

Bogotá, D.C., 08 de marzo de 2023

Señores

**MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**

[comentariospreventic@mintic.gov.co](mailto:comentariospreventic@mintic.gov.co)

Edificio Murillo Toro, Cra. 8 # Entre Calles 12 y 13

Ciudad

**Asunto: Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al proyecto de Resolución "Por la cual se modifica la Resolución 3160 de 2017" con el fin actualizar la política pública de Preventic.**

Respetados señores:

Por medio del presente documento **Partners Telecom Colombia S.A.S.**, (en adelante PTC), se permite presentar comentarios al proyecto de Resolución "*Por la cual se modifica la Resolución 3160 de 2017*" con el fin actualizar la política pública de Preventic, que esperamos sean tenidos en cuenta por la importancia que este proyecto regulatorio representa para el sector, especialmente para todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en Colombia, (en adelante PRSTM).

Es menester señalar que celebramos la iniciativa de este Ministerio en relación con la propuesta que tiene por propósito adecuar la política pública de Preventic con los principios de eficiencia y eficacia que rigen el actuar público y, velando por el interés general, pretenden contar con una planeación adecuada del gasto, y maximizar la relación costos beneficios<sup>1</sup> con esta iniciativa.

En ese sentido, es importante destacar que el fin último que justifica la función de supervisión, vigilancia y control no es la sanción, ya que esta debería ser la última herramienta que se use para lograr el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los particulares, en este caso los PRSTM. Resulta entonces relevante que la función sancionatoria del estado sea la última ratio, de cara a los administrados, más aún cuando se debe velar por la prestación universal y disponibilidad de servicios de telecomunicaciones calificados como servicio público esencial.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional (Sentencia C-826 de 2013)

Así lo ha explicado la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado<sup>2</sup> al establecer que: **“Es pues, el ejercicio adecuado y regular de la función de control preventiva un prerequisite esencial del ejercicio de la función sancionatoria, entendida esta última como subsidiaria de la función de control, cuando se presente la lesión a los bienes jurídicos que las autoridades administrativas están llamadas a proteger (...).”** [Destacado fuera de texto].

Adicional a lo anterior, la compañía, celebra la propuesta modificatoria, ya que entendemos que esta exposición pone de presente la necesidad y el objetivo esencial de las medidas preventivas expuestas que es un trabajo conjunto para la mejora en la prestación de los servicios y por supuesto tener la claridad, de que en muchos casos el cumplimiento de las obligaciones regulatorias, no se logra como se esperaría por temas que dependen únicamente del proveedor, sino que vienen marcados por muchas variables y situaciones ajenas, que en su mayoría pueden ser soportadas y ajustadas con la voluntad misma de cumplir. La política de cumplimiento y de compromiso para mejorar cada uno de los procesos debe ser la bandera de cada uno de los agentes que hacen parte del sector de las telecomunicaciones en Colombia.

### **COMENTARIOS ESPECÍFICOS.**

Por cuenta de lo anterior, presentamos por este medio nuestros comentarios con el fin de que sean tenidos en cuenta en el proceso de construcción normativa que se adelanta y nos permitimos compartir nuestras consideraciones sobre el contenido de esta iniciativa:

#### **Respecto al Artículo 1°:**

*ARTICULO 1. Modificación del artículo 1° de la Resolución 3160 de 2017. Modifíquese el artículo 1 de la Resolución 3160 de 2017, el cual quedará en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 1o. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente Resolución tiene por objeto establecer los lineamientos generales de la Política Pública de promoción del cumplimiento normativo - PreventTIC- por medio de la cual el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones contribuirá al crecimiento y desarrollo del sector y al bienestar de los usuarios, promoviendo la prestación eficiente de los servicios a través de la implementación de medidas tendientes a prevenir la ocurrencia de incumplimientos de las obligaciones legales, reglamentarias, regulatorias y las derivadas de los contratos de concesión, mediante la integración de los actores del sector, el fomento de la*

---

<sup>2</sup> Concepto Sala de Consulta C.E. 1454 de 2002 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

*cultura del cumplimiento, la modernización, aplicación y divulgación de herramientas tecnológicas para el cumplimiento normativo”.*

Respecto a lo que dispone el artículo 1° consideramos necesario que la política pública de PREVENTIC, incluya de manera expresa en su *Objeto y Ámbito de Aplicación* también lo que se refiere a los presuntos incumplimientos de las obligaciones derivadas de los permisos de asignación de uso del espectro radioeléctrico. Si bien es cierto la propuesta modificatoria implica un cambio respecto de la redacción anterior al incluir los incumplimientos derivados de los contratos de concesión, en estricto sentido, no podemos dejar de lado que la concesión corresponde a una modalidad de contratación pública definida en el artículo 4° de la Ley 80 de 1993, noción que no tiene la entidad de incluir todas las formas mediante las cuales los particulares acceden al uso del recurso escaso del espectro.

Además de que la concesión podría circunscribirse únicamente a las concesiones de televisión abierta radiodifundida, de radiodifusión sonora o la del operador postal oficial, se reitera, dejando por fuera otras formas de acceso al espectro que traen inmersas obligaciones de distinta naturaleza.

Así las cosas, con el fin de adecuar la política PREVENTIC a las dinámicas actuales del sector en materia de uso del espectro radioeléctrico, como consecuencia no solo de los permisos otorgados en la subasta más reciente llevada a cabo en el año 2019, sino de las renovaciones de permiso que se adelantarán durante los años 2023 y 2024 y la subasta por desarrollarse para el 5G y remanentes, resulta necesario ampliar o precisar el objeto y el ámbito de aplicación de la política para que queden cubiertas las obligaciones derivadas de estos permisos.

Igualmente, con el fin de maximizar los beneficios de la política propuesta, consideramos que debe especificarse la posibilidad de incluir situaciones de presunto incumplimiento ocurridas antes de la modificación de la política y que no hayan sido objeto de pronunciamiento de fondo en el curso de una actuación administrativa de carácter sancionatorio ni se encuentren en firme, con el fin de garantizar el principio de favorabilidad que rige en las actuaciones administrativas.

En ese sentido, PTC sugiere la inclusión del siguiente párrafo en el presente artículo:

*“Párrafo: Las disposiciones establecidas en la presente resolución aplicarán a las actuaciones que se encuentren en curso bajo el procedimiento común y general de que trata el artículo 34 de la Ley 1437 de 2011.”*

### **Respecto al Artículo 2°:**

*“(…) ARTÍCULO 2. Modificación del artículo 2° de la Resolución 3160 de 2017. Modifíquese el artículo 2 de la Resolución 3160 de 2017, el cual quedará en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 2o. DEFINICIONES. Para efectos de interpretación del presente acto administrativo se adoptan las siguientes definiciones:*

*“(…) Dossier: Diagnóstico que puede elaborar el Ministerio dirigido a un Operador o Proveedor, en el cual se le indica las tipologías más significativas de incumplimiento, así como información relevante obtenida de distintas fuentes, de acuerdo con los ejercicios de analítica de datos que se efectúen para tal efecto (…)”*

Frente a la definición propuesta para *dossier*, consideramos importante que la definición no incluya de antemano la calificación de las tipologías como incumplidas, pues el dossier debería servir para identificar o señalar alertas no asociadas necesariamente a un incumplimiento normativo. En ese sentido, proponemos eliminar el aparte referido a las *tipologías más significativas de incumplimiento*. Aunado a ellos no se especifica fruto de que proceso previo, visitas periódicas, alarma, etc., el Ministerio encontrará el sustento para formular este diagnóstico. Consideramos además, que el diagnóstico propuesto debe ser tomado como una alarma, más que como un hallazgo de un incumplimiento que ya se ha materializado, sino más como una exposición de las mejoras que se deban adelantar en los procesos de validación, autoevaluación, diagnóstico y presentación de compromisos de mejora.

### **Respecto al Artículo 3°:**

*“ARTÍCULO 3. Modificación del artículo 3 de la Resolución 3160 de 2017. Modifíquese el artículo 3 de la Resolución 3160 de 2017, el cual quedará en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA POLÍTICA PÚBLICA DE VIGILANCIA PREVENTIVA. La Política Pública de promoción del cumplimiento normativo - PreventIC se orientará en los principios consagrados en la*

*Constitución Política y en los artículos 3o de la Ley 1437 de 2011, 2o de la Ley 1341 de 2009 y 1o de la Ley 1369 de 2009, y en los siguientes (...)*

Sobre este aspecto, consideramos que resulta sustancial que la política también reconozca como principio orientador, el *de inocencia* de los sujetos administrados, pues frente a presuntos hallazgos detectados por el Ministerio en el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control, debe existir - en caso de que resulte viable - la oportunidad y posibilidad de demostrar la no ocurrencia del hallazgo antes de presentar un compromiso de mejora. Lo anterior, permitirá generar un breve espacio de contradicción que servirá al Ministerio para asegurar los presuntos incumplimientos que verdaderamente ameriten emprender el camino de un compromiso de mejora y de la utilización del PREVENTIC como figura alternativa. Es importante señalar, que esta iniciativa debe verse como una herramienta de prevención y no como una alternativa que parta de la culpa o responsabilidad de los prestadores de servicios.

**Respecto al Artículo 4º:** *“ARTÍCULO 4. Modificación del artículo 4 de la Resolución 3160 de 2017. Modifíquese el artículo 4 de la Resolución 3160 de 2017, el cual quedará en los siguientes términos:*

*“ARTÍCULO 4o. LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROMOCIÓN DEL CUMPLIMIENTO NORMATIVO. La Política Pública de promoción de cumplimiento normativo se desarrollará con la observancia de los siguientes lineamientos:*

*4.2 Articulación de las acciones preventivas y de inspección, vigilancia y control: La información recolectada en las actividades desplegadas por el Ministerio para promover el cumplimiento normativo a través de las acciones preventivas, será sometida a ejercicios de analítica de datos, y constituirá un insumo para fortalecer el ejercicio de las funciones de Inspección, Vigilancia y Control basadas en un enfoque de riesgo a cargo del Ministerio.*

*4.3.3 Dossier: El Ministerio tendrá la posibilidad de realizar dossier dirigidos a Operadores y Proveedores, los cuales podrán ser susceptibles de compromiso de mejora.*

*(...)*

*4.5 Herramientas diferenciales: El Ministerio promoverá de manera permanente el conocimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y regulatorias a cargo de los Operadores y Proveedores, para la identificación y superación de dificultades en su cumplimiento. Asimismo, el Ministerio pondrá a disposición herramientas para que puedan dar cumplimiento a sus obligaciones, diseñadas a partir de ejercicios de caracterización basados en analítica de datos, con los siguientes enfoques:*

*4.5.1 Enfoque de riesgo: Este enfoque tiene como propósito que el Ministerio promueva el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los Operadores y Proveedores, con base en una evaluación de riesgos, apoyada en el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones y la analítica de datos, que permitan anticiparse a la ocurrencia de incumplimientos. Las acciones que adelante el Ministerio deben orientarse a la reducción de los riesgos reales derivados de las infracciones. (...)*

Consideramos que el *dosier*, solo debe tener un propósito informativo y de generar alarmas en el operador o proveedor interesado. Sin embargo, generar compromisos de mejora sobre hechos identificados que no necesariamente comportan algún incumplimiento legal, reglamentario o regulatorio, puede representar un exceso en las funciones a cargo del Ministerio, y generar una carga adicional operativa para las empresas. En ese sentido solicitamos respetuosamente eliminar el aparte "*los cuales podrán ser susceptibles de compromiso de mejora.*", la toma de la decisión frente a la presentación o no del plan de mejora, debe ser decisión de los operadores, tal como ocurre actualmente con los informes remitidos y asumiendo las mejoras que puedan presentarse para garantizar el cumplimiento.

Adicionalmente, consideramos acertado precisar que las actividades desarrolladas en torno a este se referirán exclusivamente a los asuntos sobre los cuales tiene competencia funcional, legal y reglamentaria el Ministerio, de modo que no se dupliquen o se traslapen con las funciones que desarrollan otras autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

De otra parte, la propuesta redefine y simplifica varios de los criterios aplicables de la política pública de vigilancia preventiva, sin embargo, elimina aspectos que consideramos relevantes tales como: el medio de traslado de los informes contentivos de hallazgo o *dosier*, el plazo para acogerse e implementar los acuerdos de mejora, efectos del cumplimiento del acuerdo de mejora y, el alcance y los tiempos de implementación de las acciones correctivas y/o acuerdos de mejora. Por lo anterior, si consideramos que se incluya dentro del documento la necesidad que dentro de la modificación se tengan en cuenta de manera retroactiva, todo lo que incluya en la política anterior.

Ahora, si bien el proyecto de resolución busca que en cada caso concreto se puedan determinar estos aspectos en función del presunto incumplimiento y magnitud de las acciones o actividades por desarrollar a cargo del PRSTM, sugerimos que dentro de los criterios se establezca una descripción mínima de los aspectos mencionados y que tendrá que considerar el funcionario responsable de ejecutar la política al interior del Ministerio. Lo anterior, permitirá tener claridad respecto del objeto y los efectos de los

compromisos a ser presentados, su seguimiento y valoración en observancia y garantía del principio de legalidad que debe estar presente en todas las actuaciones administrativas.

Por último, respecto al numeral 4.5.1., sugerimos indicar expresamente qué parámetros se tendrán en cuenta para implementar dicho enfoque de riesgo, toda vez que si bien a la fecha el Ministerio cuenta con sistemas de alertas, metodologías de verificación de cumplimiento de obligaciones técnicas, jurídicas y financieras; en consideración a las nuevas dinámicas de los servicios de telecomunicaciones y con base en otros modelos de supervisión a nivel internacional<sup>3</sup>, se hace necesario que esta función de vigilancia y control deje de centrarse únicamente en el cumplimiento normativo e introduzca elementos de una supervisión basada en gestión de riesgos, pues solo así se garantiza la función preventiva vs sancionatoria en el ejercicio de Vigilancia y Control del Ministerio.

Siguiendo con lo anterior, las recomendaciones internacionales de supervisión sugieren a los reguladores y supervisores centrarse más en los procesos de administración de riesgos que en el cumplimiento de las normas establecidas, haciendo necesario un sistema de supervisión por riesgos, en el cual, la función de vigilancia y control se complementa con el examen de las capacidades de los sujetos supervisados para identificar, medir, controlar y monitorear los riesgos a que están expuestos logrando desarrollar un perfil de riesgo y con base en este, asignar los recursos de supervisión y tomar las medidas correctivas o preventivas necesarias, materializándose así la sanción como última ratio.

Esperamos que nuestros comentarios sean de recibo por parte del MinTIC y sean tenidos en cuenta para el desarrollo de la presente iniciativa, así las cosas, quedamos atentos a cualquier aclaración o mecanismo de participación que se adelante frente a la propuesta regulatoria.

Saludos cordiales,



**MARGARITA MARÍA RUBIO V.**

Directora de Regulación

Partners Telecom Colombia S.A.S.

---

<sup>3</sup> SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES. El rol preventivo del supervisor. <https://www.supersociedades.gov.co/> [página web]. Disponible en [https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Documentos/2019/PONENCIA\\_SIENA.pdf](https://www.supersociedades.gov.co/Noticias/Documentos/2019/PONENCIA_SIENA.pdf).