proceso, si bien es complejo, le ofrece garantías de participación y transparencia a las partes, por lo que no necesariamente requiere ser modificado.

De igual forma, si bien se ha identificado que la información es limitada en términos de calidad y disponibilidad y que esto hace difícil el seguimiento a los efectos de las medidas regulatorias expedidas, lo que a su vez dificulta el proceso de revisión del marco regulatorio y la posibilidad de identificar oportunidades de mejora, desde marzo de 2017 se creó la Coordinación de Análisis y Gestión de Información, con el propósito de contar con información amplia, exacta, veraz y oportuna que permita adelantar los análisis requeridos para la ejecución de la actividad misional de la Entidad, por lo que desde esta coordinación se están dirigiendo todos los esfuerzos para que la información sea robusta y se encuentre actualizada en todo momento, razón por la cual no se considera necesario realizar acciones adicionales como parte de este proyecto.

A su vez, los cambios tecnológicos son desarrollados por la iniciativa privada o por el fomento público en busca de atender necesidades sociales o privadas y que van más allá de la intervención del regulador en el mercado. Por lo anterior, la respuesta regulatoria no puede ni debe limitar el desarrollo tecnológico, sino por el contrario ajustarse para obtener el mayor provecho posible en favor del bienestar de la sociedad.

Aunado a lo anterior, teniendo en consideración que la CRC como ente regulador se debe mantener en constante mejoramiento, desde el 2016 ha venido implementado la metodología de AIN, y como resultado de lo anterior, en diciembre de 2017 se modificaron los procedimientos internos con el objetivo de que todos los proyectos regulatorios que se adelanten a partir del año 2018 incorporen dicha metodología, obteniendo como resultado, entre otros, elementos que faciliten el análisis *ex post* de las medidas regulatorias que se impongan y que faciliten verificar que se cuente con un marco regulatorio acorde con las dinámicas de los mercados.

Así las cosas, en razón a que de las seis causas identificadas, una está siendo atendida actualmente y las demás se encuentran por fuera del objeto del presente proyecto, en este documento se abordará de manera exclusiva la causa definida como: "*Ausencia de una metodología para determinar cómo debe realizarse una revisión sistemática del marco regulatorio vigente en función de las dinámicas de mercado*". Para lo cual se realizará un análisis profundo de la teoría regulatoria y de algunas experiencias que han tenido otros países en materia de simplificación normativa, para proponer la metodología que implementará la CRC para definir las temáticas a analizar y su priorización en un término de tiempo definido.

3. Marco de referencia

3.1. Teoría regulatoria

En esta sección se hace una descripción, de manera resumida, de los principios regulatorios, los tipos de regulación existentes y sus objetivos, con el fin de poner de presente el marco de referencia que se tuvo en cuenta a la hora de definir la metodología de simplificación normativa que establece las temáticas a analizar por parte de la CRC.

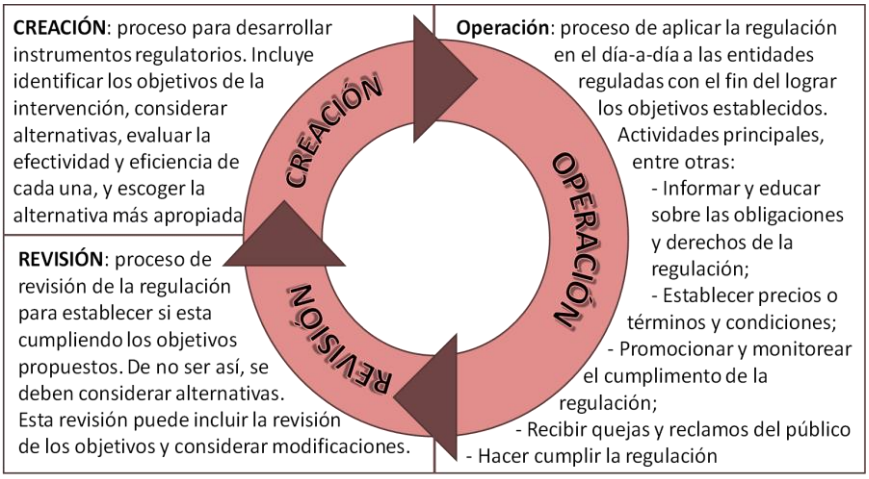
3.1.1. Principios regulatorios

Las medidas de regulación *ex ante* deben establecerse bajo unos principios que otorguen seguridad a los agentes del mercado en el desarrollo de sus modelos de negocio y claridad a los consumidores en su relación de consumo, que propendan por la libre competencia y el crecimiento económico, permitan una fácil adaptación de la regulación de acuerdo con el desarrollo de los mercados y que cumplan con el objetivo para el cual fueron creadas[8]. En tal sentido, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, "OECD" por sus siglas en inglés), una buena regulación debe seguir los siguientes ocho principios[9]: (i) Servir a objetivos de política claramente identificados, y ser efectiva en alcanzar esos objetivos; (ii) Tener una sólida base legal y empírica; (iii) Producir beneficios que justifiquen los costos, teniendo en cuenta la distribución de los efectos en toda la sociedad y teniendo en cuenta los efectos económicos, ambientales y sociales; (iv) Minimizar los costos y las distorsiones del mercado; (v) Promover la innovación a través de incentivos de mercado y enfoques basados en objetivos; (vi) Ser clara, simple y práctica para los usuarios; (vii) Ser consistente con otras regulaciones y políticas; y, (viii) Ser compatible, en la medida de lo posible, con los principios de competencia, comercio e inversión a nivel nacional e internacional.

Adicional a estos ocho principios, la OECD también presenta un ciclo de actividades regulatorias compuesto principalmente por tres secciones: creación, operación, y revisión de la regulación, las cuales se muestran en la siguiente figura:

[8] OCDE. (2005a)
[9] OCDE (2014)

Figura 5: El ciclo de actividad regulatoria



Fuente: OECD (2014)[10]

Por su parte, diferentes autoridades de regulación a nivel mundial establecieron los siguientes principios para el desarrollo de su actividad de expedición de regulación[11]:

1. Principio de necesidad: responder a una necesidad de interés general o falla de mercado, priorizar el bien común o interés público.
2. Principio de proporcionalidad: ser proporcionales al objetivo buscado. La medida regulatoria debe ser la menos restrictiva e intrusiva de las alternativas que pueden ser utilizadas. También, puede incluir un análisis costo-beneficio en la medida en que se debe buscar que las medidas regulatorias establezcan el menor costo y el mayor beneficio posible a la sociedad como un conjunto.
3. Principio de eficacia: tener la capacidad de lograr el objetivo definido, que la medida regulatoria sea congruente y adecuada para responder a la falla de mercado.
4. Principio de eficiencia: ponderar los beneficios de la medida con relación a las restricciones que origina.
5. Principio de transparencia: ser presentadas al público en general con todo el soporte y análisis realizado, así como hacer consultas públicas.
6. Principio de simplicidad: ser claras y sencillas, de fácil comprensión con el fin de evitar ambigüedades en su interpretación y ejecución.

[10] íbid.
[11] Con base en diversos reguladores: CRTC en Canadá, IFT en México, Ofcom en Reino Unido, OSIPTEL en Perú, y FCC en Estados Unidos.

7. Principio de seguridad jurídica: generar certidumbre en el mediano y largo plazo, procurando ser estable ante los avances tecnológicos y las innovaciones.
8. Principio de accesibilidad: estar disponibles para consulta cuando sea requerido por el público en general y el sector regulado en particular.

Ahora bien, es importante poner de presente que en Colombia también se encuentran establecidos los principios que gobiernan la intervención del estado en la economía, en tanto que dicha intervención se materializa a través de una actuación administrativa efectuada, en el caso de la regulación de comunicaciones, por la CRC. De esta manera, mediante el artículo 3 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, el "CPACA"), en concordancia con el artículo 209[12] de la Constitución Política, el legislador determinó que cuando las autoridades desarrollen actuaciones y procedimientos administrativos deberán cumplir 13 principios, a saber:

1. Debido proceso: juzgar solo conforme a leyes preexistentes al acto que se le impute a una persona, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio[13].
2. Igualdad: dar el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones administrativas que se desarrollen[14].
3. Imparcialidad: asegurar y garantizar los derechos de todas las personas sin discriminación alguna y sin tener en consideración factores de interés y cualquier clase de motivación subjetiva.
4. Buena fe: presumir el comportamiento leal y fiel de las autoridades y los particulares en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes[15].
5. Moralidad: actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las actuaciones administrativas[16].
6. Participación: promover y atender las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública[17].
7. Responsabilidad: asumir las consecuencias de sus decisiones, omisiones o extralimitación de funciones, de acuerdo con la Constitución, las leyes y los reglamentos[18].
8. Transparencia: mantener la actividad administrativa de dominio público, permitiendo que toda persona conozca las actuaciones administrativas, salvo reserva legal[19].

---

[12] Constitución Política de Colombia. *"Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*
(…)".
[13] Constitución Política de Colombia. Artículo 29.
[14] Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de Unificación, Expediente No. 0701 del 4 de agosto de 2016. Consejero Ponente Guillermo Vargas Ayala.
[15] Ibidem.
[16] Ibidem.
[17] Ibidem.
[18] Ibidem.
[19] Ibidem.

9. Publicidad: dar a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley[20].
10. Coordinación: concertar sus actividades con las de otras instancias estatales en el cumplimiento de sus cometidos y en el reconocimiento de sus derechos a los particulares[21].
11. Eficacia: propender porque los procedimientos logren su finalidad y, para el efecto, remover de oficio los obstáculos puramente formales, evitar decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanear las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa[22].
12. Economía: proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas[23].
13. Celeridad: impulsar oficiosamente los procedimientos, e incentivar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas[24].

Así las cosas, es posible observar que, a grandes rasgos, los principios regulatorios que han sido identificados en distintos países del mundo ya son aplicados en todas las actuaciones administrativas que desarrollan las diferentes autoridades en Colombia, lo cual incluye a la CRC como autoridad estatal encargada de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones[25].

De hecho, esta Comisión propende porque en cada una de las actuaciones administrativas que adelanta tanto para revisar la normatividad vigente como para expedir nuevas medidas regulatorias, se analicen y apliquen los principios indicados en el CPACA y la constitución política, alineados con el deber de garantía de divulgación y participación[26] que tienen las comisiones de regulación y, más específicamente, de publicidad de los proyectos regulatorios que son emitidos mediante resoluciones de carácter general[27], con el fin de realizar una revisión acorde con el ordenamiento jurídico nacional y en cumplimiento de sus obligaciones como ente regulador.

---

[20] Ibidem.
[21] Ibidem.
[22] Ibidem.
[23] Ibidem.
[24] Ibidem.
[25] Ley 1341 de 2009. Artículo 19.
[26] Decreto 1078 de 2015 Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Título 13 Reglas mínimas para garantizar la divulgación y la participación en las actuaciones de las comisiones de regulación.
[27] Decreto 1078 de 2015 Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. *"Artículo 2.2.13.3.2. Publicidad de proyectos de regulaciones. Las Comisiones harán público en su página Web, con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretendan adoptar, excepto los relativos a fórmulas tarifarias, en cuyo caso se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 124 a 127 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el artículo 2.2.13.3.4. del presente Decreto.*

3.1.2. Formas de regulación

Una de las acepciones del concepto "regulación" implica entenderla como la imposición de normas por parte de autoridades administrativas, respaldadas con el uso de sanciones, las cuales están destinadas específicamente a modificar el comportamiento de los individuos y empresas en el sector privado[28].

A pesar de que existen diferentes tipos de regulación[29], las principales son la regulación económica y regulación social, en las cuales se enfocará el presente documento[30]. La regulación económica tiene como objetivo, y es generalmente utilizada por los gobiernos, para incrementar la eficiencia de los mercados, generar mayor y sana competencia, evitar comportamientos anticompetitivos de agentes con poder de mercado, disciplinar monopolios y eliminar fallas de mercado tales como efectos externos o asimetrías de información, entre otros. La regulación económica se puede subdividir en dos tipos[31]:

a. Estructural: regulación relacionada directamente con la estructura del mercado.
b. Conductual: regulación dirigida a los agentes del mercado, consumidores y productores.

La regulación económica estructural se puede ejemplificar con las restricciones a la entrada o salida del mercado, prohibición de fusiones o adquisiciones, o la obligación de división de una empresa monopólica. Por su parte, la regulación económica conductual se puede materializar, entre otros, en los controles de precio, medidas de transparencia, calidad de servicio, entre otros.

El segundo tipo de regulación, la regulación social, tiene como objetivo principal proteger el *interés público*, por ejemplo, salud, seguridad, el medio ambiente, la cohesión social, protección del consumidor, entre otros[32]. Las medidas regulatorias de interés público están relacionadas con el bienestar de la comunidad como un todo, y buscan incrementar dicho bienestar. Por ejemplo, en la creación de un sistema de salud o de educación al cual todos los ciudadanos tengan acceso o las medidas de seguridad nacional que garanticen la protección de todos los ciudadanos.

(…)".

[28] Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), glosario disponible en https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295, extraído en enero 20 de 2018.

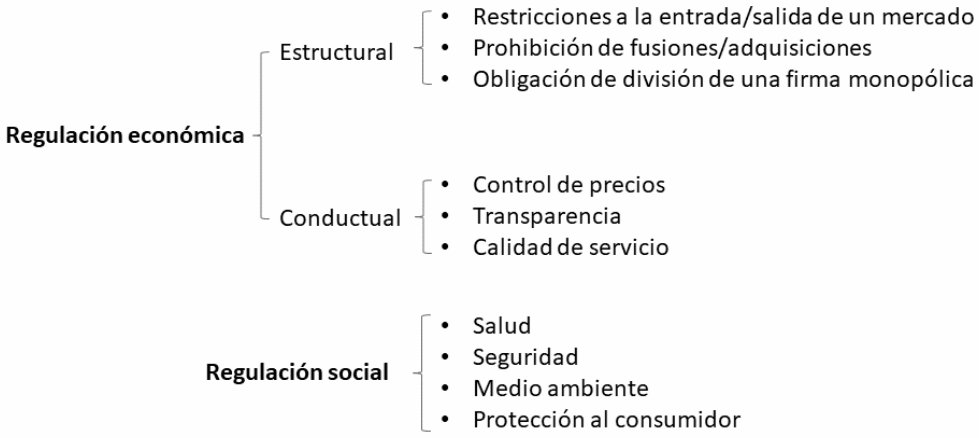
[29] Baldwin, R., y Cave, M., *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2da Edición, Oxford University Press, (2012).

[30] Den Hertog, J., *Review of Economic Theories of Regulation*, Utrecht University, (2010), disponible en https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2010_10-18.pdf, extraído en enero 20 de 2018.

[31] Kay, J. A., y Vickers, J. S., *Regulatory Reform: An Appraisal*, en *Deregulation or Re-regulation*, London Printer Publisher, (1990).

[32] Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), glosario disponible en https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4640, extraído en enero 20 de 2018.

Figura 6: Ejemplos de regulación económica y social



Fuente: Con base en Den Hertog, J., *Review of Economic Theories of Regulation*, Utrecht University, (2010)

Ambos tipos de regulación, económica y social, han sido implementados por reguladores alrededor del mundo en diferentes sectores económicos, incluido el de telecomunicaciones, y Colombia no es la excepción. Como ya se mencionó, la Ley 1341 de 2009 revistió a la CRC de facultades regulatorias con el fin de promover la competencia en aras de eliminar barreras económicas de entrada, garantizar la concurrencia a los mercados por parte de nuevos proveedores y, en general, corregir problemas en los mercados de redes y servicios telecomunicaciones.

De hecho, en Colombia, desde 1936 se definió como forma de intervención del Estado en la economía la regulación socio-económica, en donde el Estado establece una serie de instituciones básicas para que los mercados existan y funcionen de manera eficiente, teniendo como fin, además, la protección social, la redistribución y la estabilización económica[33], la cual, a su vez, se encuentra alineada con las características del Estado social de derecho que lo reviste[34].

Al respecto, es importante mencionar que, en materia de servicios públicos, como la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones[35] y los servicios postales[36], la intervención del estado en la economía tiene una finalidad específica encaminada a asegurar que con su prestación se satisfagan las

[33] Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2003. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.
[34] Constitución Política de Colombia. *"Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*
[35] Ley 1341 de 2009. Artículo 10.
[36] Ley 1369 de 2009. Artículo 1.

necesidades básicas de la sociedad[37], tal y como lo establece la constitución política, con el objetivo de conseguir un marco de sostenibilidad fiscal que mejore la calidad de vida los habitantes, distribuya equitativamente las oportunidades y los beneficios del desarrollo y preserve el medio ambiente[38]. Esto, debido a la relevancia que tienen este tipo de servicios tanto en el ámbito económico como en el social, sobre todo teniendo en consideración que son necesarios para que las personas gocen de manera efectiva de sus derechos[39].

Teniendo en cuenta todo lo anterior, a través de la Ley 1341 de 2009 el legislador habilitó de manera general la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, es decir, eliminó las concesiones y licencias que se requerían para que nuevos agentes ingresaran al mercado, y le otorgó facultades regulatorias a la CRC para promover la competencia en aras de eliminar barreras económicas de entrada, garantizar la concurrencia a los mercados por parte de nuevos proveedores y maximizar el bienestar de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. De esta manera, a partir de la entrada en vigor de dicha Ley, en materia de telecomunicaciones la regulación en Colombia es de tipo conductual, dirigida a los agentes del mercado.

Es por lo anterior, que en Colombia, se toma la actividad regulatoria como una actividad continua que comprende el seguimiento de la evolución del sector, en este caso de las telecomunicaciones y postal, con el fin de que la función estatal de regulación pueda responder a las especificidades del mismo, lo cual implica la adopción de diferentes tipos de decisiones y actos con el objetivo de orientar la dinámica del sector hacia los fines que justifican la expedición de la normatividad[40].

3.2. Revisión internacional

La simplificación normativa se ha entendido como parte fundamental de la implementación de una estrategia de mejora regulatoria o una aproximación para legislar mejor, que ha venido respondiendo a las necesidades de los mercados en cada uno de los países. Como se expondrá a continuación, hay enfoques que se basan en la revisión de las condiciones de competencia en los mercados relevantes definidos, y a partir de allí se decide o bien modificar la normatividad vigente o eliminarla; de otra parte, se tiene un enfoque que funciona como complemento al primero, en el cual, además de hacer una revisión de las condiciones del mercado, se tiene una metodología para mantener actualizado el marco regulatorio vigente.

Así mismo, se encontró que, acompañando a la simplificación regulatoria, en varios países se han llevado a cabo reestructuraciones institucionales, desde la creación de entidades encargadas exclusivamente de evaluar la normatividad que va a ser expedida (ej. Unión Europea, Australia, México y Francia), hasta la reestructuración de las entidades encargadas de emitir regulación (ej. Dinamarca).

---

[37] Corte Constitucional. Sentencia C-186 de 2011. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
[38] Constitución Política de Colombia. Artículo 334.
[39] Op Cit. Corte Constitucional.
[40] Op Cit. Artículo 334.

En esta sección se presenta una primera aproximación de los países que modificaron el enfoque con el cual se expide la regulación, presentándose el caso de Dinamarca en donde se abolió al regulador, seguido del caso de Nueva Zelanda, en donde se eliminó por completo la regulación vigente obteniéndose un efecto nocivo para los mercados dados los monopolios existentes; y en segundo lugar, se presentan los casos en que se busca mantener el marco regulatorio actualizado a través de la revisión de los mercados relevantes, acompañada de la implementación de metodologías para una simplificación normativa más rigurosa y constante.

3.2.1. De un Estado Regulador a un Estado Desarrollista y de la total desregulación a la reinstauración de la regulación.

a. Dinamarca

Una de las primeras iniciativas del gobierno de centro izquierda que llegó al poder en Dinamarca, en octubre del año 2011[41], consistió en el desmantelamiento de la entonces Agencia Regulatoria de Telecomunicaciones (*National IT and Telecomn Agency- NITA)*, hecho que fue una total sorpresa, dado que este asunto no fue muy discutido por el público en general y tampoco por el sector de las TIC antes de las elecciones. Como consecuencia, las funciones del NITA fueron divididas entre 4 diferentes ministerios: Ministerio de Comercio y Crecimiento, Ministerio de Defensa, Ministerio de Asuntos Financieros y Ministerio de Economía y Asuntos Internos[42]. Las funciones regulatorias en materia de telecomunicaciones, por su parte, fueron trasladadas a una única autoridad (a saber: Autoridad Danesa de Comercio), la cual se encuentra adscrita al Ministerio de Comercio y Crecimiento; mientras que los empleados del antiguo NITA se vincularon a dos nuevas autoridades: Agencia Danesa para la Digitalización y la Agencia Danesa para la Modernización.

El referido desarrollo puede ser interpretado como un insignificante cambio institucional, sin embargo, la experiencia danesa resulta importante a destacar no solamente desde el punto de vista institucional, sino también desde una perspectiva regulatoria que cambia una visión de Estado Regulador[43] por la

[41] El partido político Social Demócratas (*Socialdemokraterne*) fue la mayor coalición en el gobierno danés para la elección parlamentaria del año 2011, liderado por Helle Thorning-Schmidt la primera mujer en ser Primer Ministro del país.
[42] *The Ministry of Business and Growth, The Ministry of Defense, The Ministry of Financial Affairs & The Ministry of Economic and domestica Affairs.*
[43] Por Estado Regulador clásico se ha entendido como aquel que atiende a una perspectiva que tiene como principal objetivo la regulación del mercado a través de la intervención del Estado en la economía, para la corrección de fallas de mercado con el fin de alcanzar una asignación óptima de recursos en la sociedad. Así, su *rationale* para tal tipo de visión regulatoria encuentra sus raíces en la teoría neoclásica, siendo su principal función la de corregir fallas de mercado a través de regulación positiva, y en donde sus principales actores son las agencias reguladoras, expertos en el sector, y administradores de justicia, bajo un estilo de legalidad de órdenes y vinculación frente a las mismas. Ver, Majone G. (1997) "*From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance*", *Journal of public policy, 17(2), pp. 139-167*

adopción de una visión de Estado desarrollista[44]. Es por lo anterior que, con el propósito de dar un contexto en el entendimiento de cuáles fueron las claves de la modernización de la política regulatoria danesa en materia de telecomunicaciones, a continuación, se presenta un breve resumen del viaje que dicho país emprendió desde una concepción clásica de Estado Regulador hacía un modelo de Estado Desarrollista que se enfoca en la simplificación regulatoria, y que le ha permitido, junto con otras medidas, ocupar desde el año 2017 el octavo puesto del *Innovation Index* de Bloomberg[45].

Con tal propósito, se debe partir mencionando que, algunos autores como Majone[46] han explicado que los países europeos a finales de 1970 se vieron forzados a adoptar un modelo de intervención clásico de un Estado Regulador en respuesta a retos creados por el aumento de la competencia internacional y la profunda integración económica dentro de la hoy Unión Europea. Tal aproximación incluyó una visión en la que prevalecían modelos de privatización de empresas públicas incluyendo empresas de servicios públicos, liberalización de mercados y reformas regulatorias. Así pues, nuevos modos de regulación tuvieron que desarrollarse, especialmente dentro del área de servicios públicos, lo cual se compaginó con sendas reformas regulatorias.

Dentro del sector de las telecomunicaciones, las políticas de la Unión Europea han involucrado tanto iniciativas regulatorias como desarrollistas. Así, en la medida en que los monopolios fueron privatizados en varios países, los gobiernos crearon reguladores de telecomunicaciones para que atendieran tareas específicas como la administración del espectro, reglas de interconexión, provisión de servicio universal, licenciamiento de permisos para entrantes, regulación por mercados y numeración, entre otras. Es así como, tal tipo de aproximación regulatoria para este sector fue sustentada como necesaria en atención a la máxima que predica que el mercado, por sí solo, no puede crear un resultado eficiente. Sin embargo, el surgimiento de múltiples tecnologías y redes de comunicaciones ha retado, en muchos países europeos, como Dinamarca[47], tal afirmación.

---

[44] Ver, Joseph Stiglitz, "*Towards a New Paradigm of Development*" (United Nations Conference on Trade and Development, 1998) y Chalmers Johnson, "*MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*", Stanford University Press, 1982 (Johnson introduce el concepto de Estado desarrollista como una visión opuesta a un Estado Regulador. Conforme con Johnson, el rol de un Estado Desarrollista incluye, en primer lugar, identificar y elegir las industrias a ser desarrolladas y, segundo, identificar los mejores medios para rápidamente desarrollar las industrias seleccionadas. Así, tal modelo de Estado tiene como principales funciones la de aumentar el crecimiento económico y el bienestar social, a través de instrumentos tales como guías de mercados como método de intervención en la economía, incentivos financieros y tributarios y alianzas público-privadas, en donde sus actores principales son, además de los partidos políticos, la sociedad civil y los *stakeholders* en el sector y cuya cultura se enmarca en un ambiente corporativista.) Ver también: Ver, Henten, Anders y Falch, Morten, "*European Broadband Policy-Regulation vs. facilitation*", Aalborg Universitet, 2015, disponible en: http://vbn.aau.dk/files/216733694/ITS_Europe_2015_paper.pdf

[45] Ver, https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-01-22/south-korea-tops-global-innovation-ranking-again-as-u-s-falls

[46] Ver, Majone G. (1997)

[47] Ver Henten, Anders y Falch, Morten. (2015) (explicando lo siguiente: "*El rol facilitador de las TIC ha cobrado más importancia (…) Con el aumento de la convergencia de las telecomunicaciones y de TI, las telecomunicaciones se deslizan dentro de compañías y organizaciones. Mientras que las telecomunicaciones eran formalmente un set de tecnologías utilizadas, principalmente, para comunicaciones externas entre diferentes organizaciones, hoy en día juegan un papel crucial internamente dentro de las organizaciones, con la convergencia de tecnologías de información y comunicación (…) Estos desarrollos constituyen el fondo*

A continuación, se describen puntualmente los 3 principales desarrollos que ilustran el rol que los mecanismos de facilitación, cooperación y auto-regulación enmarcados dentro de una aproximación de Estado Desarrollista juegan en la estrategia danesa para afrontar su política regulatoria en el sector de las telecomunicaciones:

i. Implementar una estrategia nacional para la digitalización (1994)

Desde el año 1994, Dinamarca ya contaba con un proyecto para el proceso de reforma de telecomunicaciones (*Forskningsministeriet, 1994*) lo que evidencia que el gobierno danés tenía desde aquella época una visión para el futuro de la interconexión de una sociedad digital y reconoció que las redes, por sí solas, no constituían ser el factor más importante para el éxito. Así las cosas, los líderes políticos daneses creyeron que, al definir una estrategia digital nacional y algunos activos digitales comunes, el gobierno podría incentivar la adopción de las TIC tanto por individuos como por empresas[48].

Bajo esta visión, Dinamarca estableció una estrategia digital a nivel nacional con un conjunto de metas y objetivos, a saber: reducir los recursos consumidos por el sector público, simplificar los procesos bajo los cuales los ciudadanos interactúan con el sector público, mejorar la experiencia de los ciudadanos con los servicios públicos, y ayudar a las compañías a ahorrar en costos de cumplimiento regulatorio para que pudieran asignar más recursos a sus actividades principales[49]. Dicha perspectiva ha permitido que los ciudadanos daneses reconozcan el valor de la digitalización y su habilidad para hacer al gobierno más eficiente. Así, el desmantelamiento del regulador de telecomunicaciones no resultó ser un cambio radical para los daneses, dado que, bajo la referida perspectiva, el gobierno deberá continuar mejorando la forma como proporciona procesos y servicios.

ii. Facilitar la competencia al remover regulación a nivel mayorista (2006)

El entonces NITA regulaba la habilidad de los operadores de comprar tráfico de minutos y acceso al por mayor a redes móviles. Así mismo, el regulador intervenía en los orígenes de las llamadas. Se declaró a TDC (anteriormente *TeleDanmark* Communications) como un operador con poder significativo de mercado con alrededor del 50% del mercado al por menor inalámbrico y, en tal sentido, afrontaba un conjunto de obligaciones especiales sobre sus actividades mayoristas. Por su parte, el segundo operador más grande Telenor (anteriormente Sonofon), también se encontraba intervenido por regulación mayorista.

---

para la concepción de las TIC como tecnologías facilitadoras (…) las implicaciones en términos de regulaciones de telecomunicaciones pueden ser que la regulación en el sector necesita integrarse dentro de un set de regulaciones más amplias. Lo anterior podría generar un cambio en la organización de la regulación en la materia, una visión que se aleje de una posición regulatoria aislada y sectorial, hacía una visión que logre una integración más generalizada en un ambiente regulatorio".) La traducción es libre.

[48] Danish Agency for Digitisation (2011).

[49] Layton, R y Kane, J (2017)

Sin embargo, para el año 2006, el entonces regulador danés de telecomunicaciones declaró dichos mercados como competitivos, lo que generó un proceso de desregulación o simplificación normativa. Específicamente, el regulador sustentó su posición, entre otras, en las siguientes conclusiones: (i) la presencia de tres operadores de red inalámbricas y un cuarto operador que florece, crea un mercado competitivo; (ii) los operadores entrantes tienen acceso a múltiples proveedores mayoristas; (iii) existe un rango de productos sustitutos en el mercado mayorista; (iv) los precios mayoristas han disminuido, y no existe evidencia de que a los usuarios se les hubiera negado acceso a las redes; (v) el número de usuarios mayoristas está aumentando.

Así las cosas, el regulador adoptó tal decisión bajo la Directiva Marco de la Unión Europea[50], específicamente para las reglas correspondientes al considerando No. 15, abarcando el acceso a redes móviles y tráfico de minutos, y surtiendo un proceso de consulta con la Autoridad Danesa de Competencia.

De esta experiencia de desregulación, se ha extraído que los modelos regulatorios para la estimulación de competencia artificial o servicios basados en competencia no incrementan la inversión[51]. Por ejemplo, el mapa de banda ancha de Europa muestra que la inversión en nuevas redes solo tuvo lugar en algunas partes de la Unión Europea[52]. Por el contrario, Dinamarca ha probado ser uno de los países con el nivel más alto de inversión[53].

iii. Desmantelar el regulador de Telecomunicaciones (2011)

El objetivo del desmantelamiento del regulador, en palabras de la Primera Ministra de la época, "*no había sido dividir o degradar el área de TIC, por el contrario, fue el de consolidar y mejorar la sinergia del sector TIC alrededor de los ministerios*"[54]. Así pues, dentro de las motivaciones para el desmantelamiento del regulador de telecomunicaciones danés, se encontraron las siguientes: los operadores entrantes podrían politizar la regulación a su propio beneficio y la calidad de la función regulatoria estaba comprometida en atención a una agencia regulatoria específica para el sector, la cual era más proclive a una captura del regulador, entre otros.

Al respecto, resulta relevante el testimonio de uno de los participantes en la reorganización que se llevó a cabo en el 2011, "*Si las TIC están en todo lado, no existe razón para que exista una agencia de telecomunicaciones especializada. Es natural ubicar la función regulatoria dentro del ministerio de comercio con el fin de lograr una mejor coordinación de iniciativas comerciales involucradas con las telecomunicaciones (…)*"[55].

---

[50] Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco)
[51] Henten, Anders y Falch, Morten. (2014)
[52] Layton, R (2013)
[53] Jessen, P. (2015)
[54] Helle Thorning-Schmidt. (2011)
[55] Henten, Anders y Falch, Morten. (2014).

A pesar del consenso para el desmantelamiento de un único regulador, actualmente se observa que tal situación puede crear algunos retos para el proceso y coordinación en el sector. Por ejemplo, los operadores pueden necesitar presentar diferentes tipos de documentación a diferentes agencias, en vez de presentar documentos a una sola, entre otros retos relacionados con la coordinación institucional.

No obstante, y teniendo en cuenta los 3 desarrollos principales anteriormente descritos, debe tenerse en cuenta que después de 20 años de que las políticas y reformas regulatorias en el sector fueran adoptadas y puestas en marcha, Dinamarca se ha posicionado en la Unión Europea y en el mundo[56] como un país a analizar respecto de la forma como adoptó un proceso de cambio de un Estado Regulador a un Estado Desarrollista, en el que ha permitido una integración con un modelo de múltiples partes interesadas el cual lo ha descrito como un país de políticas abiertas en el mercado, bajo un ambiente transparente y eficiente legalmente, y con un alto grado de eficiencia regulatoria motivado por la simplificación de la misma.

b. Nueva Zelanda

Nueva Zelanda se constituyó como el primer país en la OECD en implementar una regulación *"ligera"* en el sector de las telecomunicaciones. Dicha implementación tuvo lugar en un periodo de tiempo de 10 años, entre 1988 y 1998, puesto que después de haberse permitido que los mercados actuaran libremente, fue necesario retomar medidas regulatorias estrictas dado que se evidenció que los mercados no eran lo suficientemente competitivos para evitar el poder de mercado de un agente en particular. Es pertinente mencionar que el ejercicio de desregulación se llevó a cabo en los sectores de telecomunicaciones, gas y electricidad, los cuales por definición son mercados que funcionan con una estructura de monopolio natural.

Específicamente para el sector de las telecomunicaciones, existía la preocupación de que se desregulara un monopolio natural y se presentaran abusos de posición dominante. Aun así, el Departamento de Comercio e Industria consideró que las disposiciones contenidas en el *Commerce Act* de 1986 eran suficientes para facilitar el surgimiento de mercados competitivos al garantizar el acceso a la infraestructura establecida. Así pues, el *Telecommunications Act 1987* puso fin al control por parte del gobierno del sector de las telecomunicaciones, lo cual resultó en la remoción de las restricciones en la oferta de los equipos de telecomunicaciones, la creación de una empresa estatal independiente y la eliminación de las disposiciones legales que protegían a la empresa estatal de la competencia.

---

[56] La OCDE ubica a Dinamarca como el primer país entre los Estados europeos, en penetración de banda ancha fij. Asimismo, Dinamarca ha sido reconocido por su alta penetración de redes de fibra, lo cual ha logrado sin programas de subsidios. Ver, Organization for cEconomic Co-operation and Development, "OECD Fixed Broadband Penetration and GDP per Capita" OECD Broadband Portal, 2015, http://www.oecd.org/sti/broadband/1.9-BBPenetration-GDPperCap -2015-12.xls. Asimismo, Dinamarca es un país líder en casi toda medición que hace la Comisión Europea respecto de la agenda digital de la Unión, incluyendo cobertura de 4G. Ver, "Country profile for Denmark," *European Commission*, accessed April 11, 2016, http://digital-agenda-data.eu /charts/country-ranking-table-on-a-thematic-group-of-indicators.

Sin embargo, en 1989 se llevó a cabo un debate acerca de la capacidad de la ley de 1986 de establecer las reglas suficientes para regular las barreras a la entrada para acceder a la infraestructura desplegada. En la mencionada discusión, se dejó establecido que el gobierno era consiente que la ley no era perfecta para controlar los costos de información, de transacción y la incertidumbre impuesta, y que en un futuro era necesario un ajuste para hacerla más efectiva frente a los retos que imponía tener monopolios naturales.

En consecuencia, en 1994 se adelantó una nueva revisión del *Commerce Act* y se llegó a la conclusión que este no era ni efectivo ni apto para mitigar el poder de mercado de los monopolistas y se hizo una invitación al gobierno por parte del *Privy Council* de implementar mecanismos de controles de precios. Consecuentemente, se adelantaron consultas con los grupos de las industrias y el Ministerio de Comercio llevó a discusión un documento de Regulación para el acceso a Monopolios Naturales integrados verticalmente, en donde se encontró que, si bien los monopolistas estaban conformes con las condiciones establecidas, los demás proveedores expresaron los problemas que tenían para acceder a la infraestructura establecida y que por lo tanto el régimen debía ser más estricto para reducir las barreras a la entrada. A pesar de esto, el gobierno se rehusó a hacer cambios al régimen de cerointervención que había establecido, pues aún creía en la buena fe de los monopolistas. Esta fue la principal falla en el modelo regulatorio adoptado por Nueva Zelanda en la década señalada.

A pesar de la renuencia gubernamental para ejecutar acciones frente a la ineficiencia de la ley, el presidente de la Comisión de Comercio concluyó en octubre de 1997 que *"cuando el sistema regulatorio de Nueva Zelanda fue diseñado en los 80, es justo decir que hubo cierta subvaloración de las complejidades de los servicios de regulación, en especial los monopolios naturales integrados verticalmente*". Por lo tanto, a partir de 1998 se comenzaron a ver cambios en el sector de la electricidad y se emitió el *Electricity Industry Reform Act 1998*, seguido del *Commerce Amendment Bill* en junio de 1999, que estableció controles de precios para la electricidad. Fue a partir de ese año que se llevaron a cabo reformas regulatorias en los distintos sectores, de tal manera que en el 2001 se emitió el *Telecommunications Act*, en el cual se estableció la promoción de la competencia a largo plazo en los mercados de telecomunicaciones a través de la regulación de la oferta de los servicios de telecomunicaciones.

En conclusión, Nueva Zelanda pasó de ser una nación con una regulación estricta antes de los 80, experimentó un periodo de desregulación casi absoluto en la década entre 1988 y 1998, y a raíz de los abusos de posición dominante de los monopolistas en los distintos sectores, se decidió retomar la implementación de regulaciones que reconocieran la necesidad de poner límites a los mercados cuando hay un agente con el poder suficiente de alterar los precios e imponer barreras a la entrada para nuevos competidores.

3.2.2. Revisión de los mercados relevantes y metodologías de simplificación regulatoria.

a. Reino Unido

Hace poco más de una década, Ofcom (*Office of Communications*), el regulador de las telecomunicaciones en el Reino Unido, estableció un plan con el fin de simplificar la regulación y minimizar las cargas administrativas de los operadores. Para tal fin, Ofcom sigue principios regulatorios establecidos legalmente: transparencia, proporcionalidad, consistencia, responsabilidad y necesidad[57]. Con base en estos principios, Ofcom establece las directrices en el proceso regulatorio que se detallan en la Tabla 1**¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**.

Tabla 1: Directrices en el proceso regulatorio de Ofcom[58]

Cuándo regula Ofcom	• Ofcom operará con un sesgo en contra de la intervención regulatoria, pero con la voluntad de intervenir el mercado con prontitud y eficacia cuando sea necesario. • Ofcom intervendrá cuando exista un deber legal específico para trabajar hacia un objetivo de política pública que los mercados por sí solos no puedan lograr.
Cómo regula Ofcom	• Ofcom siempre buscará los métodos regulatorios menos intrusivos para lograr los objetivos de política. • Ofcom se esforzará por garantizar que las intervenciones sean basadas en evidencias y que sean proporcionales, consistentes, responsables y transparentes tanto en la deliberación como en el resultado. • Ofcom regulará con un plan anual claramente articulado y revisado públicamente con los objetivos de política establecidos.
Cómo apoyamos la regulación	• Ofcom investigará constantemente los mercados y tratará de mantenerse a la vanguardia de los avances tecnológicos. • Ofcom consultará ampliamente con todas las partes interesadas pertinentes y evaluará el impacto de la acción reguladora antes de imponer la regulación en un mercado.

Fuente: Ofcom (2007)

Es importante resaltar que Ofcom regula cuando considera necesario intervenir el mercado, así como, cuando existe un mandato de orden superior, y busca regular siempre de la forma menos intrusiva, garantizando que dichas intervenciones estén basadas en evidencias y en la consulta con el público en aras de ser consistente con los objetivos de política.

Aunado a lo anterior, Ofcom realiza revisiones periódicas de los mercados, evaluando el impacto de las medidas establecidas y candidatas a ser establecidas, empleando para tal fin un análisis costo-beneficio enfocado a los que generen mayor impacto entre las partes interesadas. Entre mayor sea el impacto en términos de costos en los regulados, más exhaustivo será el análisis de la medida regulatoria

[57] Ver *Legislative and Regulatory Reform Act*, (2006), disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/51/pdfs/ukpga_20060051_en.pdf, extraído en febrero 3 de 2018.
[58] Ofcom. (2007)

propuesta[59]. La evaluación de impacto debe considerar el grupo de medidas regulatorias o las diferentes formas de regulación, con lo cual luego de utilizar criterios objetivos, se selecciona la mejor opción.

Dicha evaluación debe seguir seis pasos específicos[60]:

1. Definir el problema a ser estudiado y evaluar cómo se afectan los intereses del consumidor y los ciudadanos;
2. Definir los objetivos de política;
3. Identificar las opciones regulatorias;
4. Identificar el impacto de las opciones regulatorias en cada una de las partes interesadas;
5. Identificar el impacto en la competencia del mercado; y,
6. Evaluar el impacto y escoger la mejor opción.

En el último paso, es necesario evaluar los riesgos de cada una de las opciones, tales como el riesgo de que el objetivo deseado no sea obtenido. Así mismo, se deben analizar las posibles consecuencias involuntarias y los costos para el regulador, entre otros.

A modo de ejemplo, en 2006, Ofcom fundamentó la desregulación de topes de precios debido al incremento de la competencia como consecuencia de la reducción de estos precios por mandato regulatorio en mercados en donde anteriormente la competencia era débil. Esto conllevó a un incremento en las opciones disponibles al consumidor y efectivamente a mejores precios dada la reducción en términos reales año a año, lo cual benefició al usuario final. El regulador consideró que la medida establecida desde la década de los ochenta ya había cumplido su objetivo y el mercado era competitivo, luego era factible levantar la medida regulatoria.

Ahora bien, es importante resaltar que el incremento en la competencia también se debió a la regulación efectiva a nivel mayorista en el mercado de telefonía. La regulación a nivel mayorista consistía principalmente en la obligación de facilitar el arrendamiento mayorista de líneas, la desagregación del bucle local, y el compromiso de ofrecer equivalencia de insumos mayoristas, todas estas medidas aplicaban a BT Group y permitían que sus competidores utilizaran la red de acceso de BT. Finalmente, Ofcom señaló que continuaría monitoreando las condiciones de competencia en los mercados minoristas, reservándose la potestad de imponer medidas regulatorias en casos de precios excesivos o anticompetitivos.

En resumen, Ofcom emplea una conjunción de revisión periódica de los mercados relevantes, una intervención regulatoria en casos estrictamente necesarios o por mandato de ley e implementa una evaluación del desempeño de las políticas empleadas y la consecución de los objetivos planteados, así como una evaluación de impacto de las medidas candidatas a ser implementadas.

[59] Ofcom. (2005)
[60] Íbid.

b. Estados Unidos

La regulación de las telecomunicaciones en Estados Unidos se divide en regulación federal y estatal. A nivel federal, la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC por sus siglas en inglés) regula todo aquello relacionado con el mercado inter-estatal. A nivel estatal, generalmente son las comisiones de servicios públicos *(Public Utilities Commissions – PUC)* las encargadas de la regulación en telecomunicaciones intra-estatal. No obstante esta división, la FCC establece lineamientos generales que deben ser seguidos por los reguladores estatales.

A nivel federal, la Ley de Telecomunicaciones de 1996, ordenó a la FCC eliminar o modificar aquellas normas que no fueran acordes con el interés público y ordenó revisar y justificar periódicamente la regulación existente. La FCC realizó diferentes revisiones hasta el año 2002, sin embargo, más que una revisión a la regulación existente, esta orden se entiende también como parte del análisis que la entidad debe realizar de forma continua en la promulgación de nuevas medidas[61]. En este sentido, la FCC ha mantenido una política de abstención regulatoria en mercados minoristas[62].

Como caso de estudio, anterior a la Ley de Telecomunicaciones de 1996, el precio minorista del servicio de telefonía fija[63] se encontraba regulado, inicialmente por la metodología de tasa de retorno y luego por topes de precio, en la mayoría de los estados. La Ley de 1996 estableció como uno de los principales objetivos incrementar los niveles de competencia en los mercados de telecomunicaciones locales, y para ello permitió la entrada de operadores de larga distancia en los mercados de telefonía local con el fin de aumentar la presión competitiva de los operadores previamente establecidos[64].

Debido a los lineamientos de la ley de 1996 y bajo mandato de las leyes promulgadas por los congresos estatales, los PUC iniciaron la eliminación de la regulación de precios minoristas de telefonía fija desde mediados de la primera década del milenio, principalmente[65]. El actuar de los PUC también tuvo en cuenta el desarrollo de nuevas plataformas tecnológicas, tales como VoIP (Voz sobre el Protocolo de Internet), proveedores de servicios de voz OTT (*over-the-top*), y finalmente incluyó en el análisis la sustitución de la telefonía fija por la telefonía móvil, como parte de la presión competitiva en los operadores establecidos. En este sentido, el análisis incorporó la ampliación del mercado relevante y las opciones de los usuarios para sustituir el servicio de telefonía fija, por ejemplo, por el servicio de telefonía móvil.

---

[61] Benjamin, S. M. et al. (2012)
[62] FCC (2018)
[63] La responsabilidad de regulación recae principalmente sobre las PUC para los mercados de servicios fijos.
[64] Los objetivos de la Ley de Telecomunicaciones de 1996 eran precisamente "… promover la competencia y reducir la regulación con el fin de obtener menores precios y mejores calidades de servicio…". Específicamente las secciones 251, 252, 253 y 271 promocionan la entrada de nuevos jugadores al mercado fijo local y de larga distancia.
[65] Diferentes reportes del NRRI (*National Regulatory Research Institute*) son fuente de esta sección. http://nrri.org/research-papers/?f=telecommunications, extraído en enero 27 de 2018.

En conclusión, la ley federal junto con las leyes estatales, abrieron la posibilidad de desregular el sector de telefonía fija, en especial las normas aplicables a los operadores establecidos, siempre que las condiciones de competencia luego del análisis de las PUC así lo permitieran. En algunos casos se establecieron periodos de transición para evitar subidas desproporcionadas de los precios en lapsos cortos de tiempo, en otros simplemente se eliminó la regulación[66]. Así pues, en este país se lleva a cabo una revisión de las condiciones del mercado para la toma de decisiones de simplificación.

Adicionalmente, es necesario resaltar la iniciativa impulsada en OIRA (*Office of Information and Regultory Affairs*) por el gobierno de Obama en el 2011, en el cual se promulgó el proyecto de revisar las regulaciones establecidas en todos los sectores de la economía (*Regulatory Lookback*), de tal manera que se determinara si las regulaciones existentes debían sufrir modificaciones o ser eliminadas, a partir de establecer si estas eran anticuadas, contraproducentes o innecesarias, lo cual constituye un primer paso para la simplificación normativa, cuyos resultados demostraron ser de alto impacto en términos de ahorro en costos para los diferentes sectores en los cuales se implementó dicho plan[67].

Recientemente, en Estados Unidos se llevó a cabo una modernización del servicio celular al eliminar cargas regulatorias obsoletas e innecesarias, mediante una serie de *Reports & Orders (R&O)*, los cuales, periódicamente, han buscado modernizar el licenciamiento del servicio celular desde distintos frentes, de tal manera que desde 2014 se comenzaron a hacer ajustes para flexibilizar trámites y reducir cargas regulatorias. Por ejemplo, el R&O de 2018, elimina una serie de reglas duplicadas relacionadas con la operación de estaciones móviles, el control operacional de dispositivos móviles y las regulaciones de igualdad de oportunidades y se eliminó el requisito de mantener puntos de control de la estación y el personal de turno en dichos puntos de control. En total, afirma el presidente de la FCC, se están eliminando seis reglas obsoletas, lo cual libera recursos que pueden ser invertidos en el sector.

c. Unión Europea

La UE ha tomado dos caminos para llevar a cabo el proceso de mejora regulatoria. De un lado ha llevado a cabo la redefinición de los mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante*, como consecuencia de los cambios motivados principalmente por las innovaciones tecnológicas y nuevas necesidades de los consumidores. De otro lado, ha implementado un mecanismo de simplificación regulatoria basado en la revisión de la calidad de la regulación vigente y la candidata a ser eliminada.

En cuanto a la aproximación de definición de mercados, la Comisión Europea (en adelante, la "CE") estableció inicialmente, en 2003, 18 mercados relevantes[68] que pueden ser objeto de regulación *ex ante*, de conformidad con el marco común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas de

[66] Este fue el caso del estado de California, en donde se prohibieron alzas superiores a USD 3.25 por año por un periodo de dos años. Iowa e Indiana prohibieron alzas superiores a USD 1.00 por año durante tres años. Por el contrario, en el estado de Florida, se eliminó la regulación sin ningún tipo de transición.
[67] Coglianes, Cary (2013)
[68] Comisión Europea, (2003), Recomendación 2003/311/CE.

2002[69]. Las Autoridades Nacionales de Regulación (en adelante, las "ANR") de los Estados miembros de la UE deben realizar el análisis de competencia sobre los mercados identificados por la CE. En caso de que alguna ANR quiera apartarse de los mercados definidos, debe justificar detalladamente los motivos de esta decisión.

Desde 2003, la CE ha modificado en dos ocasiones los mercados relevantes sujetos a regulación *ex ante*. La primera modificación se realizó en 2007, pasados poco más de cuatro años de la definición inicial. En dicha modificación, el número de mercados sujetos a regulación *ex ante* se redujo de 18 a 7, dejando solo un mercado minorista[70]. Luego, en 2014, la última modificación, estos mercados se redujeron a 4 de nivel mayorista únicamente[71]. En ambas modificaciones se argumentó que la evolución de las características de los productos y servicios en el tiempo alteraron la sustituibilidad tanto del lado de la demanda como del de la oferta. Específicamente, dicha evolución fue generada en parte por avances tecnológicos o por la convergencia de productos y mercados[72].

Tabla 2: Evolución mercados relevantes que pueden ser sujetos a regulación ex ante en la Unión Europea

	2003	2007	2014
Mercado minorista	1. Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales.	1. Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes residenciales y no residenciales. (Se unen mercados 1 y 2 de 2003)	Eliminado.
	2. Acceso a la red telefónica pública en una ubicación fija para clientes no residenciales.		
	3. Servicios telefónicos locales y/o nacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes residenciales.	Eliminado.	
	4. Servicios telefónicos internacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes residenciales.	Eliminado.	
	5. Servicios telefónicos locales y/o nacionales disponibles al público prestados en una ubicación fija para clientes no residenciales.	Eliminado.	
	6. Servicios telefónicos internacionales disponibles al público	Eliminado.	

[69] Comisión Europea, (2002), Directiva 2002/21/CE.
[70] Comisión Europea, (2007), Recomendación 2007/879/CE.
[71] Comisión Europea, (2014), Recomendación 2007/710/CE.
[72] Comisión Europea, (2014), Recomendación 2007/710/CE, considerando 3 y 15.

	prestados en una ubicación fija para clientes no residenciales.		
	7. El conjunto mínimo de líneas arrendadas (que incluye los tipos especificados de líneas arrendadas hasta 2 Mb/s inclusive, según lo indicado en el artículo 18 y en el anexo VII de la Directiva de servicio universal).	Eliminado.	
Mercado mayorista	8. Originación de llamadas en la red telefónica pública facilitada en una ubicación fija.	2. Originación de llamadas en la red telefónica pública en una ubicación fija.	Eliminado.
	9. Terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.	3. Terminación de llamadas en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.	1. Terminación de llamadas al por mayor en redes telefónicas públicas individuales facilitada en una ubicación fija.
	10. Servicios de tránsito en la red pública de telefonía fija.	Eliminado.	
	11. Acceso desagregado al por mayor (incluido el acceso compartido) a los bucles y sub-bucles metálicos a efectos de la prestación de servicios de banda ancha y vocales.	4. Acceso (físico) al por mayor a infraestructura de red (incluido el acceso compartido o completamente desagregado) en una ubicación fija.	3a) Acceso local al por mayor facilitado en una ubicación fija.
	12. Acceso de banda ancha al por mayor.	5. Acceso de banda ancha al por mayor.	3b) Acceso central al por mayor facilitado en una ubicación fija para productos del mercado de masas.
	13. Segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor.	6. Segmentos de terminación de líneas arrendadas al por mayor, con independencia de la tecnología utilizada para proporcionar la capacidad arrendada o dedicada.	4. Acceso de alta calidad al por mayor facilitado en una ubicación fija.
	14. Segmentos troncales de líneas arrendadas al por mayor.	Eliminado.	
	15. Acceso y originación de llamadas en las redes públicas de telefonía móvil mencionado (por separado) en el apartado 2 del anexo I de la Directiva marco con respecto a las Directivas 97/33/CE y 98/10/CE.	Eliminado.	
	16. Terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales.	7. Terminación de llamadas vocales en redes móviles individuales.	2. Terminación de llamadas vocales al por mayor en redes móviles individuales.

	17. El mercado nacional al por mayor de itinerancia internacional en redes públicas de telefonía móvil.	Eliminado.	
	18. Servicios de transmisión de emisiones difundidas para entregar contenidos difundidos a los usuarios finales.	Eliminado.	

Fuente: Recomendaciones CE 2003/311/CE, 2007/879/CE y 2014/710/CE.

En cuanto a la simplificación regulatoria, la UE inició su implementación en 1986 con la creación del *Bussiness Impact Assessment* (BIA), que nació con el propósito de identificar las medidas con mayor impacto en costos para las empresas. Sin embargo, este sistema no logró en su primera etapa el efecto esperado, por lo cual en los años 90 se incorporaron nuevas herramientas para evaluar mejor las iniciativas. Dentro de estas herramientas se encuentran:

a. *Simplification of the Legislation on the Internal Market* (SLIM) con el objetivo de mejorar la evaluación *ex post* de la regulación.
b. *Bussiness Enviroment Simplification Task Force* (BEST) – 1997
c. *Bussiness Test Panel* – 1998.

Sin embargo, estas iniciativas tampoco tuvieron el efecto esperado, pues no estaban articuladas entre sí. Por lo tanto, en el 2001 la Comisión emitió un *White Paper on European Governance* a través del cual se ordena la creación de un grupo de consultores de alto nivel para crear un plan de acción para hacer una mejor regulación. Así pues, en el 2003 se creó la agenda *"Better law-making"* que pasó a llamarse en 2009 *"Smart regulation"* y en 2012 adoptó el nombre de *"Regulatory Fitness and Performance Programme"*, más conocido como REFIT.

El programa REFIT tiene como objetivo simplificar la legislación, identificar y eliminar cargas innecesarias y reducir los costos que puede ocasionar la regulación, lo anterior orientado a cumplir con los objetivos políticos. Asegurándose además que la legislación se mantenga "*Fit*", clara, de calidad y estable, buscando ante todo los beneficios para los ciudadanos, las empresas y sociedad en general. El programa REFIT hace parte del programa *Legislar Mejor* el cual propende por elaborar las políticas de la UE, evaluarlas de forma transparente, apoyándose en la participación de los ciudadanos e interesados en todas las etapas del desarrollo de la regulación, garantizando además que las cargas regulatorias sean mínimas para las empresas, ciudadanos y otros entes públicos.

Anualmente, el programa REFIT se incluye dentro de los planes de acción de la CE, con propuestas para nuevas iniciativas y una revisión de la calidad de la legislación vigente de la UE, lo cual facilita que los interesados y otras instituciones planeen su trabajo con la Comisión. Entre las revisiones, también se examinan las iniciativas a las que se les ha aplicado el programa REFIT incluyendo, los retiros, derogaciones y consolidaciones de la regulación.

El programa emplea evaluaciones de impacto para valorar los beneficios y reducciones de costos de las nuevas propuestas que se hagan en términos de legislación y analiza los distintos puntos de vista de los potenciales afectados o agentes interesados. Es importante resaltar el interés particular que se tiene sobre las pequeñas empresas, ya que estas se pueden ver afectadas desproporcionadamente por las cargas administrativas impuestas por la legislación.

d. Australia

El gobierno de Australia en el año 2013 presentó la Agenda de Desregulación, antes conocida como la Agenda de Reforma Regulatoria, la cual se enfoca en eliminar la regulación ineficiente o innecesaria que impone cargas injustificadas a las empresas y afecta la productividad económica. Dentro de los objetivos de la Agenda de Desregulación se encuentra: i) reducir anualmente por lo menos $1 billón de dólares australianos en carga regulatoria innecesaria o *"Red Tape"*. ii) mejorar y hacer consistente el proceso de análisis de impacto regulatorio, iii) mejorar la consulta a los interesados y iv) desarrollar un marco de referencia del desempeño del regulador.

Para lograr dichos objetivos, a cada departamento del Gobierno se le solicitó la creación de una Unidad de Desregulación cuyo objetivo principal es encargarse del portafolio de desregulación, del liderazgo, coordinación, reporte y seguimiento de las actividades e informes que se generen de dicha actividad. Las Unidades lideran la agenda de desregulación, para lo cual deben trabajar con los grupos encargados de la realización de las políticas dentro de cada departamento, con el fin de facilitar la evaluación del impacto regulatorio de nuevas propuestas, modificaciones o remoción de la regulación existente. Adicionalmente, las unidades deberán impulsar el cambio cultural fruto de la disminución en la dependencia de la regulación y mejorar la comunicación con las partes interesadas (*stakeholders*), fomentando en el regulador un comportamiento centrado en el consumidor.

Así mismo, Australia cuenta con una Oficina de Mejores Prácticas Regulatorias (*Office of Best Practice Regulation - OBPR*), la cual tiene la misión de apoyar a las agencias regulatorias en la elaboración de las Declaraciones de Impacto Regulatorio (*Regulatory Impact Statement - RIS*), evaluar las Declaraciones de Impacto Regulatorio y Revisiones de Post-Implementación, publicar estos documentos en la página web dispuesta para las actualizaciones de RIS y enseñar a los interesados a llevar a cabo análisis de impacto regulatorio. Es la entidad encargada de hacer funcionar y crear la cultura del desarrollo de políticas debidamente justificadas en términos de beneficios y costos.

Retomando el objetivo y el funcionamiento de la Agenda de Desregulación, esta tiene como objetivo primordial apoyar en mantener la economía australiana lo más eficiente, flexible y receptiva posible, para lo cual, dentro de los pasos necesarios para alcanzar tal fin, se establecieron los siguientes requerimientos: Análisis de Impacto Regulatorio (*Regulatory Impact Assesment - RIA*), Medición de la Carga Regulatoria (*Regulatory Burden Measure - RBM*) y Marco del Desempeño del Regulador (*Regulator Performace Framework - RPF*). Los cuales, hacen parte de la política de mejorar la práctica regulatoria enmarcada en la necesidad de mejorar la calidad de esta.

1. Análisis de Impacto Regulatorio:

   Todas las políticas diseñadas para incorporar o abolir regulación deben estar acompañadas por una RIS, en la cual se adelanta un análisis del impacto que puede tener la medida sobre la sociedad en general. El proceso de elaboración de una RIS asegura que se consideren los costos y beneficios de implementar cualquier cambio normativo, incluyendo su eliminación. Así mismo, este ejercicio ayuda en la realización de seguimientos y reportes de los objetivos de reducción de la burocracia del gobierno. Es de destacar que, llevar a cabo la RIS da la seguridad que se han empleado las consultas apropiadas para la evaluación de impactos y que se han tenido en cuenta todos los puntos de vista para la solución del problema a resolver.

   Dentro del proceso de elaboración de la RIS se deben responder las siguientes preguntas, que constituyen un elemento fundamental: ¿cuál es el problema de política que se está tratando de resolver?, ¿por qué es necesaria una acción gubernamental?, ¿qué opciones de política se están considerando?, ¿cuál es el posible beneficio neto de cada opción?, ¿a quiénes va a consultar y cómo lo va a hacer?, ¿cuál es la mejor opción de aquellas que ha considerado? y ¿cómo va a implementar y evaluar la opción elegida?.

2. Medición de la Carga Regulatoria:

   Una premisa de los hacedores de política del gobierno australiano es: *"Los costos de la nueva regulación deben ser completamente compensados por reducciones en los costos de la regulación existente".* Por lo tanto, todos los costos de nuevas regulaciones o cambios en la existente deben ser cuantificados, así como los ahorros, cuando sea pertinente.

   Los costos que son tenidos en cuenta se refieren a los costos administrativos, costos de cumplimiento y gastos y costos asociados a retrasos en la aplicación o aprobación de la regulación. Estos últimos se refieren a la oportunidad de la regulación a la hora de mitigar un efecto adverso en el mercado causado por distorsiones en este.

3. Marco de Desempeño del Regulador

   Su función es apoyar en el mejoramiento de la operación del regulador y consolidar mayores beneficios, toda vez que se enfoca en el desempeño y calidad de las funciones regulatorias, en pro del bienestar social. Este marco promueve que los reguladores desempeñen su misión con el menor impacto negativo posible, pero garantizando la plena consecución de sus objetivos.

   Es importante destacar que el Marco provee oportunidades a las partes interesadas para expresar sus opiniones sobre cómo el regulador evalúa y administra la regulación. Así mismo, permite a los reguladores el reportar, de manera objetiva, los resultados de su accionar para lograr una regulación justa, efectiva y eficiente, al tiempo que permite identificar oportunidades de mejora, para lograr mayores impactos con un mejor uso de los recursos disponibles.

Para alcanzar los objetivos del gobierno, el Marco se compone de KPIs (Key Performance Indicators), seis en total, que cubren temas como transparencia, comunicaciones, riesgos y enfoques proporcionados, reducción de cargas regulatorias y mejoramiento continuo, que buscan articular el desempeño de los reguladores junto con las expectativas gubernamentales.

Finalmente, como parte de la promoción de la participación de los diferentes agentes interesados, dentro de la página web oficial, el gobierno australiano puso a disposición un formulario para que las personas interesadas comuniquen qué partes en la regulación consideran que se puede modificar o recortarle la burocracia innecesaria y que genera sobrecostos.

e. Francia

En el año 2013 se oficializó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de Normas (*Conseil national d'evaluation des normes - CNEN*), con el objetivo de controlar y llevar a cabo la evaluación del impacto financiero y técnico de los proyectos de normatividades que aplican a las colectividades territoriales, así como, impulsar una simplificación normativa.

Inicialmente, dicha simplificación se enfocó en llevar a cabo un trabajo conjunto entre las distintas entidades para alcanzar un principio de proporcionalidad en las normas aplicables a las colectividades territoriales, dar la posibilidad a las colectividades territoriales de privilegiar modalidades voluntarias y contractuales de organización, prevenir la transposición de directivas europeas, privilegiar la necesidad de guías de buenas prácticas sobre el derecho y desarrollar estudios de impacto ex post a las normas. Paralelamente, se adelantó el trabajo de identificar las normas que ya no se adaptaban a la realidad, normas que financiera o funcionalmente estuvieran desproporcionadas con relación a su objetivo principal, y normas que desconocieran la repartición entre el ámbito legislativo y reglamentario.

Posteriormente, con el ánimo de promover dicha simplificación normativa, el 26 de julio de 2017 el Primer Ministro francés emitió una circular en la cual hizo explícita la necesidad de llevar a cabo un proceso de simplificación, dado el volumen de normas evidenciadas en el control adelantado por el CNEN. Esta simplificación se planteó con el fin de ir aminorando cargas a los agentes de las industrias, y se propuso que por cada nueva norma propuesta debían ser eliminadas o modificadas al menos dos normas concernientes al tema, velando porque la nueva norma propuesta tenga el menor impacto posible en términos de costos.

Los impactos a los que se hace referencia son los posibles impactos jurídicos, económicos, sociales y ambientales tanto directos como indirectos. Con lo cual, se debe tener la capacidad de determinar todos los efectos previsibles, significativos, directos e indirectos. Es de resaltar que en los impactos jurídicos se debe mostrar que en las disposiciones del proyecto de ley se respetan las reglas jurídicas vigentes, el principio de seguridad jurídica, de inteligibilidad, claridad y accesibilidad al derecho; así como su articulación con el derecho europeo.

En cuanto a los impactos económicos, se debe ver el efecto que puede tener la medida sobre variables de crecimiento del PIB o de la inversión, así como la competitividad de las empresas. Este análisis debe permitir identificar si el proyecto impone o no nuevos costos a las empresas que dificulten su funcionamiento. Así mismo, se debe revisar el impacto sobre la administración y las finanzas públicas, en este sentido se deben tener presentes los costos económicos sobre el crédito, dado por las solicitudes o liberaciones de capital, el empleo y la posible variación en la recaudación.

En cuanto al impacto social, se deben evaluar los efectos del proyecto sobre el empleo, el funcionamiento del mercado de trabajo, la integración social, la posible creación de derechos nuevos o la imposición de obligaciones, el funcionamiento de servicios de salud, educación y en general cualquier dimensión social que se pueda ver afectada por la medida que se está estudiando implementar. Finalmente, el impacto ambiental debe incorporar el efecto de la medida sobre el impacto en los territorios, la capacidad de movilidad de las personas y efectos sobre la producción bien sea directos o indirectos.

f. México

Recientemente en México se han venido implementando una serie de proyectos encaminados a la simplificación y mejora del marco regulatorio, con el propósito de reducir el costo económico que implica para la sociedad la prestación y cumplimiento de los trámites impuestos por la regulación federal. Esto, gracias a que las autoridades mexicanas son conscientes de la necesidad de tener una continua revisión de la carga regulatoria y normativa, de tal manera que se reduzcan las cargas impuestas a la sociedad para exigir el cumplimiento de regulaciones en desuso o ineficientes.

Es por esto que en marzo del 2017, se expidió un Acuerdo Presidencial[73] que fija los lineamientos que deberán ser implementados para la emisión de los actos administrativos por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, a los que les sea aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo[74].

Dentro de este Acuerdo se estableció que cada vez que se pretenda emitir un acto administrativo de carácter general que genere nuevos costos de cumplimiento, las autoridades regulatorias deben derogar dos obligaciones regulatorias o actos que se refieran a la misma materia o sector económico. Dada esta propuesta, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria[75] (en adelante. La "COFEMER") adquirió la

[73] COFEMER (2017)
[74] Este artículo establece que cuando las dependencias y los organismos descentralizados de la administración pública federal, elaboren anteproyectos de leyes, decretos legislativos y actos administrativos, deben presentarse a la COFEMER con la Manifestación de Impacto Regulatorio – MIR – con las especificaciones definidas por la COFEMER.
[75] La Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) nació en el año 2000 y su razón es promover la transparencia en la elaboración y aplicación de las regulaciones emitidas por las entidades mexicanas. Específicamente se encarga de la revisión del marco regulatorio, examina la pertinencia e impacto de la medida sobre la sociedad y asesora técnicamente en materia de mejora regulatoria a las entidades federativas y municipios del país.

responsabilidad de instrumentar y vigilar la aplicación de los mecanismos que fomenten la mejora regulatoria reduciendo su volumen y mejorando su calidad.

Como costos de cumplimiento se entienden aquellos que crean nuevas obligaciones a los operadores o refuerza las obligaciones existentes, cuando se crean o modifican trámites - salvo cuando estos hacen una simplificación a los vigentes -, reduce o restringe derechos o prestaciones o establece definiciones, clasificaciones, caracterizaciones o cualquier otro término de referencia, que conjuntamente con otra disposición en vigor o con una disposición futura, afecten o puedan afectar los derechos, obligaciones, prestaciones o trámites de los particulares.

Como parte de este plan de simplificación y mejora regulatoria, se le impuso a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, la adopción de metodologías para la identificación y estimación de los costos de cumplimiento que involucran sus proyectos regulatorios, con el fin de lograr una efectiva disminución del costo económico asociado al cumplimiento de la regulación, así como al control y reducción del número de regulaciones vigentes y emitidas.

La estimación de los costos de la medida que se presente ante la COFEMER debe contemplar todos los costos de cumplimiento inherentes al proyecto y a sus acciones de simplificación. La estimación de estos costos se hará en términos monetizados, agregados a nivel nacional y anualizados, empleando preferiblemente datos oficiales.

Acompañando el Acuerdo, se publicó un anexo técnico en el cual se expone una guía sobre metodologías recomendadas para las estimaciones de costos, las cuales deben contener una proyección en un horizonte de tiempo suficiente para que se cubran los objetivos que persigue el anteproyecto, esto ocurre con los anteproyectos que hayan tenido una calificación de impacto alto de acuerdo con la Calculadora de Impacto de la Regulación[76].

Dentro de los costos que no pueden ser considerados en el análisis del anteproyecto, se encuentran (i) los costos de cumplimiento que los particulares ya hayan asumido previo a la modificación del estatus regulatorio, (ii) las multas y penalizaciones aplicadas a los particulares que hayan contravenido en su momento las disposiciones que vayan a ser abrogadas o derogadas y (iii) los beneficios derivados de la entrada en vigor del anteproyecto de interés que no se relacionen con sus acciones de simplificación.

Se debe demostrar que el costo de cumplimiento de las acciones de simplificación es mayor al costo de cumplimiento de los anteproyectos que pretende emitir. Para lo cual, se propuso la siguiente fórmula:

[76] La calculadora es un cuestionario de 10 preguntas con el cual se busca determinar el impacto potencial de los proyectos regulatorios. Al determinar el impacto se puede formular el tipo de MIR a aplicar, puede ser bajo impacto, medio o alto.

$$\left(\sum_{k=1}^{p} DA_k + \sum_{l=1}^{q} DT_l\right) - \left(\sum_{i=1}^{n} RA_k + \sum_{j=1}^{m} RT_l\right) = \varepsilon > 0$$

En donde los argumentos de la función[77] corresponden a costos de cumplimiento asociados a la cantidad de acciones regulatorias y trámites necesarios para llevar a cabo las acciones de simplificación.

Se deben tener en cuenta las distintas categorías que se pueden analizar, específicamente, México emplea la clasificación presentada en la *Guía de evaluación de costos de cumplimiento regulatorio* de la OECD publicada en el 2014: (i) Costos de Cumplimiento, los cuales se componen de cargas administrativas, costos de administración y ejecución y costos de cumplimiento; (ii) Costos Financieros; (iii) Costos Indirectos; (iv) Costos de Oportunidad y (v)Costos Macroeconómicos.

En el Anexo Técnico de la COFEMER, se describen metodologías para medir el impacto de la regulación y otras alternativas de política regulatoria, metodologías para cuantificar los costos y beneficios en la regulación social y metodologías para cuantificar costos y beneficios en la regulación económica.

Para el caso del primer grupo de metodologías se propone emplear análisis costo beneficio, análisis costo efectividad, análisis de decisión multicriterio, indicadores de rentabilidad y costo anual equivalente; en cuanto al segundo grupo, para temas sociales, se propone emplear metodologías de valoración contingente, de precios hedónicos, de costos de viaje, de gastos de defensa, del costo de enfermedad, de capital humano o de salarios perdidos y de transferencia de beneficios. Finalmente, para cuantificar los efectos de la regulación económica, se proponen las siguientes metodologías: variación compensatoria, variación equivalente, coeficiente de concentración, índice Herfindhal Hirshmann, índice de dominancia e índice de Lerner.

g. Conclusiones

En resumen, de la revisión de las experiencias internacionales, se abstrae que la tendencia es hacia la mejora regulatoria con miras a lograr marcos normativos actualizados y acordes con las dinámicas de los mercados, de tal manera que la normatividad no se constituya en un obstáculo para promover la

[77] Específicamente cada elemento de la función corresponde a lo siguiente:
RA: Costo de cumplimiento de las acciones regulatorias del anteproyecto a emitir.
RT: Costo de cumplimiento de los trámites y servicios del anteproyecto a emitir.
DA: Costo de cumplimiento de las acciones regulatorias de las Acciones de Simplificación.
DT: Costo de cumplimiento de los trámites de las Acciones de Simplificación.
ε: Reducción neta.
i: Número de acciones regulatorias del anteproyecto a emitir, ϵ N (0,n).
j: Número de trámites del anteproyecto a emitir, ϵ N (0,m).
k: Número de acciones regulatorias de las Acciones de Simplificación, ϵ N (0,p).
l: Número de trámites de las Acciones de Simplificación, ϵ N (0,q).

inversión y que por el contrario incentive la competencia en un marco de innovación, competencia y calidad de los servicios.

En cuanto a los enfoques de simplificación regulatoria, se encuentra una marcada tendencia hacia la revisión de las definiciones de mercados relevantes, como herramienta fundamental para evaluar los cambios en las dinámicas de los mercados y de esta manera identificar la pertinencia de mantener el marco regulatorio vigente para cada uno de los mercados regulados, así como la identificación de tendencias y nuevas necesidades en los mismos[78].

A la par con este enfoque, se encuentra la implementación de metodologías mediante las cuales se busca identificar regulaciones obsoletas o que ya no se compadecen con la realidad de los mercados y es necesario llevar a cabo una revisión de su pertinencia y alcance. Dentro de dichas metodologías se encontraron la implementación del AIN como herramienta esencial de la mejora regulatoria de tal manera que se garantiza una emisión de normatividad responsable, la implementación de metodologías de cuantificación de costos y mecanismos de participación del sector como una manera práctica y rápida de identificar medidas regulatorias que requieren atención.

4. Simplificación regulatoria

La desregulación o simplificación regulatoria se define como la relajación o eliminación de medidas regulatorias sobre las empresas o los individuos[79]. Esta relajación o eliminación de medidas regulatorias se establece generalmente cuando los objetivos para los cuales fueron diseñados son alcanzados. Por ejemplo, al obtener competencia efectiva en el mercado, mantener medidas regulatorias específicas puede ya no ser necesario.

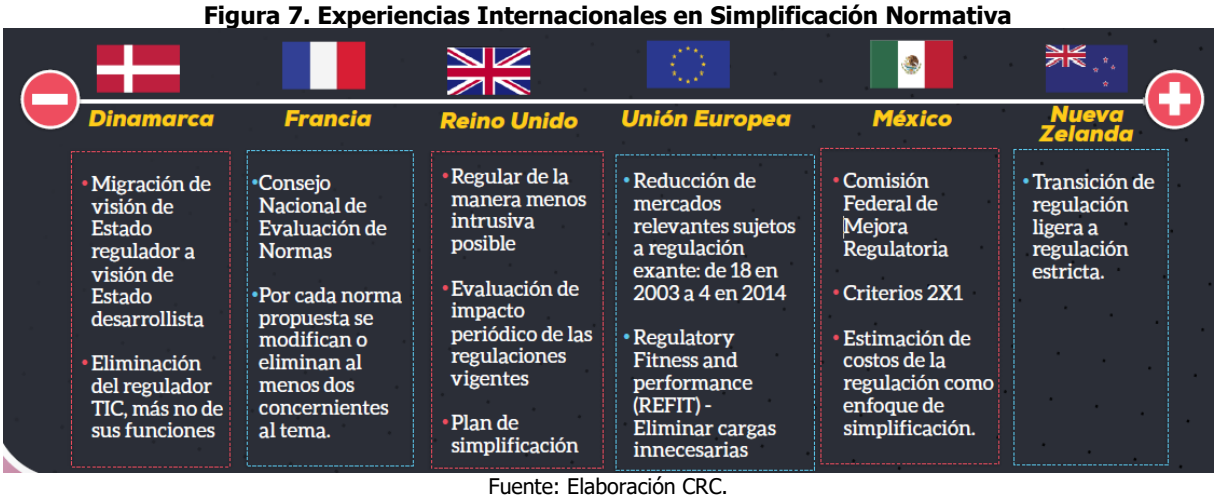
Dicha simplificación debe ser llevada a cabo siguiendo los principios regulatorios establecidos y no puede desconocer las dinámicas de los mercados y posibles riesgos y beneficios a la hora de ser implementada. Una lección aprendida del primer acercamiento de la simplificación regulatoria llevada a cabo por la CRC en 2014 fue la necesidad de plantear un objetivo claro y un alcance considerable pero no desmesurado de tal manera que no se cambie el enfoque inicial del proyecto.

De la experiencia internacional se observa que el enfoque de simplificación regulatoria varía en función de las condiciones particulares de cada país, encontrando casos en los que se optó por la eliminación del regulador sectorial de TIC, pasando por experiencias en donde como política pública se imponen obligaciones de simplificación específicas sobre el regulador, otras en donde se fortalece el regulador para así mejorar su intervención en el mercado, y algunas en donde se realiza una transición desde regulación ligera a regulación estricta, como se puede observar en la Figura 7. Esta amplia gama de

[78] Es importante resaltar que actualmente en Colombia se encuentran definidos 15 mercados relevantes, de los cuales 6 cuentan con regulación ex ante.
[79] OCDE (s.f.)

experiencias internacionales permite concluir que no existe una aproximación única a la estrategia de simplificación normativa y que la aproximación de cada país es determinada por el desarrollo propio de su mercado.

Figura 7. Experiencias Internacionales en Simplificación Normativa



Fuente: Elaboración CRC.

Por esta razón, el presente proyecto, busca por un lado identificar la normatividad en desuso que debe ser eliminada del marco normativo y a la par crear una lista de priorización de la normatividad que debe ser revisada con miras a ser simplificada, en la medida de lo posible, para incorporarla en las agendas regulatorias de tal manera que el proceso de simplificación se establezca como una actividad continua en la entidad.

De otra parte, es importante resaltar que, en el marco de la mejora regulatoria, el AIN constituye una de las herramientas que garantizan la emisión responsable de normatividad, y que, acompañada de la revisión de la normatividad vigente, este instrumento se establece como facilitador para mantener un marco normativo actualizado y hace parte integral, como se mencionó anteriormente, del proceso de mejora regulatoria que está implementando la entidad. Sin embargo, deben considerarse las disposiciones regulatorias expedidas de manera previa a la adopción de AIN como parte integral de la actividad regulatoria; precisamente ahí es en donde se concentrarán inicialmente los esfuerzos de la presente iniciativa, de manera que se revise integralmente la Resolución CRC 5050 de 2016, para efectos de promover la competencia y la inversión mediante la simplificación de intervenciones regulatorias. A futuro se espera que tanto las evaluaciones ex post de las medidas regulatorias como la actividad regulatoria en general incluyan un análisis orientado a la simplificación de la regulación incorporando los principios regulatorios aquí expuestos.

Finalmente, no hay que olvidar, que la CRC cuenta con regulación emitida a partir de mandatos de orden superior, casos en los cuales la revisión de su posible simplificación estará limitada por las

competencias legales que faculten a terceros para modificar esos mandatos. En los casos en que la regulación emitida sea a partir de los análisis adelantados por la CRC, será susceptible de modificación o eliminación si esto se considera pertinente y oportuno.

5. Metodología para la priorización de la normatividad a ser revisada

Como se mencionó en el numeral anterior y dadas las lecciones aprendidas del primer proyecto regulatorio de simplificación normativa para promover la competencia y la inversión, es primordial para la presente metodología no perder de vista el alcance que se quiere abarcar ni el objetivo principal de este ejercicio, que es: *"Estructurar una metodología para definir las temáticas a analizar y su priorización, que permita realizar una revisión sistemática del marco regulatorio vigente en función de las dinámicas del mercado".* Por esta razón, se han diseñado dos frentes desde los cuales se va a abordar la priorización de la normatividad vigente.

Por un lado, se llevó a cabo una consulta al sector en la cual se solicitó que ellos, a partir de su visión de operadores de comunicaciones y postales, entes del gobierno, gremios, asociaciones y demás interesados, propusieran los artículos que consideran se encuentran en desuso, bajo los siguientes criterios:

a. Evolución del mercado: se presenta cuando las condiciones en el mercado que dieron origen a la regulación han dejado de existir o cuando debido a cambios en otros elementos como la demanda o la oferta, dicho mercado evoluciona o deja de existir, de tal manera que es inviable continuar con la aplicación de la norma existente.

b. Evolución tecnológica: se materializa por la implementación de tecnologías que han modificado ciertas características de la prestación de servicios de telecomunicaciones o transformado los modelos de negocio de los agentes involucrados directa o indirectamente y, por lo mismo, la norma ya no es aplicable para los agentes del sector.

c. Duplicidad normativa: hace alusión a la existencia de dos o más normas que cumplen funciones iguales o similares, por cuanto una de ellas se puede considerar como no aplicable o redundante.

d. Normas transitorias: se refiere a aquellas normas que eran aplicables durante un periodo de tiempo determinado y dicho periodo ya finalizó.

A partir de la lista obtenida de la consulta pública, se llevó a cabo un análisis a profundidad con el fin de establecer la viabilidad de eliminar la normatividad identificada, considerando si se encuentra en actual revisión en alguno de los proyectos regulatorios que adelanta la CRC y, en caso de que no, se procede a revisar la vigencia de la motivación para la expedición de cada medida regulatoria. Otro resultado posible de este ejercicio es que se encuentren medidas que, a pesar de ser propuestas por los agentes interesados como medidas en desuso, más que ser eliminadas deban ser objeto de revisión

con intenciones de simplificación o mejora. El listado de artículos candidatos a eliminación están incluidos en un Anexo del presente documento, y a partir de los mismos se elaborará la propuesta regulatoria para la eliminación de normas en desuso que la CRC publicará en las próximas semanas.

En paralelo con lo anterior, la CRC propone una lista de priorización de la normatividad que debe ser revisada en un horizonte de tiempo razonable, la cual fue construida a partir del análisis interno hecho por la entidad de la Resolución CRC 5050 de 2016 y de la participación activa del sector en la ordenación de los temas a ser abordados por esta Comisión.

La construcción de la lista de priorización de la normatividad se dividirá por temáticas y constará de tres fases, de las cuales las dos primeras son filtros para elegir las temáticas a ser revisadas, y la restante se constituye como un criterio para ordenar dicha lista preliminar, como se indica a continuación:

1. Filtro de Antigüedad: No entran a formar parte de la lista las normas que fueron revisadas en los dos últimos años, dado que se considera que se han incluido características de mercado y competencia, que muy probablemente se mantienen o que las medidas no han sido implementadas por tiempo suficiente para validar su efecto en el mercado.

2. Filtro de Actividad Regulatoria: las temáticas que se encuentren actualmente en revisión por parte de alguno de los proyectos en curso en la CRC, o que se encuentren en las Agendas Regulatorias para los periodos 2018 a 2020, serán informadas a los respectivos grupos de trabajo para que su revisión cuente con un enfoque hacia la simplificación normativa.

3. Criterio de Costos[80]: Aplicados los filtros anteriores, se obtiene una lista preliminar de temáticas que se publica con el fin de que el sector proponga, desde su perspectiva, la priorización de dicha lista, teniendo en mente un análisis de costos, esto es, se le solicitará al sector ubicar en los primeros lugares de la lista las temáticas que ellos consideren más costosas.

Una vez obtenida la lista de las temáticas ordenada en conjunto con el sector, se debe revisar la normatividad teniendo en consideración que el fundamento de las medidas regulatorias pudo surgir de un análisis realizado por la CRC dentro de sus facultades como ente regulador o de un mandato de orden superior. Así, en caso de que la normatividad haya sido implementada como resultado de una necesidad evidenciada por la CRC en el marco de sus facultades, esta será revisada con un enfoque de mercado o con un análisis similar a aquel que motivó la emisión de la mencionada medida regulatoria. Por el contrario, si la motivación fue producto de un mandato de orden superior, el análisis de su pertinencia se hará desde las competencias de la entidad y se realizarán las recomendaciones pertinentes.

[80] Los costos que se le solicita al sector para llevar a cabo la priorización de la lista preliminar propuesta por la entidad son los costos asociados al cumplimiento de la regulación debidamente justificados.

En relación con el resultado del análisis de la normatividad que no fue motivada por un mandato de orden superior, la entidad puede definir tres opciones de acción, a saber: (i) mantener, (ii) modificar o (iii) eliminar la regulación actual. En este caso, es necesario proceder con un análisis de impacto normativo que permita definir la mejor alternativa según las condiciones actuales del mercado. De esta manera, con base en la priorización establecida, la CRC revisa cada una de las normas con un cronograma a definir.

6. Lista de priorización

A continuación, se presenta la lista preliminar de priorización normativa, obtenida de aplicar los filtros de Antigüedad y Actividad Regulatoria, es decir, esta es la lista que se pone a consideración del sector, con el objetivo de que organicen los temas en función del costo de cumplimiento asociado. Los operadores deberán ubicar los 12 capítulos, teniendo en cuenta las secciones que se van a revisar, de acuerdo con la Tabla, numerándolos del 1 al 12, donde 1 corresponde al mayor costo de cumplimiento y 12 al menor, indicando, además, la afectación que le genera al operador, con el fin de identificar las principales problemáticas que cada temática le genera a los agentes del sector.

Una vez finalizado el proceso de consulta, la CRC procederá a promediar los resultados para obtener la lista definitiva que será comunicada al sector y definirá la hoja de ruta que la Comisión seguirá para abordar el proceso de simplificación del marco regulatorio.

TÍTULO	CAPÍTULO	SECCIÓN
TÍTULO II. Medidas para la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones	Capítulo 5. Modelos del contrato único	Sección 1. Contrato único para la prestación de servicios provistos a través de redes móviles
	Capítulo 7. Reglas para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados o extraviados	Todas las secciones
	Capítulo 8. Autorización para la venta de equipos terminales móviles	Todas las secciones
TÍTULO IV. Uso e interconexión de redes de telecomunicaciones	Capítulo 9. Instalación esencial de facturación, distribución y recaudo	Todas las secciones
	Capítulo 11. Infraestructura eléctrica	Todas las secciones

	Capítulo 12. Condiciones para publicidad de las ofertas en el mercado portador	Todas las secciones
	Capítulo 13. Condiciones generales para la provisión de infraestructura de las redes de televisión abierta radiodifundida	Todas las secciones
TÍTULO V. Régimen de calidad para los servicios de comunicaciones	Capítulo 2. Régimen de calidad para los servicios de televisión	Todas las secciones
	Capítulo 3. Especificaciones técnicas aplicables a la red y a los receptores del servicio de televisión digital terrestre - tdt- en Colombia	Todas las secciones
TÍTULO X. Criterios de eficiencia sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la medición de indicadores sectoriales para medir el avance en la sociedad de la información	Capítulo 1. Seguimiento a la eficiencia del sector tic	Todas las secciones
TÍTULO XI. Excepciones de publicidad de los proyectos regulatorios	Capítulo 1. Excepciones a la publicidad previstas en artículo 2.2.13.3.2 del decreto 1078 de 2015	Todas las secciones
TÍTULO. Formatos de información		Todos los formatos

7. Bibliografía

- Australian Government (2014). *Regulator Performance Framework*, disponible en: https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/regulator-performance-framework, extraído el 21 de junio de 2018
- Australian Government (2014). *The Australian Government Guide to Regulation, disponible en:* https://www.pmc.gov.au/resource-centre/regulation/australian-government-guide-regulation, extraído el 21 de junio de 2018.
- Australian Government (2016). *Regulatory Buerden Measurement Framework*, disponible en: https://www.pmc.gov.au/regulation/regulatory-burden-measurement, extraído el 21 de junio de 2018.
- Baker, J. (2007) *Market Definition: An Analytical Overview.*, disponible en http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1278&context=facsch_lawrev, extraído en febrero 8 de 2018.
- Baldwin, R., y Cave, M. (2012) *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*, 2da Edición, Oxford University Press.
- Benjamin, S. M. et al. (2012), *Telecommunications Law and Policy*, página 581-584.
- Baumol, W.J. et al. (1982). *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*.
- COFEMER (2013a). MIR con análisis de competencia, disponible en http://www.cofemer.gob.mx/documentos/mircompetencia.pdf extraído el 2 de febrero de 2018.
- COFEMER (2017). Proyecto Criterios 2x1, disponible en https://www.gob.mx/conamer/documentos/proyecto-criterios-2x1 extraído el 2 de febrero de 2018.
- Coglianes, Cary (2013). Moving Forward with Regulatory Lookback. University of Pennsylvania Law Sachool.
- COMFEMER (2013a). La MIR ex post, disponible en: http://www.cofemer.gob.mx/documentos/mirexpost.pdf extraído el 2 de febrero de 2018.
- Comisión Europea, (2002), Directiva 2002/21/CE.
- Comisión Europea, (2003), Recomendación 2003/311/CE.
- Comisión Europea, (2007), Recomendación 2007/879/CE.
- Comisión Europea, (2014), Recomendación 2007/710/CE, considerando 3 y 15.
- Comisión Europea, (2014), Recomendación 2007/710/CE.
- Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03), (1997), disponible en http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=ES, extraído en febrero 8 de 2018. Ver también http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l26073&from=EN, extraído en febrero 8 de 2018.
- Conseil National D'evaluation des Normes (2016). Rapport public d'activite, disponible en http://www.cnen.dgcl.interieur.gouv.fr/documents/57bd4ca01df76823e0276c95a0bfa77e/rapport-public-activite-cnen-2016-version-definitive.pdf, extraído el 2 de febrero de 2018.

- CRC. (2017). Agenda Regulatoria 2018-2019 disponible en https://www.crcom.gov.co/es/pagina/agenda-2018-2019
- Danish Agency for Digitization (2011). *The Digital Path to Future Welfare, The eGovernment Strategy 2011-2015* August, 2011, disponible en: https://digst.dk/media/12703/tilgaengelig_engelsk_strategi.pdf
- Den Hertog, J. (2010). *Review of Economic Theories of Regulation*, Utrecht University, disponible en https://www.uu.nl/sites/default/files/rebo_use_dp_2010_10-18.pdf, extraído en enero 20 de 2018.
- Departamento Nacional de Planeación (2014). Mejora Normativa: Análisis de Impacto, documento CONPES 3816, disponible en http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1490812342_ad361b76a451e27faa3b94948224e08a.pdf, extraído en julio de 2018.
- Deregulating Telecommunications. (2017), disponible en: https://www.thoughtco.com/deregulating-telecommunications-1147515, extraído el 9 de enero de 2018.
- Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de marzo de 2002, relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco)
- FCC (2018). Cellular Reform Third Report and Order, disponible en: https://www.fcc.gov/document/cellular-reform-third-report-and-order , extraído el 16 de julio de 2018.
- Gual, J. (2002). *Market Definition in the Telecom Industry*, disponible en http://ec.europa.eu/competition/sectors/telecommunications/archive/telecom/market_definition.pdf, extraído en febrero 8 de 2018.
- Helle Thorning-Schmidt. (2011) "*Statsministerens besvarelse of spørgsmål nr. S 109 stillet af Stine Maiken Brix (EL)"*, Statsministeriet, October 18, 2011.Traducción de la versión en inglés traducida por Layton Roslyn, Alternative Approaches to Broadband Policy. Lessons on Deregulation from Denmark, Mercatus Center, George Mason University, March 2017, p. 46.
- Henten, Anders y Falch, Morten. (2014). "*The Future of telecom regulation: The case of Denmark*", 25th European Regional conference of the International Telecommunications Society (ITS), Brussels, Belgium, 22-25 June 2014. P. 14 ss. La traducción es libre.
- Henten, Anders y Falch, Morten. (2015). "*European Broadband Policy- Regulation vs. facilitation"*, Aalborg Universitet, 2015, disponible en: http://vbn.aau.dk/files/216733694/ITS_Europe_2015_paper.pdf
- Howell, B. (2008). From Competition to Regulation: New Zeland telecommunications sector performance 1987 – 2007, disponible en https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1227862 extraído el 25 de febrero de 2018.
- Jimenez, F. y Cañizares, E. (2005). Dificultades para la definición del mercado relevante, NERA Economic Consulting. disponible en https://www.uv.es/~frequena/estructura/NERA.pdf extraído en febrero 8 de 2018.

- Kay, J. A., y Vickers, J. S. (1990). *Regulatory Reform: An Appraisal*, en *Deregulation or Re-regulation*, London Printer Publisher.
- Layton, R y Kane, J (2017), Alternative Approaches to Broadband Policy. Lessons on Deregulation from Denmark, Mercatus Center, George Mason University, March 2017, p. 32
- *Legislative and Regulatory Reform Act*, (2006), disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/51/pdfs/ukpga_20060051_en.pdf, extraído en febrero 3 de 2018.
- Majone G. (1997) "*From the positive to the regulatory state: Causes and consequences of changes in the mode of governance*", *Journal of public policy, 17(2), pp. 139-167*
- OCDE (s.f.) Glosario. disponible en https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=3295, extraído en enero 20 de 2018.
- OCDE. (2005a). *Guiding principles for regulatory quality and performance*, disponible en https://www.oecd.org/regreform/sectors/37318586.pdf, extraído en febrero 8 de 2018.
- OECD (2012). *Market Definition*. disponible en http://www.oecd.org/daf/competition/Marketdefinition2012.pdf, extraído en febrero 8 de 2018.
- Ofcom. (2005). *Better policy making: Ofcom's approach to Impact Assessment.* disponible en https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0026/57194/better_policy_making.pdf, extraído en febrero 8 de 2018.
- OCDE (2014). *Best practice principles for regulatory policy: The governence of regulators*, disponible en http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4214061e.pdf?expires=1518466039&id=id&accname=guest&checksum=3F097CE2D061BFBB51EEC2B6EEEBF022, extraído en febrero 8 de 2018.
- Ofcom. (2007). *Simplificacion Plan: Reducing regulation and minimising administrative burdens*, , disponible en https://www.ofcom.org.uk/__data/assets/pdf_file/0022/96106/Simplification-Plan-2007.pdf, extraído en febrero 8 de 2018
- Jessen, P. (2015). "*Danish Business Administration Telecom and Competition Regulation: An Overview of the Danish Telecoms Market*", Danske Bank Investment Research, Nov 2015.
- Resolución CRC 5050 DE 2016.
- Layton, R (2013). "*The EU's Broadband Challenge, Part 6: New Map Shows EU is No Broadband Utopia*" Techpolicydaily.com, american Enterprise Institue, October 25, 2013, htttp://www.techpolicydaily.com/internet/broadband-maps-eu-usa—read-weep/
- Secrétariat général du Gouvernement (2017). Mode d'emploi: Comment renseigner l'etude d'impact d'un projet de loi?, disponible en https://www.legifrance.gouv.fr/Media/Droit-francais/Etudes-d-impact/documents_generaux_ei_fi/guide_methodologique_ei_2017 extraído el 2 de febrero de 2018.
- Spiller, P y Cardilli, C. (1997). The frontier of telecommunications deregulation: Small Countries Leading the Pack, disponible en, Jstor, consutado el 25 de febrero de 2018.
- Sustein, A (2013). *Simpler. The future of Government.*
- Sustein, A. (2013). The Regulatory Lookback, disponible en: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2360277, extraído el 7 de julio de 2018.

- Viscusi, W.K. et al. (2005). *Economics of Regulation and Antitrust*, cuarta edición, MIT Press. Decker, C., *Modern Economic Regulation: An Introduction to Theory and Practice*, (2015), Cambridge University Press.