



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones"

Análisis Financiero y Contable

Agosto 2014



Calle 59A Bis # 5-53 Piso 9. Bogotá D.C., Colombia.

Código postal 110231. Tel +57 1 3198300

Línea gratuita nacional 01 8000 919278

Fax +57 1 3198301

www.crcom.gov.co



**PROSPERIDAD
PARA TODOS**

1.	INTRODUCCIÓN	3
2.	LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES REGULATORIAS DE LA CRC.....	3
2.1.	RESPECTO DE LA CLÁUSULA DE RESERVA DE LEY, LA LIBERTAD DE EMPRESA Y LA PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA	4
2.2.	RESPECTO DE LA FACULTAD DE LA CRC PARA DETERMINAR METODOLOGÍAS O ESQUEMAS DE SEPARACIÓN CONTABLE.....	8
2.3.	PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY	24
3.	RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN NIIF.....	27
3.1.	MODIFICACIÓN PLAN DE CUENTAS CONTABILIDAD FINANCIERA	27
3.2.	OBLIGACIÓN DE CONVERGENCIA A LAS NIIF	28
3.3.	NIIF 8 SEGMENTOS DEL NEGOCIO ES EQUIVALENTE A SEPARACIÓN CONTABLE.	30
4.	RESPECTO DEL NIVEL DE DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN, DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA, DE LA APLICACIÓN TÉCNICA DEL MODELO Y DE LA IMPOSIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIDA:	37
4.1.	LA SEPARACIÓN CONTABLE PARA LOS OPERADORES DOMINANTES Y MERCADO GEOGRÁFICO RELEVANTE.....	37
4.2.	SENSIBILIZACIÓN DE LA PROPUESTA:.....	41
4.3.	LOS SERVICIOS OBJETO DE SEPARACIÓN- IMPROCEDENCIAS DEL PROYECTO EN RELACIÓN CON EL COSTO-BENEFICIO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS.	42
4.4.	PRÁCTICAS DE EMPAQUETAMIENTO.....	45
4.5.	EL MARGEN VARIABLE COMO INDICADOR.....	46
4.6.	PRECIOS DE TRANSFERENCIA	47
4.7.	OPERATIVIDAD TÉCNICA DEL MODELO	48
4.8.	RESPECTO DE LA CONCILIACIÓN DE LA CONTABILIDAD FINANCIERA	49
5.	DIFICULTAD PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN: TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN, COSTOS Y REDISEÑO DE PROCESOS.....	50
5.1.	CONDICIONES NO APLICABLES A LA REALIDAD ECONÓMICA Y TECNOLÓGICA COLOMBIANA.....	56
5.2.	RESPECTO DE LA AUDITORIA DE RESULTADOS	57
5.3.	ACTIVIDAD REGULATORIA EX POST Y NO EX ANTE.....	57
5.4.	GRUPO EMPRESARIAL.....	58
6.	VARIOS.....	59
6.1.	NO PUBLICACIÓN DE LOS COMENTARIOS DEL SECTOR DE LA CONSULTORÍA REALIZADA EN EL AÑO 2013 POR LA UNIÓN TEMPORAL AXON.	59
6.2.1.	MANEJO DE COSTOS COMUNES DE RED.	59
6.2.2.	PRECIOS PREDATORIOS	61

COMENTARIOS Y APORTES A LA PROPUESTA REGULATORIA “POR LA CUAL SE REGULAN LOS ASPECTOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACIÓN DE SEPARACIÓN CONTABLE POR PARTE DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES Y OPERADORES DE TELEVISIÓN POR SUSCRIPCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo establecido en el parágrafo del artículo 7° del Decreto 2696 de 2004, mediante el presente documento la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- presenta al sector las respuestas a las observaciones y comentarios realizados a la propuesta regulatoria “Por la cual se regulan los aspectos relacionados con la obligación de separación contable por parte de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones y Operadores de televisión por suscripción y se dictan otras disposiciones”, asociada al documento soporte “IMPLEMENTACIÓN MODELO DE SEPARACIÓN CONTABLE EN EL SECTOR DE TELECOMUNICACIONES”, ambos publicados para conocimiento y discusión sectorial entre el 10 de abril de 2014, y el 7 de Mayo de 2014. Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones y/o sugerencias de los siguientes agentes del sector, listados en orden alfabético:

REMITENTE	MEDIO
UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES	Correo electrónico
ASOMÓVIL	Correo electrónico
ANDESCO	Correo electrónico
COMUNICACION CELULAR S.A COMCEL S.A	Correo electrónico
DIRECTV COLOMBIA LTDA	Correo electrónico
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.	Correo electrónico
TELMEX COLOMBIA S.A	Correo electrónico
TELEFONICA COLOMBIA S.A.	Correo electrónico
COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.	Correo electrónico

Para mejor comprensión, en este documento se presentan exclusivamente los apartes de cada comentario en donde se hacen preguntas, cuestionamientos y propuestas frente a la propuesta en discusión, los cuales se responden agrupados por temas. Lo anterior sin perjuicio de la consulta de los textos completos de cada documento, los cuales se encuentran publicados en la página Web de la Entidad para tal efecto.

2. LAS COMPETENCIAS Y FUNCIONES REGULATORIAS DE LA CRC

En el presente numeral se han integrado todos los comentarios y aportes presentados por los intervinientes los cuales, de modo general, cuestionan el límite de las competencias que la CRC, en ejercicio de sus funciones legales como regulador del sector TIC, para expedir metodologías o esquemas de separación contable regulatoria en el marco del numeral 19 del artículo 22 y del numeral 8 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Los argumentos presentados por los intervinientes se dividen, principalmente, en los siguientes: (i) la CRC no tiene la facultad de imponer metodologías o esquemas de separación contable y, en tal sentido, no sólo viola el principio de reserva de ley dispuesto para garantizar la democratización y el pluralismo en la fijación del régimen de la regulación de los servicios públicos, sino también invade la competencia que el legislador en el artículo 6 de la Ley 1314 de 2009 le atribuyó a las autoridades de regulación y normalización técnica para regular los principios y normas de contabilidad e información financiera de que trata dicha ley; y (ii) la propuesta

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 3 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

regulatoria limita la libertad de empresa sin adecuarse al principio de proporcionalidad ni a un juicio de razonabilidad exigido constitucionalmente para dotar de validez a la medida regulatoria propuesta.

Con el propósito de dar respuesta a tales argumentos que sustentan los cuestionamientos y observaciones presentadas por los intervinientes al respecto, la metodología aquí adoptada para absolver los mismos partirá con la presentación de un breve análisis del marco constitucional que la Corte Constitucional ha determinado respecto de la intervención económica del regulador y, consecuentemente, la forma como en una economía social de mercado debe lograrse una armonía entre el reconocimiento de las libertades económicas, como la libertad de empresa, y la intervención del Estado en la economía orientada a desarrollar la finalidad social de la intervención del Estado en la prestación efectiva de los servicios públicos la cual, en el caso en particular, se materializa a través de las facultades regulatorias de alcance general que la CRC tiene en materias reducidas a lo técnico y operativo en el sector TIC.

Asimismo, se explicará cuál es el ámbito del principio de reserva de ley en el marco del sistema general de regulación de servicios públicos. De igual forma, se expondrán los argumentos que sustentan a la medida regulatoria propuesta tanto a un principio de proporcionalidad como a un juicio de razonabilidad, para efectos de validar constitucionalmente la misma frente al reproche concerniente a la limitación de la libertad de empresa.

Así las cosas, y teniendo en cuenta la no vulneración del principio de reserva de ley y la proporcionalidad y razonabilidad de la medida regulatoria propuesta, se explicará la forma en la que la metodología o esquema de separación contable resulta acorde con las funciones y competencias que esta Comisión adquiere por medio de la Constitución y la Ley y, en tal sentido, no resulta ser una propuesta regulatoria que invada las competencias que en materia de regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera tienen las autoridades de regulación y normalización técnica en el marco de la Ley 1314 de 2009.

En tal orden de ideas, se explicará tanto la competencia que la CRC tiene para expedir dicha medida regulatoria sin vulnerar el principio de reserva de ley, como la proporcionalidad y la validez constitucional del instrumento o herramienta regulatoria de separación contable propuesto para efectos de facilitar no sólo el desempeño de sus funciones legales (i.e. monitorear, regular, controlar y promover la competencia en un entorno de convergencia e integración vertical), sino también la verificación del cumplimiento de las obligaciones legales y regulatorias de carácter tanto general y sectorial como particular y concreto que existen en el sector TIC (i.e. principio de transparencia, principio de no discriminación, prohibición de prácticas abusivas; orientación de costos eficientes, uso eficiente de la infraestructura, no existencia de subsidios cruzados, obligación de separación contable, etc.).

2.1. RESPECTO DE LA CLÁUSULA DE RESERVA DE LEY, LA LIBERTAD DE EMPRESA Y LA PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA

COMCEL S.A

“En la propuesta se establece que la Comisión deberá determinar la necesidad de ajustes con relación al registro en la Contabilidad Financiera, de posibles revaluaciones y mejoras de los activos. Así mismo dispone que dichos ajustes se determinaran bajo los criterios discrecionales de la Comisión, con base en las condiciones particulares de cada situación. Discrecionalidad que va en contravía del principio de legalidad y las obligaciones y del ordenamiento jurídico”.

De igual forma **COMCEL S.A** dice que “La Ley 1314 de 2009, establece que el Estado, bajo la dirección del Presidente de la República, podrá intervenir en la libertad económica de las empresas,

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 4 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

expidiendo principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera. Así las cosas, es pertinente aclarar que existe una autoridad con facultad en la Contabilidad Financiera de las empresas, que es Consejo Técnico de Contaduría (CTC), que debe tener en consideración la CRC previo a la expedición de cualquier acto administrativo sobre la materia (...)."

TELMEX COLOMBIA S.A

"Es pertinente aclarar que al tenor de lo dispuesto en el principio legalidad contenido en la Constitución Política (...), las facultades que se atribuye la Comisión, no se encuentran contempladas en la Ley y por tanto generan un conflicto dentro del ordenamiento jurídico que contiene las disposiciones financieras y contables que impactan directamente la seguridad jurídica de los administrados.

De igual manera, es pertinente resaltar que el Artículo 15 de la Constitución Política, faculta al Estado para exigir la presentación de los libros de contabilidad y demás documentos privados. Esta facultad debe interpretarse como la obligación de exhibir la contabilidad que las normas legales exigen, pero no como la posibilidad de exigir contabilidades especiales para propósitos diferentes, y mucho menos, modifiquen la contabilidad llevada conforme a las normas vigentes".

De igual forma **TELMEX COLOMBIA S.A.** en cuanto a la libertad de empresa manifiesta que "El proyecto contempla requisitos no previstos en la Ley, y que dependen de variables financieras de cada empresa decida adoptar; obligaciones tales como incluir costos de capital, cálculos WACC, cambiar valores en libros de activos o incluir aspectos de impuestos y gastos financieros dentro del análisis de distribución por producto, afectan la libertad de decisión de cada empresa.

Así las cosas, es pertinente recordar que el Artículo 333 de la Constitución Política dispone "**La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la Ley.** (...)" (Negrilla fuera de texto). Lo anterior, resulta altamente relevante, dado que cada exigencia de modificar la contabilidad financiera actual, dependerá de las facultades legales atribuibles a la autoridad competente, sin que la misma se haya extendido a la Comisión de Regulación de Comunicaciones".

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP. Reitera que con el esquema de separación contable planteado, se pone de presente el riesgo que implica no contar con reglas claras atentando incluso contra la seguridad jurídica, por cuanto se solicita información a un nivel de detalle desproporcionado y sobre periodos pasados, frente a los cuales no se dispone de la desagregación requerida para la elaboración de separación contable planteada por la CRC.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Colombia Móvil considera que las medidas propuesta por el regulador en el marco de este proyecto regulatorio atentan contra la libertad de empresa. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-263 de 2012 ha manifestado: "La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de "(...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia".

Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 5 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable. (SFTO)

Para la propia Corte Constitucional la libertad de empresa supone, no solo la facultad de disponer un conjunto de bienes en función de una actividad económica con fines lucrativos, sino también la libertad los empresarios de escoger las formas, procedimientos, pautas, esquemas, directrices y/o herramientas que el mundo económico contemporáneo le proporcione para crear el lucro. En virtud de lo anterior, los PRSTs tienen la libertad de escoger los modelos contables y/o financieros que a su juicio sean adecuados para cumplir con su fin económico último, esto es, la obtención de una ganancia en ejecución de su actividad económica.

En el mismo contexto, la Corte Constitucional ha establecido una protección adicional al derecho antes analizado en este párrafo, protección consistente en que el empresario tiene el derecho de que el estado no sea intrusivo en los asuntos internos de su actividad económica particularmente los métodos de su gestión, lo cual incluye sin duda los esquemas seleccionados por el particular para llegar al manejo de su contabilidad.

En este caso y realizando un análisis de las medidas propuesta por la CRC bajo el proyecto en comento, Colombia Móvil considera que el Estado (representado sin duda alguna por el regulador) está vulnerando el derecho de los PRSTs de seleccionar el método contable que mejor estimen adecuado para cumplir con sus propósitos.

Ahora bien, teniendo en cuenta que (i) la propia Constitución Política indica que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y que el propio Estado mantendrá su regulación, y que (ii) la Ley 1341 de 2009 estipula que la provisión de servicios de telecomunicaciones es un servicio público de la titularidad del Estado, es entendible que las libertades particulares analizadas en el párrafo anterior, puedan verse limitadas por el Estado en aras de garantizar los fines constitucionales que debe cumplir la prestación del servicio público de comunicaciones. Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

“En el modelo de economía social de mercado se reconocen las libertades económicas en cabeza de los individuos, entendidas éstas como la facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio; libertades que no son absolutas, pudiendo ser limitadas por el Estado para remediar las fallas del mercado y promover desarrollo con equidad. Se reconocen dos tipos de libertades económicas: la libertad de empresa y la libre competencia. Si bien las libertades económicas no son absolutas, éstas solamente pueden ser restringidas cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación y, en virtud de los principios de igualdad y razonabilidad que rigen la actividad legislativa, cualquier restricción de las libertades económicas debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada, (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad. (SFTO)

Así las cosas, con el objetivo de limitar de manera legítima y legal la libertad de empresa (entendida esta como una libertad económica), el Estado debe cumplir con los tres requisitos dispuestos por la Corte Constitucional en el aparte antes citado. Sobre lo anterior, es importante que se tenga en cuenta particularmente el cumplimiento de uno de dichos requisitos, el cual consideramos es indispensable para la aplicación de las medidas que la CRC pretende imponer con el proyecto que ocupa la atención de este escrito. Así las cosas, bajo lo dispuesto por la Corte Constitucional, los

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 6 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

limites que pretenden ser impuestos por la CRC mediante el proyecto en comento deben atender los criterios de proporcionalidad y razonabilidad, elementos que deben ser revisados realizando una evaluación que, de acuerdo con lo dispuesto por dicha corte en la misma providencia antes citada, debe seguir los siguientes lineamientos:

“Respecto de cómo evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida que limita las libertades económicas, la Corte ha indicado que: en primer lugar, el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o el bien que producen o distribuyen, etc.; y en segundo lugar, se apela al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido (SFTO).

Luego de analizadas las medidas propuestas por la CRC en el proyecto de implementación del modelo de separación contable en el sector, Colombia Móvil considera que la CRC pudo haber realizado un análisis más profundo exhaustivo y/o adecuado sobre la pertinencia, idoneidad y proporcionalidad de las medidas propuestas en relación con los objetivos que se persiguen con la misma. Como ya fue expuesto en el aparte inicial de este escrito, el único objetivo de las medidas propuestas por la CRC es buscar el cumplimiento de una de las disposiciones del régimen de infracciones de la Ley 1341 de 2009, esto es, que los PRSTs realicen una contabilidad separada dentro de un ambiente de convergencia y que se abstengan de realizar subsidios cruzados entre las diferentes áreas de negocio, objetivos que consideramos no justifica la implementación de medidas regulatorias ex ante en comento, pero que al mismo tiempo su implementación supondría una clara vulneración a la libertad de empresa de los PRSTs toda vez que son altamente intrusivos, sin duda alguna limitan las libertades económicas de los PRSTs y no existe una proporcionalidad entre el objetivo que se busca y los medios usados para ello.

Colombia Móvil considera entonces que existen medios más adecuados y menos intrusivos que permiten alcanzar el mismo objetivo, lo anterior mediante las implementaciones de medidas que logren equiparar los beneficios que se buscan con los costos reales de su implementación.

En este sentido, Colombia Móvil se permite sugerir la implantación de mecanismos de cooperación institucional o de reporte en aras de estructurar una o varias fuentes de información objetiva que le permitan vigilar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los PRSTs. Por ejemplo, actualmente los PRSTs tenemos la obligación de presentar ante la DIAN un reporte con información detallada sobre cada de las transacciones que realizamos con terceros, información objetiva que no da a lugar interpretación alguna. Este tipo de reportes de información exógena no sólo se usa para fiscalizar y auditar a los contribuyentes a través de cruces de información, sino que constituye la fuente de información de la oficina de estudios económicos de la DIAN y el Ministerio de Hacienda.

Así mismo **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** manifiesta que “Teniendo en cuenta que el eje central de la propuesta regulatoria en referencia es la determinación e imposición de un esquema contable aplicable a los PRSTs, no resulta claro si la CRC tiene facultades para determinar los requisitos técnicos contables que debe contener este proyecto y la posible regulación que se derive del mismo. Si bien entendemos que existe una indudable facultad legal en cabeza de la CRC para (entre otros) regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, consideramos que la naturaleza técnica contable de proyecto extralimita las facultades de la CRC para regular el mercado en relación puntual con la imposición de un modelo de separación contable y las regla técnicas contables que deben regir su implementación y funcionamiento.

Es importante que se tenga en cuenta que, desde el punto de vista técnico, los modelos contables deben seguir las normas y reglas que sobre la materia sean expedidas por las autoridades técnicas en

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 7 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

dicha materia. En términos generales y particularmente para el proyecto que nos ocupa, las normas y reglas técnicas contables deben estar por encima y ordenar las medidas regulatorias se deseen imponer en este caso.

Al respecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1314 de 20097, las autoridades legalmente facultadas para regular en materia técnica contable en Colombia únicamente son (i) el Ministerios de Hacienda y Crédito Público y (ii) el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidades que obrando conjuntamente pueden expedir, entre otras normas de contabilidad, lo anterior únicamente con fundamento con las propuestas regulatorias presentadas por el (iii) Consejo Técnico de la Contaduría Pública, entidad encargada de la normalización técnica de normas contables.

Teniendo en cuenta que (a) la esencia misma del proyecto regulatorio en comento es netamente técnico de tipo contable y que (b) con dicho proyecto la CRC estaría expidiendo regulación en materia por fuera de su competencia, Colombia Móvil considera que la mencionada comisión no tiene facultades suficientes para regular en esta materia, ni tampoco para ordenar la implementación del esquema de separación contable propuesto en dicho proyecto”

2.2. RESPECTO DE LA FACULTAD DE LA CRC PARA DETERMINAR METODOLOGÍAS O ESQUEMAS DE SEPARACIÓN CONTABLE

ANDESCO

“(…) consideramos que la implementación del modelo de separación contable podría ir en contravía de las normas contables vigentes. Según el proyecto de resolución, la Ley de TIC menciona que los proveedores no pueden realizar subsidios cruzados y deben adoptar un esquema de contabilidad separada, y la Comisión tiene como funciones promover y regular la libre competencia, y puede proponer reglas de comportamiento diferenciales para los proveedores.

La Ley 1341 de 2009 le asigna a la Comisión amplias facultades a la CRC y le fija como el propósito, promover la competencia, evitar el abuso de la posición dominante y regular los mercados y las redes de los servicios de comunicaciones, para que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y se reflejen altos niveles de calidad. No obstante lo anterior, es importante tener en cuenta que la Ley 1314 de 2009 “ Por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento”, consagró un emisor único de normas contables en el país, que es el Consejo Técnico de la Contaduría, y elimino las atribuciones de las superintendencias y otros organismos del Estado, dejando clara la competencia en materia de autoridades de regulación y de normalización.

Más aun, la mencionada Ley ordena que el Estado, bajo la dirección del Presidente la República y por intermedio de la Consejo Técnico de la Contaduría, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de esta información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado.

De esta forma, la facultad indiscutida de la CRC para solicitar información a los proveedores para el cumplimiento de sus funciones, no se puede extender hasta la posibilidad de determinar la manera

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 8 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

como todos los operadores deban ajustar su contabilidad. Solo hay un único debido proceso, establecido en la Ley 1314, para revisar normas contables.”

COMCEL S.A

“(…) las facultades contenidas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, tienen como propósito promover la competencia, pero no contempla la facultad de establecer esquemas de información de contabilidad separada, toda vez que dicha prohibición se encuentra dentro del marco de las infracciones del artículo 64, lo cual significa que dichas infracciones no contemplan una facultad per se para la CRC, sino que dicha separación contable debe estar acorde con el régimen actual para la contabilidad financiera.

De igual manera es claro que la Comisión cuenta con la facultad de solicitar información a los proveedores para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo dichas facultades no establecen una prerrogativa para la modificación del esquema contable, toda vez que como se manifestó anteriormente, es competencia de otras autoridades del Estado”.

De igual forma **COMCEL S.A** manifiesta que debe haber una coordinación con el Consejo Técnico de Contaduría. “Tal y como se manifestó a lo largo del presente documento, es inminente la vinculación dentro del proceso que se adelanta por parte de la Comisión, al Consejo Técnico de Contaduría, para determinar la viabilidad de las disposiciones propuestas y la armonización con las normas contables actuales, conforme a lo dispuesto por Ley 1314 de 2009 ”.

TELMEX COLOMBIA S.A por su parte manifiesta que “De otra parte, es necesario aclarar que el entendimiento de Contabilidad Separada, podría ir en contravía de las normas contables vigentes, razón por la cual es necesario que cualquier disposición que se pretenda expedir al respecto, se armonice con las disposiciones contenidas en la Ley 1314 de 2009, la cual dispone que el Estado, bajo la dirección del Presidente de la República, podrá intervenir en la libertad económica de las empresas, expidiendo principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera (...)

En virtud de lo expuesto en la norma (...) el consejo técnico de contaduría (CTC), es la única instancia facultada para presentar propuestas que definan alcance o interpretación de normas contables. A la fecha, dicha entidad no ha sido involucrada por parte de la Comisión en el proyecto que se adelanta, afectando la legalidad de la propuesta bajo estudio y generando un conflicto de competencias respecto a las decisiones adoptadas por el CTC, y las normas contenidas en la reglamentación de la Ley 1314, tales como el Decreto 2784 de 2012, en el cual se expidió el marco técnico, contable y normativo para la aplicación de... NIIF en las empresas del grupo 1 (...)

(...) El documento dispone que los operadores deberán aplicar las normas contables previstas en el Proyecto, las cuales prevalecerían sobre las que señalan las disposiciones generales para el sector real, lo cual contradice lo previsto en el Código de Comercio y en las Normas de Contabilidad, mencionadas en las consideraciones generales, que contemplan que sólo debe existir una contabilidad y unos libros oficiales, que son los prescritos por las mismas disposiciones, reconocidos igualmente por las normas tributarias.

La propuesta sugiere la creación de cuentas contables adicionales y la generación de una contabilidad paralela no prevista en las normas contables vigentes y con efectos jurídicos apreciables para los supuestos obligados”.

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 9 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Adicionalmente, manifiesta que “El proyecto contiene elementos que el operador deberá incluir dentro de la contabilidad, que no se encuentran contempladas en la Ley y que incluso van en contravía de las disposiciones financieras actuales, tal y como se evidenciará en los comentarios particulares (...)

Las facultades dadas a la Comisión por parte de la Ley 1341 de 2009, tienen como propósito promover la competencia, como lo dispone en el documento soporte y el acto administrativo, sin embargo la Ley 1341 no faculta a dicha entidad para determinar esquemas de información de contabilidad separada, toda vez que la disposición del artículo 64 hace parte del régimen de infracciones de la Ley más no de las facultades atribuidas a dicho organismo según lo establecido en el artículo 22 del mismo ordenamiento. Desconocer esta diferencia resultaría en una violación del principio de legalidad (...)

Así las cosas, la Comisión cuenta con la facultad de solicitar información a los proveedores para el cumplimiento de sus funciones, sin embargo dichas facultades no se pueden extender artificial o arbitrariamente para determinar o modificar las normas o criterios de la contabilidad, cuando dicha facultad ha sido asignada a otra entidad del Estado”.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP. Considera que “(...) una contabilidad separada se podría ir incluso en contravía de las normas contables vigentes. El proyecto objeto de comentarios, dispone que “la Ley 1341 de 2009 en su artículo 64 establece una serie de conductas consideradas como infracciones al régimen legal dispuesto en la misma ley, entre las cuales se encuentra la prohibición de realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada (numeral 8), de acuerdo con lo cual el legislador consideró que mientras la realización de subsidios cruzados constituye una obligación de no hacer a cargo de los Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, la adopción de la contabilidad separada implica una obligación de hacer para los mismos, so pena de que su omisión pueda acarrear la imposición de las sanciones que se establecen en la Ley”. A nuestro entender, la Ley de TIC le asigna a la Comisión sus facultades con el propósito de promover la competencia, evitar el abuso de la posición dominante y regular los mercados y las redes de los servicios de comunicaciones, para que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y se reflejen altos niveles de calidad. La norma en comento no la faculta para determinar esquemas separación contable.

Así las cosas, respetuosamente proponemos que para que la Comisión pueda cumplir con sus funciones, realice la verificación de subsidios cruzados tomando en consideración la discriminación de las cuentas contables que se utilizan anualmente para la causación de conceptos asociados a los servicios (...)

(...) En atención a lo expuesto en la Sentencia C - 452 de 2003, la Corte Constitucional indicó que: “la aprobación de normas generales en materia contable por parte de superintendencias y órganos de control está condicionada por dos circunstancias específicas, a saber: 1a) debe estar directamente relacionada con el cumplimiento de las funciones de inspección, vigilancia y control a su cargo, y 2a) deberá darse dentro de los límites fijados en la Constitución, la ley y las determinaciones que sobre la materia adopte el Contador General de la Nación (...) es razonable que si la Carta Política asigna al Contador General el deber de llevar la contabilidad general de la Nación y consolidar ésta con la de sus entidades descentralizadas, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría, debe entonces limitarse toda acción que pueda entorpecer el cumplimiento eficiente de las funciones señaladas y, por el contrario, favorecer el proceso de consolidación de la información contable que rindan las entidades públicas y garantizar la coherencia de todo el sistema contable de las entidades públicas, contra lo cual atentan los escenarios de atomización sectorial de la regulación contable”

De acuerdo con lo anterior y en tanto las obligaciones que se establezcan sobrepasen esta normatividad, se pondrá a las empresas en imposibilidad de cumplir, dado que para ellas prevalece la

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 10 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

normatividad contable expedida que además es objeto de revisión por las entidades competentes (Superintendencia de Sociedades, Financiera y Contaduría General de la República, entre otros).

Colombia Móvil S.A. E.S.P. manifiesta que " Teniendo en cuenta que el eje central de la propuesta regulatoria en referencia es la determinación e imposición de un esquema contable aplicable a los PRSTs, no resulta claro si la CRC tiene facultades para determinar los requisitos técnicos contables que debe contener este proyecto y la posible regulación que se derive del mismo. Si bien entendemos que existe una indudable facultad legal en cabeza de la CRC para (entre otros) regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, consideramos que la naturaleza técnica contable de proyecto extralimita las facultades de la CRC para regular el mercado en relación puntual con la imposición de un modelo de separación contable y las regla técnicas contables que deben regir su implementación y funcionamiento.

Es importante que se tenga en cuenta que, desde el punto de vista técnico, los modelos contables deben seguir las normas y reglas que sobre la materia sean expedidas por las autoridades técnicas en dicha materia. En términos generales y particularmente para el proyecto que nos ocupa, las normas y reglas técnicas contables deben estar por encima y ordenar las medidas regulatorias se deseen imponer en este caso.

Al respecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1314 de 20097, las autoridades legalmente facultadas para regular en materia técnica contable en Colombia únicamente son (i) el Ministerios de Hacienda y Crédito Público y (ii) el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidades que obrando conjuntamente pueden expedir, entre otras normas de contabilidad, lo anterior únicamente con fundamento con las propuestas regulatorias presentadas por el (iii) Consejo Técnico de la Contaduría Pública, entidad encargada de la normalización técnica de normas contables.

Teniendo en cuenta que (a) la esencia misma del proyecto regulatorio en comento es netamente técnico de tipo contable y que (b) con dicho proyecto la CRC estaría expidiendo regulación en materia por fuera de su competencia, Colombia Móvil considera que la mencionada comisión no tiene facultades suficientes para regular en esta materia, ni tampoco para ordenar la implementación del esquema de separación contable propuesto en dicho proyecto"

ASOMOVIL por su parte sugiere que (...) "es importante que se efectúe una revisión a fondo por parte de la Comisión de Regulación de Comunicaciones sobre las competencias que tiene en estas materias, pues del examen de la Ley 1314 de 2009 y de la Ley 1341 de 2009 se concluye a nuestro juicio que la Comisión no tiene atribuciones de orden legal para establecer criterios contables en el campo de los servicios de telecomunicaciones móviles.

La Ley 1314 de 2009, por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables, establece en su artículo 6, en forma expresa, lo siguiente:

"Artículo 6. Autoridades de regulación y normalización técnica. Bajo la dirección del Presidente de la República y con respeto de las facultades regulatorias en materia de contabilidad pública a cargo de la Contaduría General de la Nación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Comercio, Industria y Turismo, obrando conjuntamente, expedirán principios, normas, interpretaciones y guías de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información, con el fundamento en las propuestas que deberá presentarles el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, como organismo de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información".

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 11 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

En este sentido, la Ley 1314 dispone claramente las entidades facultadas para dictar en Colombia los principios y las normas contables: la Contaduría General de la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y señala en forma expresa, además, que dichas disposiciones deben ser el resultado de las propuestas normativas que presente el Consejo Técnico de la Contaduría Pública, en su condición de organismo especializado de normalización técnica de normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información.

En el caso del proyecto regulatorio de "separación contable" que adelanta la Comisión, no se cumple con la previsión legal del artículo 6 de la Ley 1314 de 2009, que prevé las autoridades competentes y el procedimiento previo para que puedan expedirse dichas normativas, con la intervención del Consejo Técnico de la Contaduría Pública.

Por su parte, la Ley 1341 de 2009, por la cual se definen principios y conceptos sobre la Sociedad de la Información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -TIC- y se crea la Agencia Nacional de Espectro, establece que la Comisión de Regulación de Comunicaciones es el órgano encargado de promover la competencia y regular los mercados de redes y servicios (art. 19) y detalla enseguida las funciones atribuidas expresamente a esta entidad (art. 22). Dentro de las cuales no se encuentra la de establecer criterios contables para el sector de comunicaciones en el cual ostenta la condición de regulador.

Así mismo es importante precisar que la previsión que se hace en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Al catalogar como infracción al régimen de comunicaciones el realizar subsidios cruzados o no adoptar contabilidad separada, no presupone la atribución legal para la Comisión de dictar normas en materia contable, diferentes a las adoptadas por las autoridades competentes en desarrollo del mandato establecido en el artículo 6 de la Ley 1314 de 2009.

Rta CRC/ Para dar respuesta a estos dos comentarios u observaciones (2.1. y 2.2. de este documento) se sostiene, de entrada, que las competencias constitucionales y legales de esta Entidad la facultan para adoptar la metodología o esquema de separación contable propuesto sin vulnerar el principio de reserva de ley, sin invadir competencias que otras entidades tienen a la luz de la Ley 1314 de 2009, sin desconocer el principio de proporcionalidad y el test de razonabilidad exigido para dotar de validez constitucional la medida regulatoria propuesta.

En gracia de discusión, se procederá en primer lugar a indicar los fundamentos normativos que sustentan el proyecto de resolución propuesto, posteriormente se recordarán los alcances de la intervención económica del regulador precisando, asimismo, el alcance y los límites del principio de reserva de ley en el marco constitucional de los servicios públicos, y por último se explicará por qué la adopción de la metodología o esquema de contabilidad separada no sólo no vulnera la reserva de ley, sino además resulta ser una medida regulatoria que se adecua tanto al principio de proporcionalidad como a un juicio de razonabilidad.

a) Fundamentos normativos de la competencia de la CRC para adoptar el proyecto de separación contable:

i. Fundamentos constitucionales:

En primer lugar, nos referimos a las competencias atribuidas por la Constitución a las Comisiones de Regulación, las cuales, en su actuación como Estado, deben adecuar su intervención económica en el mercado a los fines inherentes del Estado Social de Derecho. En tal propósito se puede inferir que las Comisiones de Regulación, como la CRC, pueden sustentar el alcance de sus funciones regulatorias a través de múltiples facultades, como la de requerir y conocer información técnica y operativa, detallada y confiable que provenga de los agentes regulados con el fin de contar con todos los

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones"	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 12 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

elementos de juicio para adoptar sus decisiones en el marco de sus competencias fijadas por la ley y, en consecuencia, facilitar el cumplimiento de sus funciones para corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, logrando así la finalidad de no solamente mejorar la prestación de los servicios públicos sino también el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

Por un lado, resulta pertinente recordar el artículo 334 de la Constitución, por cuanto dispone que el Estado deberá intervenir en la economía para asegurar el “*mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes*”; fin que se materializa entre otras formas mediante instrumentos regulatorios dirigidos a obtener información amplia, exacta, veraz y oportuna proveniente de los regulados para efectos de preservar el equilibrio y razonabilidad en la competencia y de esta forma asegurar la calidad de los servicios prestados y defender los derechos de los usuarios.

Por su parte, el artículo 365 también incluye una referencia al fin de lograr una mejor prestación de los servicios públicos al indicar que el Estado tiene la obligación de asegurar la “*prestación eficiente*” de aquéllos con el propósito no sólo de mejorar la calidad de vida de los habitantes, sino también para proteger la libre y leal competencia alrededor en el mercado social de derecho de los servicios públicos. Al respecto, puede afirmarse que la CRC tiene una función constitucional de asegurar “*la prestación eficiente*” de los servicios que prestan sus regulados y, asimismo, de preservar la libre y leal competencia en el sector TIC, para lo cual se le permite disponer de varios mecanismos regulatorios, como la solicitud de información confiable y detallada, para cumplir con dicha función. Al punto, cabe referirse a la sentencia C-272/98 en donde se señaló que “*los servicios públicos deben mantener un nivel de eficiencia aceptable para dar respuesta a las necesidades sociales, en orden a la realización de los fines esenciales del Estado (...) Por consiguiente, corresponde al Estado, garantizar el funcionamiento de los servicios públicos domiciliarios de forma permanente, continua y eficiente (...)*”. (Subrayas fuera del texto original)

En segundo lugar, y concerniente al alcance de dichas normas en un entorno de intervención del Estado en la economía, en particular en el ámbito de los servicios públicos, resulta pertinente indicar que la expresión “Estado” contenida en las referidas disposiciones se debe entender en un sentido amplio, el cual cobija tanto a las entidades administrativas como a las comisiones de regulación.

Para ilustrar lo anterior, recordamos que en la sentencia C-397/95 se señaló que:

“Según el artículo 334 de la Constitución, corresponde al Estado ejercer, por mandato de la ley, la intervención económica, para asegurar su racionalización, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, entre otros cometidos. Estas funciones, que corresponden al Estado en su conjunto, no necesariamente deben cumplirse mediante la expedición de decretos reglamentarios de leyes marco (...). Y, en cuanto a las que correspondan, según la ley, al Presidente de la República, distintas de la reglamentaria- que le es atribuible de manera exclusiva dentro del sistema de las leyes marco (artículos 150, numeral 19, literal d), y 189, numeral 25, de la Constitución)- puede ejercerlas por conducto de organismos o entes administrativos dependientes del Gobierno”. (Subrayas fuera del texto original)

En el mismo sentido se pronunció la misma Corte Constitucional en la sentencia C-272/98, donde explicó que

“esta norma [el artículo 365 de la Constitución] atribuye genéricamente esa función de regulación al Estado, sin señalar explícitamente que ésta corresponde a una determinada institución específica. Ahora bien, esta Corte ha señalado que en general la palabra Estado se emplea en la carta para designar al conjunto de órganos que realizan las diversas funciones y

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 13 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

servicios estatales, ya sea en el orden nacional, o ya sea en los otros niveles territoriales. Por ende, cuando una disposición constitucional se refiere al Estado, y le impone un deber, o le confiere una atribución, debe entenderse prima facie que la norma constitucional habla genéricamente de las autoridades estatales de los distintos órdenes territoriales". (Subrayas fuera del texto original)

En suma, la CRC tiene como fin y obligación constitucional, en su rol de interventor en la economía, asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos y de preservar la libre y leal competencia en el sector TIC, de manera que se mejore la calidad de vida de los habitantes. Lo anterior, pudiendo ser alcanzado a través de múltiples facultades, como solicitar información detallada y confiable en el marco de una metodología o esquema de separación contable regulatoria que, a diferencia de la regulación contable y financiera propia de las autoridades de regulación y normalización técnica en el marco de la Ley 1314 de 2009, se enmarca dentro del sector técnico y operativo de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TICs) en el cual ejerce sus competencias regulatorias fijadas por la Ley 1341 de 2009.

ii. Fundamentos legales:

En lo que concierne a los fundamentos legislativos de la competencia de la CRC, se observa que la metodología o esquema de separación contable puede sustentarse, por un lado, desde una lectura garantista de los principios orientadores de la Ley 1341 de 2009 los cuales, asimismo, soportan las mismas funciones que el legislador le atribuyó a la CRC como interventor económico en el sector TIC y, por el otro, en el régimen de infracciones y sanciones dispuesto en el Título IX de la misma Ley.

De antemano, resulta preciso recordar, tal y como se estableció en la resolución expedida, que a partir del mes de abril del año 2012, a esta Comisión se le asignaron competencias en materia de televisión en virtud de la Ley 15071 de enero de ese mismo año. Dichas competencias surgieron de la distribución de las funciones que tenía a su cargo la extinta Comisión Nacional de Televisión –CNTV, y las cuales, por vía legal, fueron distribuidas en múltiples autoridades² de la extensión de las competencias asignadas a esta Comisión por la Ley 1341 de 2009 a los servicios de televisión, conforme lo dispone el artículo 12 de la citada Ley 1507.

De esta manera, con la promulgación de la Ley 1507 de 2012, esta Comisión ejerce en relación con los servicios de televisión las competencias previstas en la Ley 1341 de 2009, entre las cuales que se destacan las funciones de regulación ex ante prevista en el artículo 22º de la Ley 1341 sobre:

- Promoción y prevención de conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas de la competencia (núm. 2);
- Expedir toda la regulación de carácter general y particular en las materias relacionadas con el régimen de competencia, los parámetros de calidad de los servicios, los criterios de eficiencia del sector y la medición de indicadores sectoriales para avanzar en la sociedad de la información (núm. 3);
- Resolver las controversias que se susciten entre proveedores en el marco de sus competencias (núm. 9);
- Requerir, para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna.

¹ "Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones"

² La Comisión de Regulación de Comunicaciones, la Agencia Nacional del Espectro, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Autoridad Nacional de Televisión, estableciendo a su vez la creación de esta última.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 14 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

En suma, dentro del marco legal anteriormente descrito, y en desarrollo del principio de publicidad y transparencia, es obligación tanto de los Proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones como de los operadores de televisión por suscripción suministrar de manera amplia, exacta, veraz y oportuna información técnica, operativa y de costos asociados, que requiera la CRC para el cumplimiento de sus funciones.

Ahora bien, respecto de los principios orientadores, se recuerda que entre los que contempla la ley se destacan el de promover y garantizar la libre y leal competencia, el principio de trato no discriminatorio, y el principio de publicidad y transparencia, entre otros, los cuales de acuerdo al artículo 7 de la Ley 1341 de 2009 no solo se enmarcan dentro del fundamento constitucional anteriormente explicado, sino también son principios que deben ser interpretados de tal forma que se garantice el desarrollo de los mismos en el sector de las TICs.

Así mismo, tales principios orientadores se enmarcan dentro de los fines de la intervención del Estado en el sector de las TICs los cuales, de acuerdo con los numerales 1 y 5 del artículo 4 de la Ley 1341 de 2009, se enfocan en la protección de los derechos de los usuarios, obligando a la CRC a velar por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios, por un lado, y en garantizar la promoción de la libre y leal competencia para evitar el abuso de la posición dominante y las prácticas restrictivas de la competencia en el sector, por el otro.

Así las cosas, notamos que del referido marco axiológico el legislador derivó las facultades con las que la CRC cuenta para efectos de desarrollar su función regulatoria como manifestación de la intervención del Estado en el sector TIC. En tal propósito, y conforme a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009, recordamos que la CRC con el fin y obligación constitucional de asegurar que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad, se le encarga la función de promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones. Tales funciones distan de ser comparables con la regulación que en materia de principios y normas de contabilidad e información financiera tienen las autoridades de regulación y normalización técnica en el marco de la Ley 1314 de 2009.

Con la intención de que la CRC pudiera contar con amplias facultades que le permitieran cumplir dichos fines y obligaciones, los cuales se sustentan en un marco legal de principios, el legislador encomendó a la CRC a través de los numerales 2, 3 y 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, ciertas funciones las cuales se destinan, por un lado, a promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, y prevenir conductas desleales y prácticas comerciales restrictivas mediante la disposición de regulaciones de carácter general o medidas particulares, y por el otro, a requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a sus regulados para efectos de facilitar el cumplimiento de sus funciones que se enmarcan dentro de los referidos fines y obligaciones constitucionales.

Resulta pertinente anotar que la interpretación de las citadas disposiciones legales debe adelantarse de la forma que mejor garantice los principios orientadores referidos, lo cual permite reforzar la competencia de la CRC para adoptar la regulación pretendida, la cual, como se ha anotado, se constituye en una herramienta regulatoria que se encamina a asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de manera que mejore la calidad de vida de los habitantes, y no como un instrumento regulatorio que se enmarque en el ámbito de la regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera dispuesta en el marco de la Ley 1314 de 2009.

Al respecto, el artículo 7 de la Ley 1341 de 2009 dispone que *"esta ley se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los principios orientadores establecidos en la misma, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios"*.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 15 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Por otra parte, y bajo una interpretación garantista de la intervención del Estado en el sector de las TICs que materializa la CRC a través de las referidas funciones dispuestas en la Ley 1341 de 2009, y entendiendo que en el marco de tal interpretación garantista una de las formas que el Estado tiene para intervenir en la economía se puede vislumbrar a la luz de la prohibición establecida en el numeral 8 del artículo 64 que dispone que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones no podrán realizar subsidios cruzados y deberán adoptar un esquema de contabilidad separada, podemos afirmar que la Ley 1341 de 2009 dispone no solamente que todos los operadores de telecomunicaciones tienen la obligación de llevar una contabilidad separada, so pena de las medidas sancionatorias que pueda imponer el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, sino también que el no cumplimiento de la obligación de separación contable constituye una infracción a la referida Ley 1341 de 2009, lo que supone que el incumplimiento del numeral 8 del artículo 64 de la misma atenta contra el fin y obligación constitucional encargado a la CRC de asegurar que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y refleje altos niveles de calidad en el sector de TIC, propugnando por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En tal orden de ideas, una interpretación garantista de los principios orientadores que sustentan la intervención económica que el legislador atribuyó a la CRC en el sector TIC, sumado con la prohibición que la misma Ley 1341 de 2009 dispone respecto de la separación contable, permite inferir que tanto los fines que justifican la intervención del Estado en el sector de las TIC como las funciones que la CRC tiene de intervenir a través de medidas regulatorias tanto de carácter general y sectorial como particular y concreto, se pueden cumplir mediante la facultad que la CRC tiene de solicitar información detallada y confiable en el marco de una metodología o esquema de separación contable que provenga de sus regulados, la cual se diferencia de aquella regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera que el legislador dispuso en el marco de la Ley 1314 de 2009.

Así, se observa que las competencias constitucionales y legales de la CRC son lo suficientemente amplias como para permitirle adoptar metodologías, esquemas o parámetros adecuados en materia de separación contable para orientar la dinámica del sector hacia los fines ya descritos a través de dicha herramienta regulatoria.

Finalmente, vale la pena resaltar la utilidad que tiene la herramienta regulatoria propuesta. Al punto, y en el marco del cumplimiento de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2897 de 2010 y la Resolución SIC 44649 de 2010, la Superintendencia de Industria y Comercio mediante comunicación con radicado No. 14-113664-4-0 del 11 de junio de 2014 respondió a la CRC sosteniendo, principalmente, que *"el mecanismo implementado resulta útil y provechoso no solo para la consecución de los fines de la Comisión en su carácter de regulador, dado que la separación contable le permite, entre otras cosas, monitorear y controlar la competencia al tener permanentemente información sobre la estrategia de los agentes; sino también constituye un insumo relevante que puede nutrir los estudios y análisis sobre la dinámica competitiva del respectivo mercado"*. En suma, la SIC dispuso que este tipo de información detallada sobre el comportamiento de los agentes se reconozca como una ventaja informativa, máxime cuando el mercado de telecomunicaciones es proclive a que se presenten prácticas restrictivas que distorsionan los incentivos de los agentes para competir en el mercado. Como conclusión de su análisis, la SIC afirmó que: *"el proyecto de resolución propuesto no refleja preocupaciones en materia de competencia y, antes bien, reconoce que constituye una propuesta que puede favorecer de manera significativa el monitoreo de la dinámica competitiva del mercado de telecomunicaciones"*.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 16 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

b) Alcances de la intervención económica del regulador, el ámbito del principio de reserva de ley y la delimitación de la libertad de empresa en una economía social de mercado:

Entendiendo los fundamentos normativos que sustentan el proyecto de separación contable propuesto por la CRC como una manifestación de la intervención del Estado en la economía, consideramos pertinente recordar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la intervención del Estado en la economía es una función que debe ser ejercida para fines más amplios que el de solucionar afectaciones a la libre competencia, remediar fallas del mercado o regular las tarifas de los servicios públicos.

Al punto, la sentencia C-150/03 ha explicado que

“el alcance de la intervención del Estado, que es muy amplio, se extiende a todos los sectores de la economía y abarca fines que van desde la distribución equitativa de las oportunidades y la búsqueda de que todas las personas en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos, hasta la promoción de la productividad y de la competitividad (...) [L]a independencia de las comisiones de regulación tiene un fundamento constitucional y es configurada por el legislador para que las actuaciones de éstas respondan a las necesidades propias del sector regulado, de acuerdo con los fines señalados en la Constitución y los parámetros establecidos en la ley (...)”. (Subrayas fuera del texto original)

En tal sentido, se entiende que el alcance de la intervención económica del regulador se enmarca dentro del llamado modelo de economía social de mercado, el cual *“propende por armonizar el derecho a la propiedad privada y el reconocimiento de las libertades económicas, como la libertad de empresa, la libre competencia y la iniciativa privada, con la intervención del Estado en la economía, de manera que confluyan la mano visible del mercado y el brazo visible del Estado”*³. Así, el alcance de la intervención económica del regulador obedece, entre otros objetivos y funciones⁴, al cumplimiento de la redistribución del ingreso y de la propiedad con miras a alcanzar una regulación económica y social de múltiples sectores y actividades específicas según los parámetros trazados por la constitución, acorde con las pautas generales que fije el legislador, y de acuerdo con las políticas generales de administración y control de eficiencia que dicte el presidente.

Así las cosas, se tiene que la función estatal de regulación socio-económica no solamente se encuentra segmentada por sectores de actividad económica o social, permitiendo así que la regulación de un sector específico pueda responder a las características, especificidades y dinámicas del mismo, sino además la regulación entendida como una actividad que comprende el seguimiento de la evolución del sector regulado correspondiente, permitiendo la adopción de diversos tipos de decisiones, actos, directrices, metodologías y parámetros adecuados tanto a orientar la dinámica del sector hacia los fines que en cada caso se justifican, como a permitir el flujo de la actividad socio-económica respectivo.

³ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-263 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio.

⁴ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda. (explicando que *“En un Estado social de derecho la intervención estatal en el ámbito socio-económico puede obedecer al cumplimiento de diversas funciones generalmente agrupadas en cuatro grandes categorías: una función de redistribución del ingreso y de la propiedad expresamente consagrada en varias disposiciones de la Constitución con miras a alcanzar un orden político, económico y social justo; una función de estabilización económica también consagrada en diversas normas superiores; una función de regulación económica social de múltiples sectores y actividades específicas según los diversos parámetros trazados en la Constitución; y todas las anteriores, dentro de un contexto de intervención general encaminado a definir las condiciones fundamentales del funcionamiento del mercado de la convivencia social, como el derecho de propiedad privada pero entendido como función social o la libertad de iniciativa privada y de la actividad económica siempre que se respete también la función social de la empresa, en aras de la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo”*).

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 17 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

En tal orden de ideas, el alcance de la intervención económica del regulador se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos que abarcan desde una facultad normativa de regulación, la cual consiste en la adopción de normas que, no obstante no ser leyes, concretan reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminadamente fijados por el legislador, hasta facultades que si bien carecen de efectos jurídicos, inciden en las expectativas de los agentes económicos y consumidores que participan dentro del mismo, promoviendo así iniciativas de cambio o modificación de comportamiento entre sus actores. Al punto, la Corte Constitucional ha explicado que el alcance de la función de regulación contempla múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la misma función, comprendiendo *"la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones (...)"*.

Ahora bien, y tal como lo explicó la sentencia C-263/13, uno de los escenarios de concurrencia entre lo económico y lo social es el atenuante a los servicios públicos, los cuales son inherentes a la finalidad social del Estado⁶. La intervención económica del regulador en el ámbito de los servicios públicos se constituye en una de las formas de intervención del Estado en la economía, y su alcance se materializa así en diversos mecanismos por medio de los cuales se busca corregir las fallas de un mercado y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como la sana y transparente competencia, cumpliendo con un esquema amplio de fines que propugnan, entre otras cosas, por lograr una mejor y más eficiente prestación de aquéllos. Es así como se garantiza, de una parte, que los agentes externos al Estado puedan ejercer sus libertades económicas dentro de la dinámica propia del mercado; y de otra parte, que se va a asegurar la prestación eficiente de servicios y a proteger los derechos de los usuarios bajo los límites constitucionales y legales trazados.

Entendiendo que el entorno constitucional en el cual se enmarcan los alcances de la intervención económica del regulador en el ámbito de los servicios públicos no solamente relativiza el derecho a la libertad de empresa sino que, asimismo, sustenta la adopción de múltiples facultades legalmente establecidas bajo una visión amplia acorde con las funciones y los fines regulatorios que se justifican constitucionalmente dentro de una economía social de mercado, pasamos a explicar cuál es el ámbito del principio de reserva de ley para efectos de determinar si es posible concluir que la regulación que la CRC propone en esta oportunidad cae o no dentro de la órbita de la misma.

La reserva de ley, la cual encuentra su sustento en los numerales 23 y 21 del artículo 159 y los artículos 334, 365 y 367 de la Constitución Política, ha sido definida *"como una manifestación del principio democrático y de separación de poderes, procurando que las normas que rigen una sociedad reflejen mínimos de legitimidad al ser expresión de la soberanía popular y resultado de procesos deliberativos. En el caso de los servicios públicos, la reserva de ley se explica por su importancia en*

⁵ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-150 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda.

⁶ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-263 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio (explicando que *"El hecho de que la Constitución dedique un apartado exclusivo a los servicios públicos (arts. 365 a 370, capítulo 5 del Título XII) es indicativo de la trascendencia institucional de esa materia. Algunas de las características derivadas del marco constitucional son las siguientes: efectivizan otros derechos como la dignidad, la igualdad y el libre desarrollo de la personalidad; son inherentes a la finalidad social del Estado y por tanto es su deber asegurar la prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional; tienen vocación de universalidad; pueden ser prestados por el Estado, de manera directa o indirecta, por intermedio de comunidades organizadas o por particulares; se consideran un asunto de Estado por cuanto se encuentran en la esfera de lo público ante la obligación que recae en él de asegurar su prestación eficiente; se sujetan a un régimen jurídico especial, donde el Estado tiene un deber de regulación, control y vigilancia permanente; su régimen tarifario exige tener en cuenta los criterios de costos, solidaridad y redistribución del ingreso; pueden ser estatizados por razones de soberanía o de interés social una vez se indemnice a los particulares afectados con tal medida (monopolios); su prestación será descentralizada, en la medida en que corresponde su ejecución a las entidades territoriales; el pago de subsidios a estratos pobres involucra recursos de la Nación y de las entidades territoriales"*).

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 18 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

los ámbitos económico y social, así como por su relevancia para la realización efectiva de los derechos humanos⁷.

No obstante lo anterior, el ámbito de la cláusula de reserva de ley en materia de intervención estatal en la economía, en especial cuando ésta comprende la regulación de servicios públicos, se encuentra delimitada a una reserva que se circunscribe apenas a una regulación sobre los lineamientos generales del sistema de regulación de los servicios públicos, la cual no llega al nivel de especificidad de la regulación técnica que para el sector regulado propone en esta oportunidad la CRC. La Corte Constitucional en sentencia C-150/03 explicó al respecto lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha señalado que corresponde al legislador adoptar, a lo menos, las decisiones básicas con el fin de definir el régimen de regulación. En palabras de esta Corporación, dicho régimen se compone de aquellos elementos básicos que por su naturaleza corresponden a una decisión esencialmente política, es decir, que guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho de prestaciones y, agrega la Corte en esta ocasión, de las actividades que la Constitución o las leyes prevén para garantizarlo (...) Así pues, las leyes que tratan sobre actividades o materias objeto de regulación por parte de los órganos administrativos, deben contener criterios inteligibles que establezcan de manera clara: (i) las finalidades que han de guiar a la administración y los criterios materiales que orientaran la regulación para alcanzarlas; (ii) las prestaciones o derechos que se busca asegurar por medio de la actividad objeto de regulación; (iii) las reglas a las cuales se sujetará el órgano de regulación y que regirán la actividad regulada; y (iv) las previsiones que impidan que algunas personas sean objeto de tratamientos arbitrarios o de beneficios ilegítimos, y que especifiquen los parámetros de control por parte del juez contencioso administrativo. Esto es necesario para que el legislador fije el régimen de la regulación de los servicios públicos como lo ordena el principio de reserva de ley, y así se evite que el Congreso se abstenga de tomar las decisiones que le competen y opte por delegar en las autoridades administrativas su adopción”.

En el mismo orden de ideas la Sentencia C-272/98, también refiriéndose al tema de la reserva de ley en materia de regulación de los servicios públicos, explicó que dicha cláusula se limita a la definición de pautas, parámetros generales, aspectos estructurales y normas básicas del régimen de los servicios públicos, más no de las especificidades de la regulación⁸. Asimismo, en la sentencia C-444/98 la Corte Constitucional delimitó el alcance de las facultades regulatorias de alcance general de competencia del

⁷ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-263 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio.

⁸ Ver, Corte Constitucional, sentencia C-272 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero (explicando que “de conformidad con los artículos 150.8, 150.23, 365, 367 y 369 de la Constitución, corresponde a la ley establecer el régimen jurídico de dichos servicios, definir las pautas, parámetros generales y los aspectos estructurales de los mismos, reservarse algunos de esos servicios según las necesidades y conveniencias del Estado, definir áreas prioritarias de inversión social, determinar el régimen de participación ciudadana y municipal e incluir en los planes y presupuestos de la Nación el gasto social. En el mismo sentido, esta Corte ha expresado que la Constitución otorga a la ley la definición de las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios y la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar su regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en los que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente. Por ende, es al legislador a quien constitucionalmente compete definir el régimen general de los servicios públicos”)

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 19 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

legislador, de las respectivas de las comisiones de regulación a materias reducidas a los "técnico y operativo", por lo que se puede sostener que una regulación específica y debidamente técnica como la que la CRC pretende adoptar a través de la metodología o esquema de separación contable, entendido como un mecanismo de intervención, puede configurarse claramente dentro de este ámbito de competencia que busca, principalmente, que la CRC obtenga un mayor nivel de detalle y confiabilidad de información contable que le permita la reducción de asimetrías de información para facilitar el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, y no la de dictar una regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera en el marco de la Ley 1314 de 2009.

Así las cosas, y ante las consideraciones que sostienen que la metodología o esquema de separación contable no sólo vulnera la reserva de ley por ser una regulación de carácter general que correspondería definir al legislador, sino que también invade las competencias atribuidas a otras entidades en materia de regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera a la luz de la Ley 1314 de 2009, sostenemos que, tal y como lo señaló en la Sentencia C-066 de 1997, "en parte alguna de la Constitución prohíbe que las Comisiones de Regulación dicten normas de carácter general que, no obstante no ser leyes, puedan constituir el parámetro objetivo por el actor reclamado". Con base en ello, se puede afirmar que el ejercicio de la intervención económica del regulador en el ámbito de los servicios públicos se encuentra sometido no sólo a las pautas generales que fije el legislador, a las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos que dicte el Presidente, sino también a las directrices, parámetros, metodologías y esquemas que dicten las Comisiones de Regulación, como la CRC respecto de la metodología o esquema de separación contable propuesto.

En tal orden de ideas, tenemos que el amplio alcance que la Constitución le otorga a la función de regulación económica permite que, a la luz del marco normativo fijado, principalmente, por el numeral 19 del artículo 22 y el numeral 8 del artículo 64 de ley 1341 de 2009, se active la competencia de la CRC para disponer de manera general de una metodología o esquema de separación contable encaminada a enmarcar el ejercicio de sus mismas funciones legales dentro del fin constitucionalmente legítimo y fijado por la ley para efectos de requerir información confiable y detallada de los agentes regulados. Lo anterior, sustentado con el propósito constitucionalmente válido de contar con una herramienta regulatoria que le permita no solamente reducir las asimetrías de información que existe en el sector regulado a través de su facultad de requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a sus regulados, sino también que le facilite el cumplimiento de sus obligaciones legales y regulatorias en el marco tanto de actos administrativos de carácter general (como la obligación de separación contable y la prohibición de subsidios cruzados) como de carácter particular y concreto en el sectores TIC.

En suma, la CRC es competente para establecer una metodología o esquema de separación contable, puesto que las potestades de intervención en la economía del Estado le permiten intervenir con el fin de disponer de un mayor nivel de detalle y confiabilidad de información contable para asegurar y preservar, a través de sus funciones constitucionales y legales, tanto la prestación eficiente de los servicios públicos involucrados como la libre y leal competencia en el sector TICs. En otras palabras, sus competencias constitucionales y legales son lo suficientemente amplias como para permitirle adoptar metodologías, esquemas o parámetros adecuados para orientar la dinámica del sector hacia los fines y obligaciones constitucionales ya descritos a través de dicha herramienta regulatoria, y en todo caso, la expedición de dicha metodología o esquema de separación contable no vulnera la reserva de ley y mucho menos invade las competencias que otras entidades tienen en materia de regulación de principios y normas de contabilidad e información financiera a la luz de la Ley 1314 de 2009.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 20 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

c) La proporcionalidad y la razonabilidad de la medida regulatoria:

Antes de analizar tanto la proporcionalidad como la razonabilidad de la medida regulatoria aquí propuesta, resulta pertinente recordar los criterios jurisprudenciales que han delimitado el alcance tanto del principio de proporcionalidad como del test de razonabilidad.

Respecto del primero, y tal y como se ha reconocido en las sentencias C-916/02 y C-822/05, tenemos que

"[l]a proporcionalidad concebida como principio de interpretación constitucional puede adoptar la forma de dos mandatos: la prohibición de exceso y la prohibición de defecto. El primero tiene que ver principalmente con la limitación del uso del poder público de cara a las libertades fundamentales. El segundo se aplica por lo general respecto de los deberes positivos del Estado y la protección de los derechos que comprometen la actuación de las autoridades para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado".

Por otro lado, y respecto a la razonabilidad de la medida, se recuerda que en materia económica la jurisprudencia ha utilizado un test leve de razonabilidad para determinar si las medidas analizadas resultan constitucionales. Al punto, la sentencia C-673/01 explicó que *"[e]l test leve se limita a establecer la legitimidad del fin y de la medida, debiendo ésta última ser, además, adecuada para alcanzar el fin buscado. En consecuencia, la Corte se limita cuando el test es leve, por una parte, a determinar si el fin buscado y el medio empleado no están constitucionalmente prohibidos y, por otra, a establecer si el medio escogido es adecuado, esto es, es idóneo para alcanzar el fin propuesto. Este es, por así decirlo, el punto de partida o de arranque en el análisis de razonabilidad".* (Subrayas fuera del texto original)

En el mismo orden de ideas, la Sentencia C-830/10 al pronunciarse respecto de la validez constitucional de las actividades estatales de intervención económica, indicó que estas medidas sólo resultan válidas cuando se supera el juicio leve de racionalidad. Sobre el particular se explicó que *"este escrutinio, como se observa, es de naturaleza débil, pues se restringe a exigir que el fin perseguido por la limitación o prohibición persiga un fin constitucionalmente legítimo y la medida no sea manifiestamente innecesaria o claramente desproporcionada, de modo que afecte el núcleo esencial de las libertades económicas. Ello se explica, como se ha señalado en este apartado, en el hecho que tales libertades conllevan en sí mismas, amén su carácter autorrestringido, la posibilidad que el Estado, habida consideración de la dirección general de la economía que ostenta, pueda establecer limitaciones en aras de satisfacer el interés común que subordina al mercado de bienes y servicios".* (Subrayas fuera del texto original)

Ahora bien, teniendo en cuenta los criterios jurisprudenciales que han delimitado el alcance tanto del principio de proporcionalidad como del test de razonabilidad exigido para analizar constitucionalmente medidas regulatorias como la aquí propuesta, pasamos a explicar cómo la metodología o esquema de separación contable: (i) no afecta de forma excesiva a los PRST y OTVS al no atender contra sus derechos fundamentales y, asimismo, no resulta ser excesivamente suave de tal forma que se mantenga la actual situación ante la ausencia de regulación general respecto de la forma de reporte para verificar el cumplimiento de la obligación dispuesto en el régimen de la Ley 1341 de 2009 de llevar una separación contable; y (ii) que la medida busca un fin constitucionalmente legítimo y la misma resulta ser idónea para alcanzar dicho fin.

i. Respecto de la proporcionalidad de la separación contable como instrumento regulatorio:

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 21 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

La proporcionalidad de una medida regulatoria como la propuesta, tal como se indicó anteriormente, debe respetar tanto la prohibición de exceso como la prohibición de defecto.

Respecto de la primera, se observa que la metodología o esquema de separación contable, la cual se soporta en el escenario normativo arriba indicado, no resulta afectando de forma excesiva a los PRST y OTVS respecto de su libertad de empresa. Lo anterior, principalmente, al entender que si bien dicha obligación de separación contable será aplicable a todos aquellos PRST y OTVS que operen en Colombia, la misma, rigiéndose por el principio de proporcionalidad, toma en consideración cuál es el beneficio asociado y cuál la carga de la medida regulatoria.

Por el lado del beneficio, se entiende que el valor informacional provisto en la separación contable para PRST y OTVS guarda una relación a su tamaño; esto es, se entiende que el beneficio regulatorio de disponer de la información de separación contable no es idéntico para todos los operadores, sino que – en términos generales – se va incrementado en función de la dimensión del operador por su grado de representatividad en el mercado.

Por el lado de la carga de la medida regulatoria, se estima que la carga de la implementación de un modelo de separación contable en términos absolutos será – por lo general - similar para todos los operadores con independencia de su tamaño. Por tanto, se considera que, dadas las diferencias en cuanto a tamaño y capacidad financiera de los operadores del país, la carga de la medida regulatoria en términos relativos será menor cuanto mayor fuera el tamaño del operador.

En atención de la anterior lógica, se estimó que no es oportuno establecer unas obligaciones de presentación de informes de separación contable homogéneas para todos los operadores, sino que, por el contrario, se procedió a una gradación de dicha obligación en la forma como se presentan los informes y reportes respectivos, de forma que se exija a los operadores de mayor tamaño un mayor grado de desagregación y detalle en su informe de separación contable, mientras que a los operadores de menor tamaño se les requiere de una separación contable simplificada en su reporte. De esta manera, se alinea la carga y beneficio en función de las condiciones particulares de los diferentes operadores.

En consideración a la necesidad de establecer unas bases objetivas y no discriminatorias para definir la gradación descrita, se estimó que el criterio óptimo para establecer dicha gradación será el monto total de ingresos de los PRST y OTVS en la totalidad del mercado⁹.

Con base en los lineamientos anteriores se definieron dos grupos de proveedores que, en función de su peso relativo en el mercado, se verán sujetos al reporte del cumplimiento de la obligación de separación contable en diferente manera (tal y como se explicó en el Anexo I del documento soporte).

Al punto, vale la pena subrayar que la Superintendencia de Industria y Comercio mediante la referida comunicación con radicado No. 14-113664-4-0 del 11 de junio de 2014, sostuvo lo siguiente:

“Esta Superintendencia observó de manera favorable el esquema propuesto por la CRC respecto al mecanismo de gradación de la obligación de Separación Contable, que apunta a que dicha obligación cobije a todos los proveedores de servicios de telecomunicaciones que operen en Colombia, pero atenuada por criterios objetivos y razones de proporcionalidad entre el beneficio asociado y la carga de la medida regulatoria, de suerte que se exige a los operadores de mayor tamaño un mayor grado de

⁹ Este enfoque ha sido aplicado anteriormente en países como México y en Perú.

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 22 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

desagregación y detalle en su separación contable, mientras que a los operadores de menor tamaño se les requiere una separación contable simplificada”.

En suma, y respetando el principio de proporcionalidad exigido, la medida regulatoria propuesta exige que todos aquellos grupos empresariales de operadores u operadores cuya cuota de ingresos operacionales anuales sobre el mercado de telecomunicaciones colombiano fuese superior al 5% implementasen un sistema de reporte de separación contable detallado. Por otro lado, el resto de grupos empresariales de operadores y operadores deberán llevar una contabilidad separada simplificada de sus servicios; sin perjuicio que el regulador en atención a su misma función dispuesta en el numeral 19 del Artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 disponga de manera particular de un reporte de información detallado conforme a las reglas dispuestas para tales tipos de reporte de información.

Ahora bien, y respecto de la prohibición de defecto, se observa que la omisión en adoptar la medida propuesta tendiente no solamente a proteger a los usuarios sino a fomentar un mercado leal y competitivo, puede llegar a representar una violación de la prohibición de defecto no sólo desde un punto de vista normativo que prohíbe la no adopción de una separación contable, sino también desde un punto de vista estructural que como fin y obligación constitucional propende por dotar de un alcance amplio a las comisiones de regulación, como la CRC, para que en su función de intervención económica adopte las medidas razonables para garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos y, en tal medida, se mejore la calidad de vida de los ciudadanos.

Por lo anterior, se puede concluir que el instrumento regulatorio de separación contable resulta estar acorde con el principio de proporcionalidad, en atención a que la misma respeta tanto la prohibición de exceso como la prohibición de defecto.

ii. Respeto de la superación del test de razonabilidad:

Entendiendo que en materia económica se ha utilizado un test leve de racionalidad para determinar si las medidas regulatorias resultan ser o no constitucionales, a continuación explicamos las razones que sustentan que el fin buscado por la metodología o esquema de separación contable no solamente no se encuentra prohibido por la Constitución, sino además la misma metodología o esquema de separación contable resulta ser una herramienta regulatoria idónea para alcanzar el fin propuesto y cumplir con las obligaciones Constitucionales y legales dispuestas.

De entrada recordamos que, como se explicó en páginas precedentes, la CRC tiene como obligación constitucional, en su rol de interventor en la economía, la de propugnar por asegurar la eficiencia en la prestación de los servicios públicos de manera que se mejore la calidad de vida de los habitantes. Asimismo, subrayamos que los fines que justifican la intervención del Estado en el sector de las TICs como las funciones que la CRC tiene de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales y regulatorias tanto de carácter general y sectorial como particular y concreto, se pueden cumplir mediante la facultad que la CRC tiene de solicitar el reporte de información detallada y confiable en el marco de una metodología o esquema de separación contable que provenga de sus regulados. Así, y siendo la CRC competente para establecer una metodología o esquema de separación contable, tenemos que las potestades de intervención en la economía del Estado le permiten intervenir con el fin de disponer de un mayor nivel de detalle y confiabilidad de información contable para asegurar y preservar, a través de sus funciones constitucionales y legales, tanto la prestación eficiente de los servicios públicos involucrados como la libre y leal competencia de manera que se mejore la calidad de vida de los habitantes.

En tal orden de ideas, observamos que el fin que persigue la metodología o esquema de separación contable busca un fin constitucionalmente legítimo. De igual forma, y tal y como se explicó en páginas precedentes, el medio empleado para tal fin tampoco se encuentra prohibido por la Constitución, toda

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 23 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

vez que la misma carta no prohíbe a la CRC a dictar normas de carácter general que, no obstante no ser leyes, constituyen un parámetro objetivo que rige la conducta del agente regulado a través de directrices, parámetros, metodologías y esquemas que la misma CRC dicte en desarrollo de sus competencias y funciones, como la de requerir el reporte de información amplia, exacta, veraz y oportuna.

Finalmente, y respecto a la idoneidad de la medida para alcanzar los fines y obligaciones constitucionalmente identificadas, se observa que la medida no resulta ser innecesaria y mucho menos claramente desproporcionada de cara a la libertad de empresa de los PRST y OSTV. Al punto, se tiene que la metodología o esquema de separación contable, al no establecer una obligación de reporte homogénea para todos los PRST y OTVS sino al gradar el sistema de reporte derivado de dicha obligación, parte del entendido de ser un instrumento regulatorio dispuesto a obtener información detallada y confiable por parte de los agentes regulados del sector técnico y operativo en el que desarrolla su intervención económica, con el fin de contar con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones en el marco de sus competencias fijadas por la Ley 1341 de 2009 y 1507 de 2012. Así las cosas, la medida regulatoria que busca los fines y obligaciones constitucionales identificadas resulta idónea para efectos de facilitar el cumplimiento de sus funciones, como la de corregir los errores de un mercado imperfecto y delimitar el ejercicio de la libertad de empresa, así como para preservar la sana y transparente competencia, logrando así la finalidad de no solamente mejorar la eficacia en la prestación de los servicios públicos sino también preservando la libre y leal competencia en el sector TIC, propugnando por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes.

En suma, se puede concluir que la metodología o esquema de separación contable entendido como un medio o instrumento regulatorio que provee al regulador de la información necesaria para que la misma se disponga al alcance de los fines y obligaciones constitucionales y legales identificadas, resulta ser necesario y proporcionado para no solo alcanzar tales fines, sino también para no afectar de manera irrazonable el núcleo esencial de la libertad de empresa de los agentes regulados.

d) Coordinación con el Consejo Técnico de Contaduría y la Ley 1314 de 2009:

En cuanto a la Coordinación con el Consejo Técnico de Contaduría, esta Comisión ya ha socializado la propuesta con funcionarios de dicho organismo y se les ha explicado en profundidad los alcances de la propuesta, la cual, como se ha advertió en el Foro llevado a cabo con el sector, no entra en conflicto con sus competencias en aspectos relacionados con la contabilidad financiera. .

2.3. PRINCIPIO DE LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES. Manifiestan la "Imposibilidad fáctica de imponer ciertas obligaciones con carácter retroactivo. A nivel jurídico consideramos que solicitar información de ejercicios contables anteriores atenta contra el principio de la irretroactividad de la Ley.

Del articulado de la Ley 153 de 1887 se desprende que la irretroactividad de la Ley se convierte en regla general de aplicación e interpretación. Esta figura jurídica atiende al principio de seguridad jurídica que es su fundamento y finalidad. La retroactividad por su parte, es extraordinaria sin duda, por lo que su aplicación es excepcional y deberá obedecer a una finalidad proporcionada. De igual manera, la seguridad jurídica está íntimamente relacionada con el orden público.

Así lo ha señalado la Corte Constitucional en Sentencia No. C-549/93, indicando que el efecto retroactivo está prohibido con el fin de preservar el orden público y plasmar la seguridad y estabilidad

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 24 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

jurídicas, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente¹⁰.

TELEFÓNICA COLOMBIA

"Según el documento, la Ley de TIC menciona que los proveedores no pueden realizar subsidios cruzados y deben adoptar un esquema de contabilidad separada, y la Comisión tiene como funciones promover y regular la libre competencia, y puede proponer reglas de comportamiento diferenciales para los proveedores; en virtud de la concurrencia de estas dos situaciones, esta entidad puede exigir el régimen de contabilidad separada de ingresos, costos y gastos en comento.

En relación con lo anterior, consideramos que la explicación de por qué se entiende que la Comisión tiene facultades legales para exigir la información que se solicita, y para imponer criterios de uniformidad al momento de dirimir discrepancias en cuanto a las metodologías y/o los resultados de las actividades de costeo, no atiende el ordenamiento legal vigente.

La Ley 1341 de 2009 le asigna a la Comisión amplias facultades a la CRC y le fija como el propósito, promover la competencia, evitar el abuso de la posición dominante y regular los mercados y las redes de los servicios de comunicaciones, para que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente y se reflejen altos niveles de calidad. No obstante lo anterior, esta norma no la faculta para determinar esquemas de información de contabilidad separada, conclusión que erróneamente se presenta de la lectura de las funciones encomendadas en el artículo 22 de la Ley 1341.

En este punto, el análisis que se le debe dar a la facultad indiscutida de la CRC para solicitar información a los proveedores para el cumplimiento de sus funciones, no se puede extender hasta la posibilidad de determinar la manera como todos los operadores deban ajustar su contabilidad.

Reiteramos lo señalado en la comunicación que se radicó en la CRC como observaciones a los resultados de la consultoría realizada por la Unión Temporal AXON, publicada el pasado 13 de enero de 2014 por la Comisión, ya que el análisis de competencia no podría surgir de las infracciones específicas contenidas en el artículo 63 la Ley 1341 de 2009, que advierte que es un desconocimiento del régimen "no adoptar contabilidad separada", en la medida que el marco legal actual impone una reserva en materia contable en cabeza de otra autoridad.

En efecto, la Ley 1314 de 2009 ordena que el Estado, bajo la dirección del Presidente la República y por intermedio de las entidades a que hace referencia, intervendrá la economía, limitando la libertad económica, para expedir normas contables, de información financiera y de aseguramiento de la información, que conformen un sistema único y homogéneo de alta calidad, comprensible y de forzosa observancia, por cuya virtud los informes contables y, en particular, los estados financieros, brinden información financiera comprensible, transparente y comparable, pertinente y confiable, útil para la toma de decisiones económicas por parte del Estado.

¹⁰ "En general, el efecto retroactivo está prohibido por razones de orden público. Las personas tienen confianza en la ley vigente, y conforme a ella celebran sus transacciones y cumplen sus deberes jurídicos. Dar efecto retroactivo a una ley equivale a destruir la confianza y seguridad que se tiene en las normas jurídicas. Además especialmente cuando se trata de la reglamentación de toda una institución jurídica, existe verdadera imposibilidad para regular el efecto retroactivo".

"(...) La naturaleza jurídica del principio de irretroactividad es la premisa según la cual, en la generalidad de las circunstancias se prohíbe, con base en la preservación del orden público y con la finalidad de plasmar la seguridad y estabilidad jurídicas, que una ley tenga efectos con anterioridad a su vigencia, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente."

A. VALENCIA ZEA. *Derecho Civil*. Tomo I. Bogotá, Temis, 1989."

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 25 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Así mismo, la Ley 1341 consagró un emisor único de normas contables en el país, que es el Consejo Técnico de la Contaduría Pública - CTCP, y de paso acabó con las atribuciones de las superintendencias y otros organismos del Estado, dejando clara la competencia en materia de autoridades de regulación y de normalización.

En cumplimiento de lo anterior, la Superintendencia Financiera, expidió la Circular 44 de 2012 los lineamientos para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), precisando que se seguirán los lineamientos que establezca el CTCP, permitiendo a las entidades supervisadas y a los aseguradores de información ponerse al día con el proceso de convergencia, con el fin de evitar un mayor impacto en la etapa de transición y, consecuentemente, en la etapa de obligatoriedad en la aplicación de los estándares internacionales de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información.

De lo antes expuesto se desprende que el proyecto de separación contable que entiende que la CRC tiene funciones en materia contable, podría desconocer las normas sobre la implementación de las normas NIIF contenido en la Ley 1314 de 2009, que determina un modelo de separación diferente”.

TELEFÓNICA COLOMBIA

“(…) Adicionalmente, consideramos que el Ministerio de TIC en ejercicio de las facultades asignadas por la Ley 1341 de 2009 y como autoridad encargada de ejercer la vigilancia y control, estableció la obligación de contabilidad separada en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, en el artículo 8 del decreto 542 de 2014, por lo tanto, el interés que persigue la CRC de determinar los mecanismos para evitar que los PRST incurran en la obligación de hacer de llevar contabilidad separada, ya se encuentra definida en el marco legal para el sector”.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Teniendo en cuenta que el eje central de la propuesta regulatoria en referencia es la determinación e imposición de un esquema contable aplicable a los PRSTs, no resulta claro si la CRC tiene facultades para determinar los requisitos técnicos contables que debe contener este proyecto y la posible regulación que se derive del mismo. Si bien entendemos que existe una indudable facultad legal en cabeza de la CRC para (entre otros) regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, consideramos que la naturaleza técnica contable de proyecto extralimita las facultades de la CRC para regular el mercado en relación puntual con la imposición de un modelo de separación contable y las reglas técnicas contables que deben regir su implementación y funcionamiento.

Es importante que se tenga en cuenta que, desde el punto de vista técnico, los modelos contables deben seguir las normas y reglas que sobre la materia sean expedidas por las autoridades técnicas en dicha materia. En términos generales y particularmente para el proyecto que nos ocupa, las normas y reglas técnicas contables deben estar por encima y ordenar las medidas regulatorias se deseen imponer en este caso.

Al respecto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1314 de 2009, las autoridades legalmente facultadas para regular en materia técnica contable en Colombia únicamente son (i) el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y (ii) el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, entidades que obrando conjuntamente pueden expedir, entre otras normas de contabilidad, lo anterior únicamente con fundamento con las propuestas regulatorias presentadas por el (iii) Consejo Técnico de la Contaduría Pública, entidad encargada de la normalización técnica de normas contables.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 26 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Teniendo en cuenta que (a) la esencia misma del proyecto regulatorio en comento es netamente técnico de tipo contable y que (b) con dicho proyecto la CRC estaría expidiendo regulación en materia por fuera de su competencia, Colombia Móvil considera que la mencionada comisión no tiene facultades suficientes para regular en esta materia, ni tampoco para ordenar la implementación del esquema de separación contable propuesto en dicho proyecto.

Rta CRC/ En primer lugar, se recuerda que la obligación de llevar contabilidad separada impone una conducta general desde la fecha en la que entró en vigencia la Ley 1341 de 2009. Por lo anterior, resulta impreciso sostener que la facultad legal y constitucional en la que sustenta esta Comisión la solicitud de información bajo una metodología o esquema de separación contable deriva en una imposibilidad fáctica y jurídica al requerir información de carácter retroactivo. Al punto, es preciso recordar que el proyecto regulatorio aquí propuesto simplemente regula la forma de presentación de información bajo el esquema de separación contable, no pretendiendo regular la infracción al régimen TIC dispuesta en el numeral 8 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, el ejercicio de la función de solicitar información dispuesta en el numeral 19 de la Ley 1341 de la Ley 2009, no implica en sí misma la vulneración del principio de irretroactividad de la ley, pues no resulta preciso argumentar que se atenta contra la seguridad jurídica cuando, en atención del desarrollo de funciones regulatorias amparadas tanto de manera constitucional como legal, se solicita información histórica para el cumplimiento de sus competencias de intervención en el Sector TIC.

En tal sentido, resulta pertinente aclarar que el numeral 19 del artículo 20 de la Ley 1341 de la Ley 2009 solamente condiciona el requerimiento de información al cumplimiento de las funciones que esta Comisión tiene de conformidad con el régimen general dispuesto en materia de TIC, sin deponer algún tipo de restricción o criterio de temporalidad en la información que se pueda solicitar, y solamente calificando que la información requerida debe ser amplia, exacta, veraz y oportuna. Sostener lo contrario sería no sólo maniar la función de requerimiento de información a un criterio temporal inexistente que impidiera requerir información anterior a la motivación de un proyecto regulatorio en cuestión, sino también iría en contravía de la regla de interpretación dispuesta en el artículo 7 de la Ley 1341 de 2009, la cual garantiza el desarrollo de los principios orientadores de la misma ley, con énfasis en la promoción y garantía de libre y leal competencia y la protección de los derechos de los usuarios.

3. RESPECTO DE LA IMPLEMENTACIÓN NIIF

3.1. MODIFICACIÓN PLAN DE CUENTAS CONTABILIDAD FINANCIERA

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

“Esto requeriría que la Contaduría General de la Nación -CGN- creara las cuentas que propone el modelo de la CRC, pues esto no es potestad de las empresas. Además, la modificación al Plan de Cuentas se realiza siempre de manera prospectiva, nunca retroactiva, dada la dinámica de la contabilidad y la imposibilidad de abrir Estados Financieros de ejercicios anteriores. En el caso de UNE y sus filiales, ya fueron aprobados los Estados Financieros del año 2013, y la normatividad sobre esta materia no permite abrirlos nuevamente con el fin de hacer las adecuaciones requeridas.”

ANDESCO

“(…) es importante que exista una coordinación con la Contaduría General de la Nación.(…) las empresas afiliadas a ANDESCO utilizan los principios contables establecidos por la Contaduría General de la Nación, mediante el Plan de Cuentas de la Contabilidad Financiera. El proyecto de resolución

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 27 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

presenta una modificación radical a este plan, que debe ser avalado por el Consejo Técnico de la Contaduría, dado que las empresas no pueden hacer los cambios planteados sin la autorización de este ente técnico.”

Rta CRC/ Respecto de la modificación al plan de cuentas utilizado por las diferentes empresas, ya sea el Plan General de Contabilidad Pública, para las Entidades del sector público, o los planes de cuentas particulares de cada organización (aplicando el decreto 2650 de 1993 o aplicando los criterios establecidos bajo NIIF), de ninguna manera se verán afectados por la implementación del modelo de separación contable. Este modelo parte de la información obtenida en los Estados Financieros auditados, los cuales se han elaborado con fundamento en las normas contables y financieras colombianas que aplican a cada organización y con base en esta información se elabora este informe analítico, por lo cual este proyecto regulatorio, no implica una modificación a dichas normas.

Si bien se toma en consideración la contabilidad financiera como insumo, la elaboración de este Modelo de Separación Contable está basado en una metodología diferente y con propósitos regulatorios para el sector TIC, que no tiene una relación de dependencia con la metodología contable empleada por los operadores en la elaboración de sus registros financieros. En particular, únicamente se requiere que los registros financieros empleados para la elaboración del Sistema de Separación Contable hayan sido revisados con anterioridad por un auditor, el cual certifique que éstos cumplen con la normativa contable aplicable.

Consiguientemente, el requerimiento de adopción de un modelo de separación contable detallada se realizaría sobre aquellos operadores identificados en el Esquema de Separación Contable, con independencia de los principios, criterios y condiciones aplicados. De acuerdo con lo anterior se rechazan las opiniones expresadas en este aspecto por parte de Grupo UNE y ANDESCO.

3.2. OBLIGACIÓN DE CONVERGENCIA A LAS NIIF

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES.

“UNE y sus filiales están obligadas a la implementación plena de las normas internacionales de información Financiera -NIIF- a partir del 1 de enero de 2015, sistema de información que en su filosofía busca mantener la contabilidad a costos corrientes”

De igual forma **UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES** manifiesta que “(...) la información a partir del 2015 (presentada con base en contabilidad bajo normas NIIF) y la de los años 2013 y 2014 lógicamente no serían comparables, dados los grandes cambios de fondo contenidos en las normas NIIF. Este es uno de los motivos por los cuales muy respetuosamente solicitamos a la CRC que la aplicación del modelo propuesto inicie el 1 de enero de 2015 (entregando la información del primer semestre del 2015 en agosto de dicho año), de forma que el tiempo que resta del 2014 sirva para adecuar los sistemas de información de acuerdo al modelo de Separación Contable que adopte la Comisión.”

ANDESCO

“(...) la Superintendencia Financiera, expidió la Circular 44 de 2012 con los lineamientos para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), precisando que se seguirán los parámetros que establezca el Consejo Técnico de la Contaduría. Nuestras empresas afiliadas se encuentran en este proceso de adecuación a las NIIF, mediante inversiones significativas en sus sistemas de recolección, manejo, adecuación y reporte de información. (...) Dado que la implementación plena de las NIIF está programada para enero de 2015 consideramos que es

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 28 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

importante poder armonizar los ajustes al proyectos de separación contable en la fecha de entrada de las NIIF.”

COMCEL S.A

“Actualmente las empresas, nos encontramos en proceso de implementación de las NIIF, con fundamento en la Ley y estándares internacionales mencionados anteriormente, que no resultan acordes con lo dispuesto en el proyecto regulatorio de la Comisión.

Es pertinente resaltar que se han realizado altas inversiones para realizar dicha adecuación, que no resultarían compatibles con los nuevos requerimientos, lo cual hace más gravosa la propuesta objeto de comentarios.

TELMEX COLOMBIA S.A

“Actualmente, las empresas estamos en proceso de transición hacia las NIIF, lo cual ha generado adecuaciones a los sistemas contables con altas inversiones, cuya vigencia completa entrará a regir a partir de enero de 2015.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de la Comisión no se armoniza con las adecuaciones adelantadas, debido a que estas se encuentran soportadas en normas internacionales, a diferencia del modelo propuesto por la Comisión.

De igual manera, es pertinente resaltar que las normas financieras son de orden general, como es el caso de las NIIF. Se trata de disposiciones que pretenden cerrar una brecha entre la información contable y la necesaria para gestionar negocios. Es así como las NIIF - 8 contemplan las normas necesarias para el segmento operativo. Sin embargo, ese cuerpo tiene como principio no exigir información que no se esté usando en la compañía.

Así las cosas, si las normas NIIF no contemplan exigencias de información no contenida dentro de la operación normal de la compañía, mal harían otras entidades en requerirla. En este sentido se reitera que la información contenida en los modelos propuestos por la Comisión, no se encuentra actualmente contemplada en las compañías”.

Rta CRC/ La CRC tiene pleno conocimiento del proceso de convergencia hacia Normas internacionales de la Contabilidad Financiera que se encuentran adelantando actualmente las diferentes organizaciones, ya sea del grupo 1, grupo 2 o grupo 3 de acuerdo a lo establecido en la Ley 1314 de 2009 *"por la cual se regulan los principios y normas de contabilidad e información financiera y de aseguramiento de información aceptados en Colombia, se señalan las autoridades competentes, el procedimiento para su expedición y se determinan las entidades responsables de vigilar su cumplimiento"* y sus decretos reglamentarios, así mismo la CRC reconoce las implicaciones técnicas y económicas que conlleva este proceso, pero se reitera que el modelo regulatorio propuesto por esta entidad no afecta las normas contables y financieras colombianas que aplican a cada organización, sino que pretende crear un informe de contabilidad analítica partiendo de los datos de la contabilidad financiera, no interfiriendo en la misma.

En este mismo sentido, para la elaboración de la contabilidad regulatoria (o Separación Contable), ya sea bajo el estándar de costos históricos o el estándar de costos corrientes, se debe partir de los registros financieros presentados por el operador debidamente auditados. En aras de facilitar el proceso de implementación de la Separación Contable y de acuerdo con las sugerencias de los

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 29 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

operadores y a las necesidades del sector se modificaron las fechas para la implementación del esquema de separación contable con las siguientes fechas de entrega y revisión:

- (i) *Presentación de un programa de implementación del modelo*, bajo el estándar de costos históricos y corrientes, a más tardar el 27 de febrero de 2015.
- (ii) *Revisión y aprobación por parte de la CRC de las propuestas de implementación recibidas (plazo: hasta el 29 de mayo de 2015).*
- (iii) *Presentación del Modelo de Separación Contable (plazo: 28 de agosto de 2015)*, elaborado bajo los estándares de costos históricos y corrientes, referentes al ejercicio del primer semestre del año 2015.
- (iv) *Revisión de los Modelos de Separación Contable (plazo: 30 de noviembre de 2015)*, acompañado de un informe presentado conforme al artículo 10 del proyecto de resolución.
- (v) *Presentación del Modelo de Separación Contable (plazo: último día hábil de abril del 2016)*, elaborado bajo los estándares de costos históricos y corrientes, referentes al ejercicio 2015.

3.3. NIIF 8 SEGMENTOS DEL NEGOCIO ES EQUIVALENTE A SEPARACIÓN CONTABLE

COMCEL S.A

Las Normas Internacionales de Información Financiera, particularmente la N° 8, contempla el suministro de información financiera por segmentos del negocio, pero bajo ciertas condiciones, algunas de las cuales se transcriben continuación:

(...) Alcance

Esta NIIF se aplica a una entidad:

- (i) cuyos instrumentos de deuda o de patrimonio se negocien en un mercado público (ya sea una bolsa de Valores nacional o extranjera, o un mercado no organizado, incluyendo los mercados locales y regionales), o
- (ii) que registre, o esté en proceso de registrar, sus estados financieros en una comisión de valores u otra organización reguladora, con el fin de emitir algún tipo de instrumento en un mercado público; y
- (b) Los estados financieros consolidados de un grupo con una controladora:
 - (i) cuyos instrumentos de deuda o de patrimonio se negocien en un mercado público (ya sea una bolsa de valores nacional o extranjera, o un mercado no organizado, incluyendo los mercados locales y regionales), o
 - (ii) que registre, o esté en proceso de registrar, los estados financieros consolidados en una comisión de valores u otra organización reguladora, con el fin de emitir algún tipo de instrumento en un mercado público.

Definición de Segmento

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 30 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Un segmento de operación es un componente de una entidad:

- (a) que desarrolla actividades de negocio de las que puede obtener ingresos de las actividades ordinarias e incurrir en gastos (incluidos los ingresos de las actividades ordinarias y los gastos por transacciones con otros componentes de la misma entidad),
- (b) cuyos resultados de operación son remados de forma regular por la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación de la entidad, para decidir sobre los recursos que deben asignarse al segmento y evaluar su rendimiento; y
- (c) sobre el cual se dispone de información financiera diferenciada.

Definición de Máxima Autoridad

La expresión "máxima autoridad en la toma de decisiones de operación" designa una función y no necesariamente a un directivo con un cargo específico. Esa función consiste en la asignación de recursos a los segmentos de operación de una entidad y la evaluación de su rendimiento. Con frecuencia, la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación de una entidad es su presidente ejecutivo o su director de operaciones, pero podría ser también, por ejemplo, un grupo de directores ejecutivos u otros.

Organización Interna

Generalmente, un segmento de operación tiene un responsable del segmento que rinde cuentas directamente a la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación y se mantiene regularmente en contacto con ella, para tratar sobre las actividades de operación, los resultados financieros, las previsiones o los planes para el segmento.

Criterios de Medición

El importe de cada partida presentada por los segmentos se corresponderá con la medida informada a la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación con el objeto de decidir sobre la asignación de recursos al segmento y evaluar su rendimiento. Los ajustes y eliminaciones efectuados en la elaboración de los estados financieros de una entidad, así como la asignación de los ingresos de las actividades ordinarias, gastos, y pérdidas o ganancias sólo se tendrán en cuenta al determinar las pérdidas o ganancias a presentar por los segmentos cuando se incluyan en la medida de los resultados del segmento utilizados por la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación. De forma similar, sólo se informarán, en relación con un determinado segmento, los activos y pasivos que se incluyan en la medida de los activos y pasivos de ese segmento utilizado por la máxima autoridad en la toma de decisiones de operación. Si se asignasen importes a los resultados, activos o pasivos presentados por los segmentos, deberá hacérselo con un criterio razonable de reparto.

Como se aprecia de estas transcripciones de la NIIF No.8., las normas internacionales no exigen llevar registros separados para las distintas actividades de una empresa, excepto cuando sus acciones o sus instrumentos de deuda se cotizan en el mercado público de valores. Además, para que exista un segmento se requiere, entre otras condiciones, que exista información contable diferenciada.

Obsérvese que no se exige una contabilidad separada para cada segmento, sino la utilización de la misma información de que se sirve la administración del negocio, para el control y vigilancia de las diferentes áreas del negocio. En este aspecto la NIIF es reiterativa.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 31 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Esta revisión de las normas contables nacionales e internacionales permite concluir sin dificultad, que no es usual ni forma parte de las prácticas y las costumbres de aceptación general, exigir contabilidad separada para cada una de las áreas de actividades de una empresa.

De igual manera, las NIIF No. 8 contemplan las normas necesarias para el segmento operativo, sin embargo la misma tiene como principio, no exigir información que no se esté usando en la compañía”.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

“...Adicionalmente, la clasificación de la información contable en la forma en que se establece en el proyecto regulatorio va en contravía de la NIIF 8 - Segmentos de Negocio, todas las veces que la norma internacional mencionada establece la clasificación de la información financiera en relación con los segmentos de negocio (información que se utiliza para gestionar contablemente la compañía), mientras que el proyecto regulatorio pretende una clasificación de información que no refleja la gestión del negocio y por ende se genera una contabilidad diferente y paralela a la contabilidad financiera bajo las normas contables”.

Rta CRC/ De acuerdo con lo expuesto por COMCEL S.A, el Esquema de separación contable sería equivalente a la información de Segmentos de operación desarrollados en la NIIF 8, a lo que la CRC rechaza los argumentos presentados teniendo en cuenta que: En primer lugar, el modelo regulatorio de contabilidad separada no afecta la contabilidad financiera que se prepara bajo las normas contables; y segundo, bajo la NIIF 8 Segmentos de operación: “No todas las partes de una entidad son necesariamente segmentos de operación o integrantes de ellos. Por ejemplo, es posible que la sede social o algunos departamentos funcionales no obtengan ingresos de las actividades ordinarias o los obtengan con un carácter meramente accesorio a las actividades de la entidad, en cuyo caso no serían segmentos de operación (...) los planes de beneficios post-empleo de una entidad no son segmentos de operación.”¹¹ Bajo este esquema no se contemplan el universo de costos y gastos en que incurre una organización, sino los que son directamente atribuibles a un Ingreso Operacional, así mismo los criterios y fundamentos de esta norma son diferentes a los contemplados en el Modelo de contabilidad separada, teniendo en cuenta que los fines regulatorios y particulares del sector TIC en los que se basa el modelo de Separación Contable son: la reducción de las asimetrías de información, detección de posibles subsidios cruzados entre servicios, entre otras potenciales prácticas anticompetitivas, no se alcanzan con la aplicación de la NIIF 8 Segmentos de Operación.

Es importante tener presente que no todas las organizaciones estarían obligadas a efectuar la aplicación de NIIF plenas. Así mismo, sólo las organizaciones o grupos cuyos instrumentos de deuda o patrimonio se negocien en un mercado público de valores o registre sus estados financieros en una comisión de valores con el fin de emitir un instrumento en un mercado público, estarían obligadas a la aplicación de la NIIF 8.

Como se ha indicado en el presente documento, la elaboración de este Modelo de Separación Contable no tiene una relación de dependencia con la metodología contable empleada por los operadores en la elaboración de sus registros financieros, no es una norma que restringe libertad económica o que impone normas contables.

¹¹ Norma Internacional de Información Financiera 8 Segmentos de Operación, Numeral 6. P. 300

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 32 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

3.4. PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN COSTOS HISTÓRICOS, COSTOS CORRIENTES O COSTOS DE REPOSICIÓN- PRECIOS DE INTERCONEXIÓN CON MODELOS DE COSTOS ECONÓMICOS Y NO CONTABLES

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

“Proponemos entonces que la información a costos corrientes se entregue únicamente a partir de 2015, con base en contabilidad financiera bajo normas NIIF, lo cual derivaría en un ahorro significativo en tiempo y costos en lo referente a la presentación de los activos a valores corrientes. Además no sería necesario que la CRC indicara cómo presentar los activos a valores corrientes dado que las Normas NIIF recogen las mejores prácticas internacionales para ajustar los activos, pasivos, costos y gastos a valores corrientes.”

TELEFÓNICA COLOMBIA

“Para el estándar de costos corrientes, el proyecto da la opción de estimar el costo de reposición dentro de cuatro metodologías: valoración absoluta, activo moderno equivalente, números de índices, y no revaluación. Sobre este tema, consideramos que si los operadores escogen metodologías distintas no sería posible analizar el comportamiento de los agentes de manera uniforme; y además, la Comisión no tiene la potestad de imponer un criterio por encima del escogido por cada operador”.

De igual forma **TELEFÓNICA COLOMBIA** manifiesta que “Señala el documento que los modelos de separación contable también son una herramienta de soporte en materia de cargos de acceso e interconexión, para la revisión y análisis de los niveles de precios mayoristas y para la verificación de una prestación igual a igual en la auto-provisión y venta a terceros, y pone como ejemplo, entre otras, las Resoluciones CRC 3136 y 3500 de 2011, mediante las cuales se determinaron los cargos de acceso por uso y capacidad, y los cargos de acceso de los mensajes cortos de texto (SMS) con relación a las redes móviles.

Sobre este asunto, llama la atención que la Comisión está variando notablemente la forma cómo va a fijar los cargos de interconexión, ya que en el pasado ha aplicado metodologías de costeo económico y no de tipo contable.

En 2007, en el proceso de definición de los cargos de acceso, la Comisión anunció la aplicación de una metodología para el cálculo de costos incrementales del largo plazo considerando costos y estimaciones de demanda en un horizonte determinado, buscando obtener los cargos de acceso en base a criterios de eficiencia (Benchmark) en lugar de sólo considerar la empresa real, dado que con ella se promueven incentivos a la eficiencia en la operación, expansión y costos de los operadores.

En el mismo sentido, los considerandos de las resoluciones CRC 3136 y 3500 tratan sobre la metodología de costos incrementales de largo plazo, donde se consideran costos económicos prospectivos incrementales más una porción de costos futuros, pero no costos contables o históricos.

Tampoco tiene mucho sentido afirmar que se revise si los operadores estamos incurriendo en estrechamiento de márgenes cuando los precios mayoristas están regulados en el tope por parte de la Comisión, todos los contratos de interconexión deben registrarse, y la Comisión es quien aprueba la Oferta Básica de Interconexión y define los precios, y puede ordenar la aplicación de pruebas de imputación para verificar los eventuales problemas de discriminación. Y cuando la CRC señala que busca entre otros objetivos, el de monitorear posibles comportamientos de subvenciones cruzadas y estrechamiento de márgenes, está desconociendo que esos chequeos podrían duplicar la función de protección de la competencia que radica en cabeza de la Superintendencia de Industria y Comercio”.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 33 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Por otro lado **TELEFÓNICA COLOMBIA** plantea que en el Anexo I. Numeral 1.3.: "Respecto de la obligación prevista en este numeral, encontramos que se está confundiendo los cargos de acceso entre operadores con los precios finales de usuario, dado que se menciona en el proyecto de resolución que se "pretende comprobar que los operadores den un trato equitativo a los otros operadores, y que a éstos no les otorguen condiciones menos favorables a las que se otorguen a ellos mismos"; esta redacción corresponde a una redacción parcial del principio de trato no discriminatorio con acceso igual- cargo igual, previsto por la Resolución CRC 3101 de 2011 en el artículo 4, para lo cual la regulación ya tiene prevista la prueba de imputación, mecanismo que le permite verificar el cumplimiento de este principio.

De otra parte, la CRC cuenta con la facultad de regular los precios de los servicios, únicamente cuando se den las condiciones que establece el artículo 23 de la Ley 1341, por lo tanto, no se entiende la finalidad de comparar los precios entre empresa cuando se está en un régimen de libertad, donde es el mercado y la sana competencia las que lo rigen.

Así, en los eventos en que las tarifas estén reguladas la verificación de su cumplimiento se dejará constancia de los límites o reglas que fija el regulador con el precio que cobra cada empresa. Por lo anterior, solicitamos que se suprima este acápite."

ANDESCO

"(...) el proyecto de resolución solicita información histórica de acuerdo con los formularios de información propuestos. Consideramos que el nivel de desagregación, detalle y formato de la información solicitada requiere adecuaciones importantes a los sistemas de contabilidad, bases de datos y gestión de las empresas que en la actualidad hacen imposible presentar la información solicitada, por lo tanto pensar en adecuar la información de vigencias pasadas es prácticamente imposible. Nuestras empresas afiliadas cuentan con procesos automatizados de recolección de información que no permiten la reconfiguración de información existente en cuanto a contabilidad. De esta forma no es posible modificar la información de vigencias pasadas para adecuarla a los formatos propuestos."

COMCEL S.A

"Los modelos proponen reemplazar los costos financieros reales por un costo estimado del capital basado en una fórmula, cuyo resultado debe ser aprobado previamente por la Comisión.

Es así como este esquema propone modificar la situación financiera real de las empresas de los operadores, con base en unos costos financieros presuntos o estimados, pero no reales, lo cual no es soporte para ninguna definición regulatoria jurídica o económica".

TELMEX COLOMBIA S.A

"En los costos se permite el uso de los históricos, que coinciden con la contabilidad financiera, pero el Documento propuesto deja abierta la posibilidad de que la Comisión determine la necesidad de ajustes con relación al registro en la Contabilidad Financiera, de posibles revaluaciones y mejoras de los activos.

De igual manera, el estudio, establece que dichos ajustes se determinarán bajo los criterios discrecionales de la Comisión, con base en las condiciones particulares de cada situación, discrecionalidad que va en contravía de las disposiciones legales que rigen tanto las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, como disposiciones internacionales como las NIIF. LA ausencia de criterios objetivos en el modelo contable propuesto genera un alto nivel de incertidumbre jurídica.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 34 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Es pertinente reiterar que al tenor de lo dispuesto en el bloque de legalidad contenido en la Constitución Política, mencionado en los comentarios generales, dichas facultades no se encuentran contempladas en la Ley y por tanto los criterios que se establezcan por parte de la Comisión, no pueden ser discrecionales, sino que deben estar contenidos dentro del ordenamiento jurídico vigente y por tanto de previo conocimiento por parte de los administrados.

En el modelo propuesto, se introduce un concepto ajeno a la contabilidad, que consiste en reemplazar los costos financieros reales por un costo estimado del capital basado en una fórmula, cuyo resultado debe ser aprobado previamente por la Comisión. Bajo este esquema, los costos financieros reales serían servicios regulados.

Este procedimiento propone modificar la situación financiera real de los operadores, determinada con base en los hechos económicos ocurridos durante el correspondiente ejercicio, considerando unos costos financieros presuntos, que necesariamente desembocan en resultados presuntos y no reales.

De esta manera, la contabilidad se desfigura completamente, sin que el proyecto o el documento soporte aporten argumentos técnicos o jurídicos, que justifiquen la adopción de una decisión tan drástica y contraria a las normas contables vigentes”.

TELMEX COLOMBIA S.A

“El modelo propone complicadas fórmulas para la atribución de los costos, los cuales se apartan sustancialmente de los generalmente aceptados en la contabilidad financiera. El sistema propuesto resulta mucho más intrincado, cuando se advierte el número de categorías de servicios que exige la separación contable. De especial complejidad resulta la separación de costos basados en los activos comunes, como en el caso de las depreciaciones y amortizaciones.

En materia de ingresos, la propuesta exige el registro de cifras, que en términos reales no corresponden a hechos económicos realizados, como las diferencias que se puedan presentar en casos de promociones u otros eventos, entre los valores de mercado y los efectivamente facturados a los clientes.

Sin duda, el aspecto más complejo que se deriva de las exigencias del Proyecto, tiene que ver con la separación y asignación de los costos, dado el número de categorías que exige el modelo para la separación de la contabilidad y los criterios discrecionales y subjetivos para dicha asignación.

Así las cosas, resulta extremadamente complejo distribuir todos los costos de acuerdo con las diversas categorías de servicios prestados por el operador, como se mencionó al inicio del documento”.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.

Aunado a lo anterior, es preciso advertir que para el caso de ETB los costos que calcula la Empresa son generados por una red de telecomunicaciones que es única y cuya utilización impacta en todos los servicios de ETB, y por lo tanto, al no ser una red desagregada, se vuelve quimérico el cálculo de costos por cada segmento.

Insistimos que la solicitud contraviene incluso postulados y normas básicas contenidas en el Plan General de Contabilidad Pública, en el Decreto 2649 de 1993 y en el propio Plan de Contabilidad para Entes Públicos, por motivos tales como:

- Se aleja del principio contable de general aceptación de ente económico, que conlleva los conceptos de unidad patrimonial y de caja. La contabilidad como sistema de información se enmarca

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 35 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

o circunscribe a la existencia de un ente claramente definido, en desarrollo de una actividad económica organizada como una unidad.

- Exigir la presentación de "contabilidades separadas por servicio", tratándose de un sólo ente económico que desarrolla actividades diversas, bajo la pretensión de producir y emitir información contable para cada una de ellas, desvirtúa la razonabilidad y confiabilidad de la información contable.
- Existen herramientas administrativas que permiten satisfacer requerimientos específicos de información, sin que ello implique la creación de sistemas contables independientes, que en última instancia, no estarían dando razón del ente, sino de uno de los procesos u actividades ejecutadas al interior del mismo.

De este modo, la información contable debe ser producto de una construcción derivada de la aplicación de principios, normas y procedimientos, y su confiabilidad y utilidad se fundamenta en la razonabilidad de las cifras que presenta. En la medida que incluya todos los hechos valorados en términos cualitativos o cuantitativos, se asume que revela la situación real de un ente en un período determinado.

(...) Ahora bien, no resulta clara la justificación de incluir en esta separación contable los costos históricos, pues es información previa relacionada con las operaciones propias de lo PRST en la prestación de servicios de telecomunicaciones, ni la inclusión de costos corriente o costos de reposición, que en realidad son o responden a los costos reales o actuales de un rendimiento o el resultado de los costos que en la actualidad el operador incurre para lograr la prestación. Esta información responde a las estrategias comerciales propias de cada compañía y el hecho de ponerlo en evidencia podría mutar en estrategias contrarias a la competencia.

Entendemos entonces la voluntad del legislador, sin embargo se debe comprender que mucha de la información que se pretende requerir podría representar un exceso de información que no conseguiría el efecto pretendido por el regulador. Por ejemplo, el documento pretende solicitar información de costos incrementales a largo plazo, información puede ser común a diferentes servicios y que por esta razón están ligados a la forma de la prestación del servicio y responden a las gestiones y modelos internos que son desarrollados por cada compañía para su crecimiento comercial y de esta forma lograr crecimiento no solo en la cantidad de usuarios sino en la calidad y la prestación de los servicios.

En cuanto a los ingresos, tampoco es cierto que la publicación de esta información garantice una sana competencia, más aún - como se indica en el documento - que se deben incluir incluso los ingresos diferentes a los servicios prestados de telecomunicaciones cuando estos últimos no resultan relevantes para lo que se pretende auditar o controlar y por su parte podría vulnerar la competencia desde la oferta.

Rta CRC/ En primer lugar, es necesario aclarar que el Esquema de Separación Contable propuesto es de naturaleza multi-estándar, es decir, que cuenta con resultados tanto en el estándar de costos históricos como en el de corrientes.

Con relación al estándar de costos históricos, cabe mencionar que su propósito es reflejar unos resultados en la contabilidad regulatoria asimilables a la realidad financiera del operador. Se pretende principalmente tener una referencia de costos que señale los costos subyacentes efectivamente incurridos. Bajo este estándar de costos, el valor de los activos se basa en su costo de adquisición y los registros reales de la Contabilidad Financiera (incluyendo eventuales ajustes financieros). Por lo general, se considera que las revaluaciones de activos efectuadas por los operadores en sus registros financieros, debidamente aprobados por su auditor externo, deberían ser consideradas como base para la elaboración del sistema de contabilidad regulatoria en su estándar de costos históricos.

En este sentido, se hace notar que las variaciones de precios comunes en la industria, relativas a equipamiento y mano de obra, justificarían la necesidad de considerar la aplicación del estándar de

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones"	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 36 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

costos corrientes. Su principal propósito es reflejar el precio actual de mercado de los activos y reflejar los costos que afrontaría un operador que desplegase su red actualmente. En este sentido, se habla generalmente del valor de sustitución de los activos.

No obstante lo anterior, se reconoce que, en el caso de emplearse un modelo de revaluación para el cálculo de los costos de depreciación de los activos en la contabilidad financiera, sería oportuno una precisa identificación de los montos reales de adquisición y los montos procedentes de la revaluación de los activos por cuestiones de transparencia y auditabilidad.

La CRC considera oportuno requerir a los operadores que en el estándar de costos históricos desagreguen cada cuenta de activo en dos cuentas separadas con la intención de reflejar por una parte el costo de depreciación del activo correspondiente al valor de adquisición y por otra parte el costo de depreciación correspondiente a la revaluación del activo.

Esta desagregación debe realizarse únicamente para el estándar de costos históricos y permite una mejora en la transparencia y auditabilidad del sistema de separación contable. En particular, se podrán evaluar los mecanismos de revaluación de activos empleados en la contabilidad financiera en aras de determinar la adecuación de la aproximación a los criterios bajo los estándares de costos históricos y corrientes.

De otro lado es importante aclarar que la metodología regulatoria que plantea esta Comisión es independiente y diferente al modelo del valor razonable que se utiliza en las NIIF, y como se ha reiterado, la contabilidad separada toma como base la información financiera auditada y elaborada de acuerdo a las políticas internas de cada organización.

Finalmente, en cuanto a la revaluación de los activos en la contabilidad regulatoria (a costos corrientes) y en las NIIF, el espíritu detrás de la revisión del valor de los activos sería similar en ambos casos pero hay diferencias en su implementación. En las NIIF, las empresas tienen la alternativa de seguir el "modelo de costo" (adquisición) o "modelo de revaluación". En la contabilidad regulatoria, sin embargo, bajo el estándar de costos corrientes, los operadores deben realizar dichas revaluaciones para una gran parte de los activos siguiendo las metodologías establecidas en la propuesta regulatoria.

En cuanto a la implementación de la medida se acepta la propuesta de los PRSTS para que se entregue información a partir de 2015 tal y como lo establece el proyecto regulatorio.

4. RESPECTO DEL NIVEL DE DESAGREGACIÓN DE LA INFORMACIÓN, DE LOS PRECIOS DE TRANSFERENCIA, DE LA APLICACIÓN TÉCNICA DEL MODELO Y DE LA IMPOSIBILIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA MEDIDA:

4.1. LA SEPARACIÓN CONTABLE PARA LOS OPERADORES DOMINANTES Y MERCADO GEOGRÁFICO RELEVANTE

TELEFÓNICA COLOMBIA

"Si bien estamos de acuerdo con que la obligación de separación contable es una herramienta conocida en la industria de telecomunicaciones, el caso mexicano que se usa como ejemplo en el documento soporte ha tomado un importante giro. Aunque se cita como una obligación sectorial similar a la propuesta para Colombia, dando a entender que debe hacerse exigible a casi la totalidad de agentes, hay que advertir que en las últimas decisiones del Instituto Federal de Telecomunicaciones - IFT, la separación contable solo aplica a los agentes económicos preponderantes. De esta forma esta experiencia se asimila a lo que comentamos ampliamente que

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones"	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 37 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

sucede en la Unión Europea y Brasil, en donde la separación contable solo debe aplicar como remedio regulatorio a los operadores declarados con posición de dominio en el respectivo mercado.

El pasado 10 de marzo de 2014, dentro del plazo exigido en la última reforma constitucional, el IFT dio a conocer las medidas relacionadas con información, oferta y calidad de servicios de telecomunicaciones, acuerdos en exclusiva, limitaciones al uso de equipos terminales entre redes, regulación asimétrica en tarifas e infraestructura de red, incluyendo la desagregación de sus elementos esenciales al Agente Económico Preponderante.

El IFT declaró como Agente Económico Preponderante (AEP) en el sector de las telecomunicaciones al Grupo de Interés Económico del que forman parte América Móvil, Telmex, el Grupo Carso y Grupo Financiero Inbursa. Como agentes preponderantes en los mercados de telefonía fija y móvil, las empresas del mencionado grupo deben someterse a una regulación especial en materia de interconexión, incluyendo la imposición de tarifas de interconexión asimétricas a ser determinadas por el IFT y un convenio marco de interconexión.

Además, el AEP deberá presentar la información de separación contable por servicio, región, función y componente de sus redes, conforme a la resolución que expida el Manual que provee los criterios y la metodología aplicable. El AEP estará obligado a permitir al Instituto que audite el procedimiento de realización del ejercicio de separación contable y de la información que se utilice para generar los reportes de separación contable, para lo cual se podrán realizar visitas de verificación y requerir la exhibición de papeles, libros, documentos, archivos e información generada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología, a fin de comprobar el cumplimiento de las medidas.

Reiteramos a la CRC la solicitud de que la medida se aplique al proveedor que tenga la posición dominante en el mercado”.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.

Por otra parte, vale la pena que la Comisión de Regulación de Comunicaciones analice las medidas adoptadas en otros ordenamientos jurídicos, a efectos de que sean tenidas en cuenta para el desarrollo de medidas y proyectos regulatorios que se presente en el marco del proyecto de resolución sobre separación contables. Sobre este particular, la Recomendación de la Comisión Europea, de 19 de septiembre de 2005, relativa a la separación contable y los sistemas de contabilidad de costes dentro del marco regulador de las comunicaciones electrónicas, dispone que los operadores que hayan sido designados como poseedores de peso significativo en el mercado (PSM) en un mercado pertinente se les pueden imponer, entre otras, obligaciones relativas a la preparación de cuentas separadas y/o la implantación de un sistema de contabilidad de costes. Al imponer tales obligaciones se pretende conseguir que las transacciones entre operadores resulten más transparentes y/o determinar el coste real de los servicios prestados.

Obsérvese cómo la obligación de separación contable está dirigida a los operadores con poder significativo en el mercado. Por lo anterior, consideramos acertado que las medidas de separación contable que se pretenden adoptar, de ser pertinentes, estén dirigidas únicamente al proveedor declarado como dominante con el fin de velar por la libre competencia o mejor por un mercado competido.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

No puede olvidarse que en el caso colombiano el mercado móvil no se encuentra con condiciones de competencia equilibradas y existe un operador con posición de dominio constatada, por lo tanto, no vemos procedente la imposición de medidas de separación contable discriminada a todos los operadores y menos considerando como elemento para su aplicación, un nivel ingreso respecto del

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 38 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

cual no vemos que exista un estudio adecuado que determine que ese elemento es el que se debe considerar para estos efectos, y mucho menos en relación con el monto que se toma por la CRC como nivel para que se aplique la obligación en los términos del proyecto.

Así las cosas, puede notarse que existe una desconexión entre los elementos fundamentales de un proyecto regulatorio, esto es, entre (a) el propósito primario del proyecto regulatorio, (b) el medio propuesto para lograr dicho objetivo y, en consecuencia una desconexión igualmente frente a la relación positiva que debe existir a favor de los beneficios que supondría su aplicación y los costos de su aplicación.

De otro lado, (...) **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** considera que si bien las medidas propuestas por la CRC no deberían ser expedidas con carácter obligatorio para todos los PRSTs, en caso de ser expedidas las mismas solo deben ser de cumplimiento exclusivo y particular de todos aquellos PRSTs que ostenten una posición de dominio constatada en el sector de las TIC.

En términos generales, las medidas de separación contable tienen sentido y están justificadas siempre que sean de obligatorio cumplimiento exclusivamente por los PRSTs con poder significativo de mercado o posición de dominio, lo anterior toda vez que debido a su tamaño y al poder de determinar las condiciones del mercado, resulta necesario asegurar que dichos PRSTs manejen contabilidad separada y se abstengan de ejecutar subsidios cruzados entre sus unidades de negocio. La adopción de un modelo de separación contable hace parte de un grupo de reglas o soluciones reconocidas incluso por entidades como el Cuerpo de Reguladores Europeos (Body of European Regulators for Electronic Communications - BEREC) que pueden ser aplicadas de manera conjunta pero únicamente para competidores que detenten posición de dominio dentro de un mercado determinado, pero no para los competidores que no cumplan con dicho requisito.

En el mismo sentido, tal y como ha sido manifestado por la UIT en la guía de contabilidad regulatoria, "La contabilidad de costos y la separación contable son obligaciones ex ante impuestas a los operadores PSM. La separación contable trata de identificar los servicios regulados sobre los cuales los operadores PSM han de facilitar información contable". Así mismo, en dicho documento se señala que, "Cuando las ANR concluyen que el operador puede utilizar su posición dominante, y se identifican claramente los posibles comportamientos anticompetitivos en el mercado específico en que el operador tiene la posición dominante, se pueden imponer obligaciones ex ante, incluida la contabilidad de costos y la separación contable".

La posición de dominio (y su eventual abuso) hace necesaria una regulación particular aplicable únicamente a dichos PRSTs que logre un control que permita garantizar la libre competencia en el sector antes que el posible abuso de la posición dominante configure una falla del mercado y efectos negativos que afecten a los usuarios, el sector y los niveles de competencia.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que la adopción de esta medida implica esfuerzos económicos, técnicos y administrativos considerables, tiene todo el sentido que las mismas sean de obligatorio cumplimiento únicamente por parte de los PRSTs con posición de dominio en el mercado, toda vez que son dicho PRSTs quienes tienen una ventaja en término de tamaño, participación de mercado y poder de determinación que generan a su vez que sus competidores en relación con sus demás competidores se vean afectados negativamente por falta de adecuados niveles de competencia, costos adicionales, entre otros.

Por el contrario, su aplicación a los PRSTs que no detenten dicha condición no resulta viable la aplicación, mucho menos cuando nos encontramos en el marco de un mercado tan regulado como es el mercado de telecomunicaciones en Colombia. Al respecto, actualmente el mercado de telecomunicaciones (por lo menos el móvil) tiene precios definidos por el regulador con base en los costos hipotéticos de un operador eficiente, y que son calculados por el regulador. Teniendo en cuenta los precios regulados no permiten la negociación de ciertos elementos (como por ejemplo los

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 39 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

cargo de acceso por interconexión), la implementación de un modelo de separación contable aplicable a PRSTs sin posición de dominio resulta innecesaria y carece de todo fundamento.

DIRECT T.V. por su parte hace una propuesta: "Obligación de reporte tanto a los proveedores que por ingresos son de tamaño considerable, como para los proveedores que en las anteriores áreas ostenten al menos el 50% de los usuarios en un servicio fijo relevante (telefonía, Internet o televisión por suscripción)."

"(...) entendiendo que la dinámica de mercado depende del mercado geográfico relevante, es importante que para mercados municipales, como es el caso de los servicios de telefonía y acceso a internet fijos y televisión por suscripción, se considere esta unidad de desagregación previa al menos para las principales áreas urbanas, so pena de que se permita al no hacerlo, continuar con la generación de subsidios cruzados entre regiones de operación ahondando aún más en la problemática referida."

Propuesta:

"Desagregación geográfica previa para redes relacionadas con la provisión de servicios fijos al menos para las áreas metropolitanas y grupos de municipios conurbanos relacionados con: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Bucaramanga, Santa Marta, Villavicencio, Pereira, Valledupar."

Rta CRC/ En primer lugar, el estudio elaborado por parte de los consultores contratados para la elaboración de este proyecto, no pretende ser una comparativa de las prácticas internacionales en esta materia, sino una recomendación para la implementación de la separación contable con base en las particularidades colombianas. No obstante, en su elaboración se han tenido en cuenta las prácticas empleadas para la definición de estos sistemas en países de diferentes continentes, así como la propia experiencia del consultor en el desarrollo, definición y/o revisión de estos sistemas en más de 25 proyectos en 10 países.

De otro lado la CRC reconoce que dadas las particularidades geográficas del mercado colombiano, en el que se refleja una presencia de operadores en las principales ciudades con un carácter regional muy marcado, la consideración de una dimensión geográfica podría tener un gran interés regulatorio desde la perspectiva de la competencia y de la definición de servicios actual. No obstante, tal y como se ha analizado en el documento sobre el "Esquema de Separación Contable", la implementación de la variable geográfica en un modelo de separación contable presentaría una gran complejidad desde el punto de vista de reconocimiento de costos, e incluso ingresos. Asimismo, se considera que el volumen de negocios de los operadores regionales estaría altamente concentrado en sus principales demarcaciones, por lo que los resultados arrojados por la separación contable, serían representativos de los ingresos y costos unitarios en su área de operación. Por estos motivos, esta Comisión no ha considerado oportuno requerir la introducción de una variable geográfica en el desarrollo del modelo de separación contable.

Ahora bien, en relación con la necesidad o no de sujetar la medida de separación contable a un estudio de mercados relevantes, es importante mencionar que, tal y como se advierte más adelante en el presente documento de respuestas, la separación contable es una herramienta regulatoria cuyo principal objetivo es contar con información contable que permita la verificación del cumplimiento del principio de no-discriminación, es decir, se pretende comprobar que los operadores dan un trato equitativo a los otros operadores, y que a éstos no les otorgan condiciones menos favorables a las que se otorgan a ellos mismos. Entre otros, la presentación de esta información facilitaría a esta Comisión impedir la existencia de prácticas anticompetitivas en el mercado.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 40 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

Teniendo en cuenta lo anterior, y con base en lo dictado en la Ley TIC, el modelo elaborado se ha orientado en cómo instrumentar la separación contable tomando en consideración las particularidades colombianas, y la obligación de separación contable con carácter sectorial. Esto es, aplica sobre el total de los participantes en el sector independientemente de si éstos tienen Poder Significativo de Mercado. Este enfoque se asemeja al esquema de imposición de la obligación adoptado en otros países de América Latina, tal y como México, Perú y República Dominicana. Partiendo de estas premisas, se ha considerado apropiado establecer una gradación de la obligación en aras del cumplimiento del principio de proporcionalidad, con base en los criterios presentados en el modelo. Como resultado de esto, se han definido dos grupos de proveedores de servicios de telecomunicaciones que, en función de su peso relativo en el mercado, se verían sujetos a la obligación de Separación Contable en diferente manera, tal y como se ha expuesto en el Esquema de Separación Contable. Es por esto que se considera apropiada y necesaria la definición de una separación contable simplificada para aquellos operadores que cuenten con un nivel de ingresos que no representen un porcentaje preponderante en el mercado.

4.2. SENSIBILIZACIÓN DE LA PROPUESTA:

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

“(…) consideramos pertinente que la CRC organice unas mesas de trabajo donde se evalúe a fondo el modelo de separación contable que mejor logre el objetivo de proporcionar al regulador información suficiente para monitorear el comportamiento de los ingresos y costos de los servicios, a un costo económico y operativo razonable para la industria.”

“(…) atentamente solicitamos a la CRC ampliar los detalles metodológicos recomendados para la implementación de esta obligación, puesto que en el documento publicado no se especifican detalles de la metodología para llevar los costos de mayoristas a minoristas.”

ANDESCO

“(…) es importante que la CRC, la ANTV, el Consejo Técnico de la Contaduría, y los PRST puedan desarrollar mesas de trabajo que permitan definir con exactitud los componentes, detalle y alcance de las solicitudes de información financiera para el cumplimiento de las funciones de la CRC y ANTV, dentro del marco de las normas contables existentes y plazos suficientes. Estas mesas de trabajo son el escenario que permitirá estudiar diferentes metodologías, como la comparación de una contabilidad separada de ingresos y los costos económicos de cada servicio, tal como se plantea mediante las pruebas de precio implícito del proyecto de empaquetamiento de la CRC.”

COMCEL S.A

“El artículo 8 de la Resolución ANTV 045 de 2012 establece la obligación del artículo 7 del Acuerdo 006 de 2010, sobre el reporte de estados financieros desagregados para el servicio de la televisión, sin embargo en múltiples oportunidades se ha manifestado a dicha entidad la imposibilidad de realizar la mencionada desagregación, dado que las normas contables actualmente vigentes no lo permiten (…)

En virtud de lo anteriormente expuesto, se sugiere a la Comisión realizar un análisis de los antecedentes y argumentos esgrimidos a la ANTV, que sirven de fundamento, para la imposibilidad de la materialización de la disposición normativa, previo a la definición de un proyecto que involucre el servicio de Televisión por Suscripción”.

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 41 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

TELEFÓNICA COLOMBIA

"La CRC incluye en el alcance a los operadores de los servicios de televisión por suscripción. Por otra parte, la ANTV a través de la Resolución 045 de 2012 solicita la información desagregada del servicio de televisión en ingresos y costos, frente a la cual se ha manifestado que no hay posibilidad de cumplimiento debido a que el Plan de Cuentas de la empresa, que se ajusta a las normas contables vigentes, no contempla en su estructura este nivel de detalle.

Dado que dos autoridades del sector se están refiriendo a obligaciones relacionadas con información contable, además de la obligación incluida en el decreto 542 de 2014, les solicitamos que haya coordinación entre las mismas para que exista claridad para los operadores, en cumplimiento de lo previsto por el numeral 20 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011".

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.

(...) "Por último insistimos a la CRC que después de enviados los comentarios al documento para consulta del mismo tema y por entender el mismo como una realidad de trascendental importancia para el desarrollo del sector, se planteó la posibilidad de efectuar mesas de trabajo conjuntas con los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, con el ánimo de establecer la información que realmente es posible entregar, la utilidad de la misma y las diferentes posiciones y dificultades en su consecución. En esa medida, ETB se encuentra atenta a desarrollar el tema de manera conjunta con el fin de encontrar los puntos comunes que permitan promover efectivamente la competencia y que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente con altos niveles de calidad."

Rta CRC/ La CRC, en aras de propender por una mayor socialización de la propuesta regulatoria, llevó a cabo el pasado 22 de mayo de 2014 un foro con el sector en el que se presentó la propuesta regulatoria y se obtuvieron comentarios por parte de los agentes de la industria sobre los diferentes aspectos tratados en la misma, aspectos que han sido incorporados en el desarrollo de la propuesta regulatoria.

Por otra parte, en cuanto al trabajo coordinado con otras autoridades reguladoras en relación con obligaciones en materia de contabilidad, es importante tener en cuenta que la propuesta regulatoria desarrollada por la CRC se elabora en apego al marco de sus competencias y para los fines regulatorios establecidos en la parte considerativa del proyecto de resolución sin que esta Comisión se encuentre extra limitando sus funciones en las materias tratadas.

Adicionalmente, esta Comisión y la ANTV han venido desarrollando de manera coordinada los aspectos relacionados con los requerimientos de información así como reducción de cargas a los operadores, colaboración que seguiremos manteniendo en virtud del principio de coordinación entre entidades administrativas.

4.3. LOS SERVICIOS OBJETO DE SEPARACIÓN- IMPROCEDENCIAS DEL PROYECTO EN RELACIÓN CON EL COSTO-BENEFICIO DE LAS MEDIDAS PROPUESTAS.

COMCEL S.A

"El estudio y los Anexos, relacionan los siguientes servicios cuya contabilidad se debe separar:

- a) Servicios relativos a la provisión de telefonía fija e internet

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 42 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

- b) Servicios relativos a la provisión de telefonía móvil
- c) Servicios relativos a la provisión de contenidos audiovisuales y
- d) Otros servicios no relevantes a la actividad de telecomunicaciones

Así mismo, desagrega para cada uno de estos servicios, otros aspectos, tales como zonas geográficas, uso de redes propias y externas, servicio mayorista o minorista, entre otros, lo cual genera una obligación que a nuestro parecer es altamente gravosa y excesiva.

Sobre el particular, es pertinente manifestar, que el proyecto adolece de soporte técnico y jurídico para requerir dicha información al nivel de desagregación propuesto, máxime en el entorno convergente de las empresas de telecomunicaciones conforme a lo dispuesto en la Ley 1341 de 2009”.

TELMEX COLOMBIA S.A

“El estudio y los Anexos consideran los siguientes servicios cuya contabilidad se propone separar:

- a) Servicios relativos a la provisión de telefonía fija e internet
- b) Servicios relativos a la provisión de telefonía móvil
- c) Servicios relativos a la provisión de contenidos audiovisuales y
- d) Otros servicios no relevantes a la actividad de telecomunicaciones

De igual manera, dispone que para cada uno de estos servicios, es necesario separar otros detalles tales como zonas geográficas, uso de redes propias y externas, servicio mayorista o minorista, entre otro sinnúmero de variables.

Sin perjuicio de reiterar la ausencia de facultades de la CRC (...) Así mismo, se evidencia que el proyecto no analiza el impacto de los requerimientos impuestos y no se acompaña justificación que sustente la necesidad y el beneficio que se derive de cada una de las variables propuestas.

Ahora bien, es claro que la separación contable se debe fundar exclusivamente en ingresos, toda vez que ese es el fundamento de las contraprestaciones pagaderas al Estado.

Sin embargo, el ámbito de la separación contable propuesta, alcanzaría incluso los costos, imponiendo un esquema altamente complejo en el entorno convergente de servicios, generando que los datos que se obtengan de dicha separación puedan no reflejar la realidad, en tanto la asignación dependerá de los criterios utilizados o determinados por la Comisión discrecionalmente”.

TELEFÓNICA COLOMBIA

“No consideramos que la separación contable sea indispensable para las políticas de regulación. La utilización adecuada de todos los formatos de reporte de información, que son cincuenta y tres sumando los que se envían a la CRC y al Ministerio de TIC, junto con la actualización y revisión de los modelos de costos económicos y la aplicación casuística de adecuadas pruebas de imputación, deberían ser suficientes para que la Comisión pueda cumplir con sus labores de monitoreo, promoción y control de la competencia, así como la regulación del mercado”.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

La implementación del modelo o esquema de separación contable propuesto por la CRC supone grandes esfuerzos injustificados de parte de los PRSTs, lo anterior sin que exista un beneficio

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 43 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

equiparable o aproximado que represente mejoras sustanciales en las condiciones aplicables a los usuarios y/o los niveles de competencia en el mercado.

De la lectura de la parte considerativa del Proyecto de Resolución hemos identificado que la CRC hace uso del numeral 8 del glosario enunciativo de infracciones dispuesto en el artículo 64 de la Ley 1341 de 2009(...),

De igual forma **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** plantea que “los resultados no serían comparable entre si y por ende no cumpliría con el propósito descrito por la CRC (...) Lo anterior hace inaplicable dicho modelo y exige una metodología de contabilidad estimada en la cual los costos se distribuyen por drivers, elementos que pueden variar de un operador a otro dependiendo de estimación e interpretación. Así las cosas, la información consolidada que reporte cada uno de los PRSTs del sector, no sería comparable entre si y por ende no cumpliría con el propósito descrito por la CRC para este proyecto”

ASOMOVIL

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones sobre las atribuciones de la Comisión en materias contables, es conveniente referirnos al hecho de que la Comisión propone para la aplicación de separación contable, modelos de atribución de costos para lo cual relaciona las siguientes metodologías:

- Costos incrementales de largo plazo - Metodología no recomendada por la CRC
- Costos completamente distribuidos - Comprende la distribución de todos los costos (fijos y variables) a todas las unidades de bienes o servicios producidos. De acuerdo con la Comisión esta metodología es viable para la aplicación del modelo de separación contable.
- Costeo basado en actividades (Costeo ABC) - Esta metodología determina que una empresa para producir requiere realizar actividades las cuales consumen recursos, razón por la cual lo primero que se costea son las actividades, para luego ser aplicadas a los diferentes objetos de costo. Según la Comisión esta metodología es la recomendada para la implementación del modelo de separación contable.

La aplicación de cualquiera de las metodologías anteriores genera cambios y la reestructuración de los procesos operacionales y financieros de las compañías, lo cual implica una alta inversión que no la hace viable financieramente, además porque sería un costo adicional al ya incurrido en el proceso de implementación de NIIF.

ASOMOVIL

El nivel de desagregación contable que se ha desarrollado en las compañías bajo NIIF es el requerido por la NIIF que establece la creación de segmentos de negocio que reflejen los segmentos de gestión de la gerencia. La separación contable incluye cuatro (4) niveles de desagregación: por su naturaleza, por su actividad (costos ABC) por sus funciones, por tipo de servicio y además por ciudad, lo cual la hace inaplicable.

Un sistema de desagregación como el que se propone por la Comisión lleva a una contabilidad estimada, basada en distribución de costos por drivers, los cuales pueden variar de un operador a otro. La información consolidada del sector no sería comparable y no se cumpliría los objetivos buscados.

Rta CRC/ En cuanto a que el proyecto adolece de soporte jurídico para requerir información al nivel de desagregación propuesto, el sustento se aclara ampliamente en el apartado número 2.1. “Respecto de la cláusula de reserva de Ley, la libertad de empresa y la proporcionalidad y razonabilidad de la medida” de este documento.

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 44 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

De otro lado, tal y como se establece en el documento soporte, la separación contable es un instrumento regulatorio que proporciona información detallada de los resultados financieros y económicos de desempeño de un proveedor de servicios de telecomunicaciones.

Esta información busca identificar de manera precisa los montos relativos a ingresos, costos, descuentos y subsidios, facilitando las actividades regulatorias. En este sentido, consideramos que la arquitectura propuesta para el Modelo de Separación Contable, fundamentada en los principios de transparencia y trazabilidad, permite la identificación unívoca de los montos de subsidios asignados a servicios finales.

En este mismo sentido, la separación contable es una herramienta regulatoria cuyo principal objetivo es tener disponibilidad de esta información que reside en la verificación del cumplimiento del principio de no-discriminación, es decir, se pretende comprobar que los operadores dan un trato equitativo a los otros operadores, y que a éstos no les otorgan condiciones menos favorables a las que se otorgan a ellos mismos. Entre otros, la presentación de esta información facilitaría a esta Comisión impedir la existencia de prácticas anticompetitivas en el mercado.

Al respecto, se subraya que la Superintendencia de Industria y Comercio en el marco de lo establecido en el artículo 8 del Decreto 2897 de 2010 y la Resolución SIC 44649 de 2010, sostuvo mediante documento comunicación con radicado No. 14-113664-4-0 del 11 de junio de 2014, lo siguiente:

“Así las cosas, contar con este tipo de información detallada sobre el comportamiento de los agentes se reconoce como una ventaja informativa, máxime cuando el mercado de telecomunicaciones es proclive a que se presenten prácticas restrictivas que distorsionan los incentivos de los agentes para competir en el mercado, dada su naturaleza oligopólica. Sobre este particular, se identifican posibles conductas anticompetitivas que pueden surgir en este mercado tales como las ventas atadas, los precios predatorios y comportamientos coordinados entre competidores, todas éstas conductas reprimidas en el marco del Decreto 2153 de 1992”.

En cuanto a la comparabilidad de la información, debemos aclarar que el objetivo de la contabilidad regulatoria no es homogenizar los resultados sino homogenizar la forma de capturar la información, es decir lo que se pretende es tener un marco general de reporte de la información. El modelo propuesto es suficientemente genérico y flexible, pudiéndose adecuar a todo tipo de operador.

Por último, en relación con el costo-beneficio de las medidas se debe considerar que los costos en los que deben incurrir los operadores, ya sea individualmente considerados, o al grupo empresarial a quien le aplique la obligación de contabilidad detallada de acuerdo con el umbral de ingresos establecido en la propuesta regulatoria, no superan el 0.1% de sus ingresos operacionales de acuerdo con la información obtenida por la CRC durante el desarrollo del proyecto. De esta manera, los costos son moderados teniendo en cuenta las ventajas que la herramienta ofrece al regulador para poder desarrollar sus competencias regulatorias de promoción de la competencia a través de la obtención de información contable transparente en materia de costos de prestación de los servicios por parte de los operadores, permitiendo proporcionar información detallada de los resultados económicos y financieros de los PRST.

4.4. PRÁCTICAS DE EMPAQUETAMIENTO

DIRECTV

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 45 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

“(…) la herramienta de separación o desagregación contable es solo una pieza dentro del contexto de regulaciones que se hacen necesarias para resolver de fondo las distorsiones que se presentan a causa de las prácticas de empaquetamiento, sobre las cuales estudios elaborados por consultores de la CRC (BNMC, 2013) ya han evidenciado elementos relacionados con subsidios cruzados y precios predatorios que afectan en especial al servicio de televisión por suscripción.

En este sentido, el proyecto de resolución que se propone, debe ante todo avanzar hacia lograr la transparencia en la información de costos en lo que toca a los diversos servicios, pero en especial a los servicios de televisión por suscripción respecto de los cuales existen sub imputaciones notorias de costos que ocultan precisamente la problemática de precios predatorios y subsidios cruzados evidenciados ampliamente por los consultores contratados por la CRC.”

ASOMOVIL manifiesta que en el marco del Proyecto de análisis de ofertas empaquetadas (…) “En primer lugar nos parece importante señalar monitorear la información del mercado para evitar los subsidios cruzados y los precios predatorios pueden hacerse en el proyecto de análisis de ofertas empaquetadas, utilizando información de modelos de costos económicos y no la información contable. Esta última refleja el pasado de las compañías y todas sus ineficiencias, y ha sido desechada por la Comisión de Regulación en todos sus análisis de rentabilidades”

Rta CRC/ Recordemos que la contabilidad regulatoria es un instrumento que proporciona información detallada de los resultados financieros y económicos de desempeño de un proveedor de servicios de telecomunicaciones y se constituye en una de las piezas dentro del marco regulatorio necesario para resolver de fondo las distorsiones que se presentan a causa, entre otras, de las prácticas de empaquetamiento. Así las cosas, el proyecto de separación contable se basa en lograr la transparencia en la información de costos en los diversos servicios, siendo este proyecto un complemento al proyecto de empaquetamiento que se fundamenta en el análisis del mercado del lado de la oferta de servicios y precios que reciben los usuarios por un paquete de servicios. Es así como el complemento de estos dos proyectos permitirá proporcionar información detallada de los resultados económicos y financieros y obtener la información necesaria para determinar si existen comportamientos anticompetitivos como precios predatorios y subsidios cruzados, entre otros.

4.5. EL MARGEN VARIABLE COMO INDICADOR

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES.

“En relación con los propósitos mismos de esta iniciativa regulatoria, consideramos pertinente solicitar de manera respetuosa que se evalúe el hecho de que en un entorno de redes y servicios convergentes el margen variable es un indicador relevante para efectos de análisis de competencia y adopción de las respectivas decisiones regulatorias. La mayoría de los expertos en la materia coinciden en que el margen operacional resulta irrelevante para identificar la mayoría de los eventuales problemas de competencia. Adicionalmente, los criterios de distribución de los costos compartidos por servicios que se comercializan empaquetados es un tema que suscita profundas discusiones conceptuales.”

Rta CRC/ El margen operativo equivale a la ganancia neta sobre las operaciones o al ingreso operativo dividido por las ventas, es utilizado para calcular el ingreso operativo, antes de descontar intereses, gastos extraordinarios e impuestos, y deducir todos los gastos operativos del período analizado sobre las utilidades brutas. Así las cosas, el margen operativo es una herramienta importante en la contabilidad regulatoria toda vez que ayuda a evidenciar la rentabilidad total de una empresa y la rentabilidad de cada una de sus unidades de negocio, permitiendo, dado el caso,

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 46 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

explicar el ejercicio del poder de mercado. Esta metodología genera transparencia en el mercado y es entre otras una herramienta que ayuda a evidenciar comportamientos anticompetitivos.

4.6. PRECIOS DE TRANSFERENCIA

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

"No vemos justificada la obligación de presentar precios de transferencia, puesto que no vemos que esta información sea relevante para el logro de los objetivos señalados por la CRC."

"(...) encontramos que a nivel internacional esta no es la práctica común. Según la CMT, tras comparar la información disponible para 18 países de la Unión Europea se encontró que "...todos los países han implantado la obligación de separación de cuentas en algún mercado fijo y sólo cinco han implantado un sistema de precios de transferencia, dirigido al operador incumbente (Reino Unido, Francia, Italia, Bélgica e Irlanda). En cuanto a la telefonía móvil, aunque la mayoría de los países cuentan con la obligación de separación contable en terminación de voz, ninguno ha implantado los precios de transferencia; tampoco se ha identificado ningún operador en el sector audiovisual con este sistema implantado".

"En la actualidad ni UNE ni sus filiales cuentan con esta información ni con una metodología para su eventual implementación."

COMCEL S.A

"El proyecto establece la asignación de costos mediante cargos virtuales entre sociedades relacionadas, que combinada con la obligación de exigir la consolidación de las operaciones de las sociedades relacionadas, presenta también muchos inconvenientes.

Sobre el particular es necesario precisar, que no existe un mecanismo de precios de transferencia de naturaleza contable. El mecanismo de Precios de Transferencia es utilizado en las legislaciones tributarias para efectos de la determinación de impuestos en transacciones entre partes vinculadas, pero no tiene alcances en la contabilidad".

TELMEX COLOMBIA S.A

"El estudio propone la asignación de costos mediante cargos virtuales entre sociedades relacionadas, que combinada con la obligación de exigir la consolidación de las operaciones de las sociedades relacionadas, presenta también muchos inconvenientes.

El primero, es por supuesto la compleja labor de ponderar los valores de las transacciones y los denominados cargos virtuales, toda vez que existe la obligación prevista en el Código de Comercio de presentar estados financieros consolidados por los grupos económicos. De igual manera dicha complejidad se incrementa de manera injustificada, adicionando la labor de registro y mantenimiento de las cuentas, sin un beneficio real. Al respecto es necesario precisar que no existe un mecanismo de precios de transferencia de naturaleza contable.

El mecanismo de Precios de Transferencia es utilizado en las legislaciones tributarias para efectos de la determinación de impuestos en transacciones entre partes vinculadas, pero no tiene alcances en la contabilidad.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 47 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

Lo anterior, es una prueba adicional de la extralimitación legal que generaría dicha intervención por parte de la Comisión, en caso de hacerse efectiva”.

TELEFÓNICA COLOMBIA

“El principio de neutralidad establece que el modelo debe mostrar los costos de transferencia interna en cuentas separadas, de manera que se puedan distinguir y comparar los márgenes obtenidos cuando el PRST y/o OTVS vende a otras empresas y los márgenes cuando las ventas se efectúan entre empresas del mismo grupo.

En este punto vemos la necesidad de que se aclare a qué se refieren las "ventas de otras empresas" y se indique a qué otras empresas se refieren, y si se trata de servicios no regulados. Si lo que se busca es contar con elementos para revisar un posible trato discriminatorio deberían revisarse todos los elementos que suponen tal conducta: que se trate de un igual y en condiciones similares o equivalentes”.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

De la revisión del proyecto en referencia, hemos notado que la CRC propone la implementación la obligación de presentar precios de transferencia por parte de los PRSTs, lo anterior en el entendido erróneo que los precios de transferencia son cargos virtuales imputados en las divisiones de la Compañía, buscando que las tarifas sean equivalentes a las establecidas para nuestros clientes. Al respecto, Colombia móvil considera que dicha propuesta no tiene ningún tipo de justificación toda vez que la presentación de precios de transferencia no es relevante para el cumplimiento de los objetivos descritos por la CRC para este proyecto.

Rta CRC/ El principal objetivo de presentar los precios de transferencia reside en la verificación del cumplimiento del principio de no-discriminación en la implementación del Modelo de Separación Contable. En particular, se pretende comprobar que los operadores están dando efectivamente un trato equitativo a los otros operadores, y que a éstos no les otorgan condiciones menos favorables a las que se otorgan a ellos mismos. Entre otros aspectos, la presentación de esta información facilitaría, tanto a la CRC en su rol regulatorio, como a las entidades de vigilancia y control respectivas, las tareas de supervisión para impedir la existencia de prácticas anticompetitivas en el mercado.

4.7. OPERATIVIDAD TÉCNICA DEL MODELO

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

“(…) a nivel operativo existe cierta información -especialmente la que se refiere a desagregación de costos de la infraestructura y otros recursos que comparten varios servicios- que bajo los principios contables actuales resulta imposible reportar de la manera como lo exige la norma propuesta por la CRC.”

“(…) el cumplimiento de estas obligaciones será técnicamente imposible. En consecuencia la discusión jurídica y la demostración de la imposibilidad técnica de su cumplimiento producirán un desgaste que puede evitarse, al igual que generarán al regulador y los operadores unos costos de monto significativo.”

“(…) con respecto a la causación de los años 2013 y 2014, UNE y sus filiales no están en la capacidad técnica de entregar buena parte de la información sobre ingresos y costos con el tipo de

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 48 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

desagregación indicada en los formatos planteados en este proyecto regulatorio. (...) no basta con realizar el re-proceso manual de los datos almacenados en nuestros sistemas contables y otras plataformas informáticas, porque una parte de los datos fuente que se requerirían nunca fueron registrados y por ende no están archivados en dichas plataformas. En particular, no sería posible cumplir con la entrega de la información señalada en el artículo 12 del proyecto de resolución.”

Rta CRC/ La CRC no pretende obstaculizar los procesos operativos de las organizaciones sujetas a esta regulación, ni el objetivo de este proyecto es ser una sobrecarga para las organizaciones. Es importante aclarar que la contabilidad regulatoria no está enfocada a reemplazar a la contabilidad financiera, ni pretende que la contabilidad financiera que deben reportar las empresas a otras autoridades diferentes a la CRC, se acomode a la contabilidad separada que se solicita en la propuesta regulatoria.

Así las cosas, se reitera que la contabilidad financiera se rige bajo las normas contables y financieras particulares de cada operador; bajo esta premisa la contabilidad separada no debe generar ningún impacto sobre la contabilidad financiera ni en los Estados Financieros elaborados con base en ésta. Cada microproceso operativo que realiza la organización se debe continuar efectuando de acuerdo con las políticas internas particulares y las normas contables generales aplicables sin que cada operación se registre o discrimine bajo parámetros diferentes.

La metodología de contabilidad separada establecida en el presente proyecto regulatorio permite obtener información al regulador, la cual parte de la contabilidad financiera. Así mismo, tal y como se indicó anteriormente en el presente documento, los costos de implementación de la medida no superan el 0.1% de los ingresos operacionales anuales de los operadores a los que les corresponde llevar una contabilidad separada detallada, permitiendo esta Comisión obtener información de los resultados económicos y financieros de los PRST y contar con la información necesaria para determinar si existen comportamientos anticompetitivos con el fin último de perseguir el bienestar del consumidor.

4.8. RESPECTO DE LA CONCILIACIÓN DE LA CONTABILIDAD FINANCIERA

COMCEL S.A

“Lo que se genera con la propuesta, es la creación de una contabilidad paralela, con variables diferentes de la contabilidad financiera actual, razón por la cual, dichas contabilidades no se podrán conciliar”.

TELMEX COLOMBIA S.A

“Lo que se genera con la propuesta del estudio, es la creación de una contabilidad paralela, con variables que distan ampliamente de la contabilidad financiera actual, razón por la cual, dichas contabilidades no se podrán conciliar, por cuanto parten de parámetros totalmente disímiles”.

Rta CRC/ La propuesta no contempla la creación de una contabilidad paralela a la contabilidad que por normatividad rige a las empresas por parte de otras autoridades en materia contable. No se trata de registrar todas las operaciones del negocio bajo dos normas diferentes, la idea es que con la información financiera y contable con que cuenta la Entidad, se pueda generar un informe que

Respuesta a comentarios al documento “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 49 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

presente la contabilidad separada por cada unidad generadora de ingresos, así las cosas las obligaciones de separación contable como queda evidenciado en el documento soporte en el capítulo 3.6. "Conciliación con la contabilidad financiera" y con el fin de asegurar la presentación de resultados precisos, veraces y representativos de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, el ejercicio regulatorio utiliza como base principal la contabilidad financiera sin embargo presentaría variaciones respecto a la aplicación de principios, criterios y condiciones que le serían específicos, tales como:

- Propios a ambos estándares de costos
- Inclusión de costos de capital basados en WACC
- Estándar de costos corrientes
- Ajustes a los costos de depreciación por valoración a costos corrientes

En este sentido uno de los principios que constituyen el ejercicio de separación contable es el de conciliación, por ello el modelo de separación contable se basa en la contabilidad financiera auditada y preparada de acuerdo con las normas comúnmente aceptadas. Para cada estándar de costos que se establezca se debe asegurar su conciliación con la contabilidad financiera, indicándose los montos y la naturaleza de los ajustes realizados con un nivel de desglose suficiente.

En este mismo sentido, la conciliación se realiza con el objetivo de asegurar la presentación de resultados precisos, veraces y representativos de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

5. DIFICULTAD PARA PRESENTAR LA INFORMACIÓN: TIEMPO DE IMPLEMENTACIÓN, COSTOS Y REDISEÑO DE PROCESOS

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES.

"Los esfuerzos técnicos, humanos y financieros requeridos para la implementación del modelo de separación contable planteado por la CRC constituyen recursos que UNE y sus filiales no tenían previstos en sus presupuestos aprobados para la vigencia 2014."

"De acuerdo a un sondeo realizado con los proveedores y a nuestra experiencia en este campo, estimamos que la implementación del modelo planteado por la CRC podría requerir de un poco más de un año, y los costos de dicha implementación en UNE (sin contar las filiales) serían superiores a los \$4.000 millones de pesos."

Así mismo **UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES** plantea que "(...) resulta técnicamente imposible presentar información desagregada de ciertos costos antes de la fecha en que se adecúen los sistemas contables y las plataformas informáticas que permiten capturar datos relacionados. Algunas de tales adecuaciones sólo podrían estar listas en el curso del año 2015, puesto que requieren del tiempo necesario para que las empresas preparen sus sistemas de información de forma tal que puedan aportar la información pedida en los formatos diseñados por la CRC."

(...) "Para UNE y sus filiales la implementación del modelo propuesto por la CRC tiene implicaciones en los siguientes sistemas de información: facturadores, sistemas de aprovisionamiento, bases de datos que almacenan información de clientes, unidades, servicios instalados, tecnología aplicada y geografía, sistemas de información contable y financiera, entre otros. Las principales implicaciones tienen que ver con la conciliación entre la información solicitada en el modelo propuesto por la CRC y la de la contabilidad financiera, así como con la obtención de la información a costos corrientes."(...)

ANDESCO

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 50 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

“La implementación del modelo presentado por la CRC mediante el proyecto de resolución genera costos adicionales para los PRST sin beneficios evidentes en el desarrollo de las funciones de la CRC.”

COMCEL S.A

“Lo que se genera con la propuesta, es la creación de una contabilidad paralela, con variables diferentes de la contabilidad financiera actual, razón por la cual, dichas contabilidades no se podrán conciliar”.

TELMEX COLOMBIA S.A

“La propuesta, incluye exigencias excesivas y altamente gravosas para los operadores, sin que medie justificación alguna. Actualmente, las facultades otorgadas tanto a la Comisión como a las demás entidades de vigilancia y control, habilitan la solicitud de información tomada de la contabilidad actual, con el objeto de garantizar la adecuada tasación de las contribuciones; para este propósito pueden exigir una desagregación de las cifras contables, determinadas de acuerdo con las normas vigentes al respecto. No resulta entonces necesario imponer cargas adicionales, existiendo la posibilidad de acceder a la información contable que los prestadores deben llevar conforme a las normas vigentes.

Las contribuciones establecidas a cargo de los operadores se determinan sobre la base de los ingresos, de manera que la Comisión puede requerir, dentro de sus facultades la desagregación de los mismos en la contabilidad financiera, para verificar su adecuado cumplimiento.

Sin embargo, se reitera que los demás elementos que solicita desagregar, equivalen a una intervención indebida en el manejo administrativo de los operadores y en su derecho a la privacidad en sus informaciones y a la libre competencia”.

TELMEX COLOMBIA S.A

“De acuerdo con los términos del proyecto, los operadores deberán proporcionar la información necesaria para cumplir con el conjunto de objetivos regulatorios fijados por la CRC a partir de Julio de 2015 de manera completa.

Sobre el particular, es evidente, en la formulación del Proyecto, que la Comisión no ha dimensionado la magnitud del trabajo que está proponiendo, toda vez que se trataría de crear nuevos sistemas de contabilidad, con unos grados enormes de detalle, que demandan una muy exigente labor administrativa e informática, que inclusive no se ha determinado si es posible o no implementar.

Además, coincide este Proyecto en el tiempo con la adopción de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), lo cual hace mucho más difícil y gravoso el proceso de separación propuesto.

(...)El nivel de desagregación contemplado en el artículo 12 del proyecto establece para el Anexo V lo siguiente:

- (i) Presentación de un programa de implementación del modelo, bajo el estándar de costos históricos y corrientes, de acuerdo con el ANEXO II, a más tardar el primero de julio de 2014.
- (ii) Revisión y aprobación por parte de la CRC de las propuestas de implementación recibidas (plazo: hasta el 29 de agosto de 2014), con el fin de verificar su alineación con el esquema de separación contable. En caso de detectarse faltas u omisiones en el programa presentado, se

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 51 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

requeriría al operador la presentación de un segundo programa de implementación en el que se solucionarían las incidencias detectadas.

(iii) Presentación del Modelo de Separación Contable (plazo: 28 de noviembre de 2014), elaborado bajo el estándar de costos históricos, referente al ejercicio 2013, de acuerdo a las directrices establecidas en la Sección 1.6. del ANEXO I.

(iv) Revisión de los Modelos de Separación Contable (plazo: 27 de marzo de 2015), acompañado de un informe de auditoría externa. El proceso de revisión de los modelos por parte de la CRC, incluirá la publicación de aquellas incidencias detectadas en su implementación, que deberían ser subsanadas en el mismo ejercicio o en el siguiente, según lo determine la CRC.

(v) Presentación del Modelo de Separación Contable (plazo: 31 de julio de 2015), elaborado bajo los estándares de costos históricos y corrientes, referentes al ejercicio 2014. En la presentación de este modelo los operadores deberían asegurar la correcta implementación de aquellas incidencias detectadas por la CRC en el modelo del ejercicio anterior. " (Negrilla fuera de texto)

Sin perjuicio de lo contenido en el numeral II.IX., sobre el Cronograma de Implementación del Modelo, es pertinente aclarar que el artículo 12 contempla utilizar el modelo y sus anexos para costos históricos previos a la implementación total del modelo, generando un efecto retroactivo de la norma, el cual contraría los principios generales del derecho.

De igual manera, se reitera que la Comisión no ha dimensionado el impacto que dichas disposiciones generan respecto a la contabilidad actual, y las consecuencias que se deriva de dichas implementaciones. Se sugiere tener como parámetro de referencia el proceso de adecuación de las NIIF, el cual ha sido altamente discutido con los diferentes sectores, contemplando un plazo de implementación extendido en varios años, utilizando información actual de las empresas y bajo el principio de irretroactividad.

Así mismo, es pertinente aclarar que las fechas contempladas en el acto administrativo, distan de la realidad contable de las empresas".

TELEFÓNICA COLOMBIA

"La implementación tiene un alto impacto negativo en nuestras operaciones. Seguimos considerando que los tiempos para implementación y entrega de resultados son extremadamente cortos, tomando en cuenta que el sector se encuentra ajustándose a los estándares NIIF, lo que hace que con los plazos que fija el proyecto de resolución, todos los operadores estemos bajo el riesgo de incumplimiento. Seguimos efectuando los estimados internos sobre las siguientes tareas:

- Contratar la implantación del modelo con firmas de consultoría y firmas integradoras.
- Construir una nueva Contabilidad Analítica, pues la actual no tiene el nivel de detalle requerido.
- Revisar y ajustar todos los conceptos facturables de ingresos.
- Desarrollar la estructura de cuatro niveles de apertura exigidos en relación con los ingresos, costos y gastos y activos fijos (asociados) que permita asociar cada componente desde el nivel 1 al 4.
- Contratar el estudio que avale el uso de drivers o métricas basados en criterios objetivos y cuantificables mediante cómputos estadísticos, censales o muestrales.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 52 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

- Desarrollar los modelos de costeo FDC y ABC mediante un análisis interno
- Contratar el apoyo de un consultor para el desarrollo de los modelos FDC y ABC incluyendo las herramientas de IT necesarias.
- Estructurar la contabilidad sobre la base de costos corrientes (o de reposición)
- Trabajar a nivel de detalle en la asignación de cada activo al máximo nivel requerido.
- Crear un área de valoración de vidas útiles de activos, que se encargue del cálculo de depreciación y de parametrizar los cambios en la estructura de activos.
- Calcular la depreciación para el costeo histórico y para el costeo corriente.
- Contratar un estudio para validar la estructura de los actuales precios de transferencia comparados con los que se exigen.
- Preparar la información para soportar el modelo en cuanto a I Manual de Separación Contable, los Estudios Técnicos que avalen y justifiquen la imputación de costos en ingresos en las diferentes fases, incluyendo al menos, los Estudios de Infraestructuras; criterios de separación de costos de planta exterior; un Estudio de Energía; y los criterios y base para la distribución por elemento de red y de prestación de servicios a mayoristas.

Además de las tareas cotidianas, en días pasados conocimos la Circular de la Superintendencia de Sociedades que nos pide reportar el Balance de Apertura de la empresa bajo el estándar internacional el próximo 26 de junio, hecho que demuestra que los requerimientos contables están consumiendo gran cantidad de recursos y tiempo”.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.

Así, solicitamos tener en cuenta además que el último año ha sido complejo para todas las empresas, en razón a los cambios que ha implicado la implementación de Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), que han involucrado un alto costo en adquisición de plataformas tecnológicas para llevar una contabilidad que permita obtener reportes bajo normas locales, reportes para efectos tributarios, reportes bajo normas internacionales, entre otros.

De hecho, los lineamientos de las NIIF permiten segmentar el mercado de sus servicios y del perfil de sus clientes, razón por la cual consideramos que éste es de hecho un mecanismo de segmentar la información contable que sirve para observar el comportamiento de la empresa dentro de sus mercados.

En este sentido, la Superintendencia Financiera, expidió la Circular 44 de 2012 que contiene los lineamientos para la implementación de las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), estableciendo que se seguirán los lineamientos que establezca el Consejo Técnico de la Contaduría, permitiendo así a las entidades supervisadas ponerse al día con la convergencia, con el fin de evitar un mayor impacto en la etapa de transición y, consecuentemente, en la etapa de obligatoriedad en la aplicación de los estándares internacionales de contabilidad, información financiera y aseguramiento de la información.

Es por ello que el proyecto de separación contable que plantea la CRC tiene funciones en materia contable que no se compadecen con las normas sobre la implementación de las normas NIF, que comporta un modelo diferente.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP. La entrega de información concerniente a la separación contable que plantea la Comisión, involucraría rediseñar los distintos procesos y procedimientos internos de la Empresa, lo cual abarca desde la adquisición de bienes y servicios, hasta la compra de sistemas informáticos que permitan el desglose de la

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 53 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

información requerida en el Esquema de Separación Contable. Adicionalmente, implicaría una generación de recursos adicionales tanto de tiempo, personal y sistemas de información contable, que se dedicarían exclusivamente a mediciones y análisis de las cuentas contables para la creación de estos informes.

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.

Es importante mencionar que, en el caso particular de Colombia Móvil, la compañía ha estructurado sus sistemas de información contables y financieros sobre las bases técnicas establecidas en los Decretos 2649 y 2650 de 1993, disposiciones las cuales en ningún momento imponen la obligación de implementar un modelo o esquema de separación contable, ni tampoco la estructuración de un sistema de costos del tipo Activity Based Costing - ABC tal y como lo pretende el proyecto regulatorio en referencia y que difiere totalmente del sistema SAP usada actualmente por la compañía.

Así las cosas, la implementación del modelo de separación contable supone que los PRSTs deban realizar grandes modificaciones en varias de sus plataformas, sistemas y estructuras internos de tipo contable, así como cambios y reestructuraciones de los procesos operacionales y financieros de las compañías, todo con el objetivo de realizar una adecuada implementación del modelo de separación contable propuesto por la CRC en este caso.

Realizando un análisis general en relación con las plataformas, sistemas y estructuras que deberán sufrir variaciones al interior de la compañía, la compañía estima que las inversiones que deberán ser realizadas para cumplir con las medidas propuestas por la CRC pueden ascender a sumas considerables y determinadas en millones de dólares.

Sin perjuicio de las inversiones económicas antes mencionadas, por favor tenga en cuenta que para alcanzar la adecuada implementación del modelo de separación contable propuesto por la CRC, resultaría necesario realizar igualmente grandes inversiones económicas destinadas a capital humano, lo anterior con el objetivo de contar con el recurso humano suficiente y adecuado para lograr la coordinación y ejecución de las actividades necesarias para este caso (tanto de manera general, como particular al interior de cada una de las área de la compañía).

Al respecto, es importante tener en cuenta que en el caso particular, Colombia Móvil es una empresa que cuenta con capital público el cual debe sujetarse a la normatividad correspondiente, así como al control fiscal.

En este punto cabe anotar que, en caso que la CRC decida hacer obligatorias las medidas propuestas, su aplicación aumentarían considerablemente y de manera innecesaria la labor de supervisión del Estado, lo anterior sin que pueda demostrarse su conveniencia para efectos de mejorar la competencia en el mercado ni el beneficio a favor del usuarios, lo anterior dado que en la práctica dichas medidas únicamente aumentan de manera caprichosamente los costos de operación de los PRSTs sin que exista una justificación para hacerlo.

Si bien Colombia Móvil no está de acuerdo con la propuesta regulatoria en referencia y ha solicitado el archivo de la misma, en caso que la CRC decida expedir dichas medidas consideramos que sería necesario que se otorgue un plazo no menor a dieciocho (18) meses para que los PRSTs contemos con el tiempo suficiente para realizar la adecuada implementación del modelo de separación contable en comento, lo anterior teniendo en cuenta las inversiones y requisitos legales antes descritos y que deben ser ejecutados/cumplidos en pro de su adecuado funcionamiento.

En este mismo sentido **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** plantea que "de acuerdo con el proyecto en análisis, la obligación de implementar el modelo de separación contable supondría el reporte de información correspondiente a los años 2013 y ciertos meses ya corridos del año 2014.

Por favor tenga en cuenta que contablemente los periodos antes mencionados ya fueron aprobados por la asamblea de accionistas de Colombia Móvil y los estados financieros de dichos periodos ya se encuentran cerrados. Teniendo en cuenta que no es procedente la reapertura de dichos periodos, la

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 54 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

solicitud de implementar el esquema de separación contable para dichos periodos resulta igualmente improcedente. Así las cosas **Colombia Móvil S.A. E.S.P.** Solicita plazo para implementación. (...) "Igualmente, es importante anotar que actualmente Colombia Móvil no tiene establecido un modelo de precios de transferencia a nivel de esas unidades de negocio y no cuenta con la información, procesos y/o medios necesarios para cumplir con esta obligación. En caso que la CRC haga obligatorio su cumplimiento, el plazo mínimo para presentación de precios de transferencia no podrá ser menor a dieciocho (18) meses contados a partir de la finalización de la implementación y estabilización del modelo contable bajo las NIIF.

ASOMOVIL

(...) "En segundo lugar, es conveniente resaltar que durante 2014 y 2015, las compañías debemos atender el proceso de convergencia a contabilidad internacional requerido por el Gobierno, en este sentido ASOMOVIL solicita un plazo para la implementación (...) Por lo cual la industria solicita de manera respetuosa que todos los requerimientos derivados de este proyecto se aplacen hasta el año 2015".

(...) "En tercer lugar, debemos precisar que a pesar de que las empresas cuentan con alguna información de contabilidad analítica, el alcance requerido en el proyecto es mayor. Por ejemplo, las compañías no cuentan con la estructura de cuatro niveles de apertura exigidos en ingresos, costos, gastos y activos fijos, siendo el nivel I el de cuenta por naturaleza, el 2 actividades, el 3 funciones, y el 4 de servicios. El proceso de estructurar esta nueva contabilidad analítica podría tomar a la industria por lo menos 12 meses, aun partiendo de la contabilidad financiera".

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES

"(...) la información a partir del 2015 (presentada con base en contabilidad bajo normas NIIF) y la de los años 2013 y 2014 lógicamente no serían comparables, dados los grandes cambios de fondo contenidos en las normas NIIF. Este es uno de los motivos por los cuales muy respetuosamente solicitamos a la CRC que la aplicación del modelo propuesto inicie el 1 de enero de 2015 (entregando la información del primer semestre del 2015 en agosto de dicho año), de forma que el tiempo que resta del 2014 sirva para adecuar los sistemas de información de acuerdo al modelo de Separación Contable que adopte la Comisión."

UNE, EDATEL, ETP Y ORBITEL SERVICIOS INTERNACIONALES proponen a la comisión las siguientes etapas:

Etapas 1: Mesas de trabajo para concertar el modelo con los PRST y OTVS. A realizarse durante el segundo trimestre de 2014.

Etapas 2: Información de los años 2013 y 2014 (costos históricos):

Desagregación de Ingresos y Unidades por servicio (según clasificación actual de cada PRST y OTVS). Costos directos de cada servicio (según conceptos acordados entre los PRST, OTVS y la CRC).

La información correspondiente al año 2013 se entregará en noviembre de 2014.

La información correspondiente al primer semestre de 2014 se presentará en agosto de 2014. La información completa del año 2014 será entregada en abril de 2015.

Etapas 3: Modelo propuesto por la CRC y concertado con los operadores, a costos corrientes: a partir del año 2015 la información del modelo se presentará a costos corrientes, con base en la contabilidad bajo normas NIIF.

La información del primer semestre de cada año a partir de 2015 será presentada a más tardar el 31 de agosto de dicho año, y la información correspondiente al año completo en abril del año siguiente.

Etapas 4: Precios de transferencia: se presentarán a partir de 2015.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 55 de 61	
Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0	

La información del primer semestre de cada año a partir de 2015 será presentada a más tardar el 31 de agosto de dicho año, y la información correspondiente al año completo en abril del año siguiente.”

Rta CRC/ Como se ha mencionado anteriormente, para la elaboración de la contabilidad regulatoria (o Separación Contable), ya sea bajo el estándar de costos históricos o el estándar de costos corrientes, se debe partir de los registros financieros presentados por el operador debidamente auditados. En aras de facilitar el proceso de implementación de la Separación Contable y atendiendo las solicitudes y comentarios de los operadores las fechas han sido ajustadas tal y como se puede observar en la resolución expedida y en la sección 3.2 del presente documento.

5.1. CONDICIONES NO APLICABLES A LA REALIDAD ECONÓMICA Y TECNOLÓGICA COLOMBIANA

DIRECT T.V.

“(…) el proyecto toma ejemplos de algunos países donde se han establecido mecanismos de desagregación contable, como es el caso de Perú, Omán y Singapur, para establecer criterios de desagregación, como se evidencia en el numeral 1.5.6 del proyecto de resolución, así como en el documento soporte de la misma, estos resultan en un reflejo de condiciones de mercado que no son propias a la realidad colombiana ni a la dinámica actual de redes convergentes multiservicio.

(…) En efecto, la tabla 1.18, que además es indicativa, establece por ejemplo que las redes de acceso fijo sobre cobre se distribuya respecto de líneas telefónicas, en un concepto tradicional de redes aisladas no convergentes relacionadas con servicios tradicionales y no con la realidad actual de los proveedores que en su mayoría son digitales. Debemos aquí recordar que estas redes de acceso hoy día soportan no solo líneas telefónicas sino además accesos a Internet tipo DSL y en varios casos servicios de TV por suscripción bajo tecnologías IPTV que terminan demandando las mayores capacidades de la red por sobre el servicio de telefonía.

Así mismo, en el caso de redes de acceso sobre fibra, la tabla en mención nuevamente supone la distribución en función de líneas telefónicas, y en el caso de accesos coaxiales supone su uso exclusivo en servicios de televisión; con lo cual se estaría borrando de tajo los desarrollos y avances previos de los niveles de desagregación anteriores que apuntan a que los costos comunes se distribuyan entre servicios de una forma racional y técnica. Similares situaciones suceden con componentes de transmisión y de conmutación.”

Rta CRC/ En cuanto a los criterios de desagregación, como se evidencia en el documento soporte en el capítulo referente a “Nivel de desagregación o separación”, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones están obligados a presentar los resultados de la separación contable para todos los servicios que presten de manera que se facilite la conciliación con la contabilidad financiera y asegurar el cumplimiento de todos los principios, criterios y metodología establecidos en este esquema de separación contable. En este sentido, el criterio que utilice cada operador debe considerar las actividades y operaciones que son realizadas para proveer los servicios tanto minoristas como mayoristas.

En el documento de resolución hay un listado de servicios que los proveedores de redes deben desagregar, siempre que los presten, para cada uno de sus líneas de negocio:

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 56 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

- Servicios relativos a la provisión de telefonía fija e internet
- Servicios relativos a la provisión de telefonía móvil
- Servicios relativos a la provisión de contenidos audiovisuales
- Otros servicios no relevantes a la actividad de telecomunicaciones

Además también se describe el procedimiento a seguir en cuanto a la introducción de nuevos servicios en el modelo de separación contable.

Ahora bien, los criterios de asignación que deben usar los operadores deben corresponder a la realidad técnica de las redes tal y como lo establece el comentario. De esta manera, se deben asignar los costos de acuerdo a los servicios que la red soporta y que comercialmente ofrece el operador independientemente de la tecnología utilizada.

5.2. RESPECTO DE LA AUDITORIA DE RESULTADOS

DIRECT T.V.

"(...) en cuanto a la auditoría de resultados de que trata el artículo 11, solicitamos que se detalle de manera sustentada cuales son las hipótesis de conflicto de interés que podría tener la persona jurídica privada especializada en auditoría contable. Ello, ya que la redacción de la propuesta regulatoria "No tener conflicto de interés alguno con el PRST y/o OTVS objeto de lo auditoría", es muy amplio y podría dar pie a interpretaciones no deseadas.

TELEFÓNICA COLOMBIA

Concerniente al artículo 11º: "En este apartado se determina la obligación de contratar una auditoria por personas jurídicas privadas especializadas en el campo en la auditoría contable. Sin embargo, consideramos que la CRC no tiene facultades para ordenar la contratación de un auditor. Esta obligación parece emular la contenida en la Ley 142 de 1994 bajo la figura del auditor externo de gestión y resultados, pero en este caso la Ley 1341 no trae este tipo de auditorías. Adicionalmente las empresas se rigen por el derecho privado de acuerdo con lo señalado por la Ley 1341 de 2009 y por lo tanto, debe tenerse en cuenta la existencia de la figura del revisor fiscal. En consecuencia, le solicitamos que se suprima esta obligación y en su lugar se permita que la información la avale el revisor fiscal".

Rta CRC/ La CRC acepta las consideraciones propuestas, por lo cual se plantea que para los operadores obligados a tener la figura de Revisor Fiscal, este es quien audite la información que se presentará a la CRC, mientras que para las organizaciones obligadas a la presentación del modelo de separación contable detallada que no están obligados a tener la figura de Revisor Fiscal, deberán aplicar las consideraciones de la auditoria de resultados previamente establecidas en el proyecto de resolución ARTÍCULO 10. REPORTE DE RESULTADOS E IMPLEMENTACIÓN.

5.3. ACTIVIDAD REGULATORIA EX POST Y NO EX ANTE

Colombia Móvil S.A. E.S.P.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 57 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Por su naturaleza, consideramos que la vigilancia sobre el cumplimiento del régimen de infracciones debe ser una actividad regulatoria ex post y no ex ante, tal y como se propone en este proyecto regulatorio. En este sentido, Colombia Móvil considera que este tipo de proyectos regulatorios debería estar enfocado en fortalecer las herramientas para vigilar el cumplimiento del régimen de infracciones ya establecidos en la Ley 1341 de 2009, incluyendo la prohibición de aplicar subsidios cruzados, mas no en crear una estructura regulatoria ex post como lo propone este proyecto.

En este sentido, consideramos que las medidas planteadas por la CRC en este proyecto constituyen un mecanismo de regulación ex ante el cual resulta exagerado si se tiene en cuenta que (i) su único fin es velar por el cumplimiento de una obligación, ejercicio de salvaguarda que por su naturaleza debe ser ex post, (ii) no supone un beneficio directo para los usuarios, (iii) no resulta una medida eficaz para promover la competencia en el mercado, (iv) no es claro que logre evitar el abuso de posición dominante de parte del único PRST que ostenta dicha condición actualmente, y (v) mucho menos propende por una regulación orientadora hacia una prestación económicamente eficiente y/o con altos niveles de calidad.

Rta CRC/ Recordemos que una de las funciones de esta Comisión es requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones. En este sentido, el proyecto de separación contable busca recoger la información financiera y contable, homogenizar los reportes y los formatos que le permita a esta Comisión hacer un seguimiento a la información de ingresos y costos de los servicios prestados por los operadores, profundizando mucho más en el análisis del comportamiento del mercado, generando más transparencia en el mercado, a través de la obtención de información que ayude a evidenciar prácticas anticompetitivas en los mercados como lo son predación de precios, así como subsidios cruzados entre servicios, entre otras potenciales prácticas anticompetitivas.

5.4. GRUPO EMPRESARIAL

TELEFÓNICA COLOMBIA

Concerniente al numeral 1.8.: "Aquí se pide información detallada sobre transacciones con empresas vinculadas. En relación con esta obligación es necesario que se aclare a que se refiere la vinculación y además que se circunscriba al mercado colombiano dada la finalidad expuesta por la CRC en relación con este proyecto".

Rta CRC: / La vinculación referida debe entenderse en el mismo contexto de grupo empresarial. En tal sentido, y conforme a la definición proporcionada en el artículo 28 de la Ley 222 de 1995, la vinculación se relaciona con el vínculo de subordinación propia de un grupo empresarial, lo cual aplica siempre y cuando exista entre las entidades vinculadas bajo tal figura una unidad de propósito y dirección y cuya situación tuvo que haber sido plasmada en el respectivo registro.

La caracterización de la referida vinculación se materializa con el concepto de unidad de propósito y dirección, el cual es definido por la referida disposición como el evento en el que, tanto la existencia como las actividades de todas las entidades persiguen la consecución de un objetivo determinado por la matriz o controlante en virtud de la dirección que ésta ejerce sobre el conjunto, sin perjuicio del desarrollo del objeto social o actividad individual de cada una de las empresas. En tal sentido, se entiende que en todo Grupo Empresarial se infiere el control.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 58 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

En tal sentido, la vinculación no solo se relaciona con el concepto de grupo empresarial, sino que a su vez se circunscribe al mercado colombiano.

6. VARIOS

6.1. NO PUBLICACIÓN DE LOS COMENTARIOS DEL SECTOR DE LA CONSULTORÍA REALIZADA EN EL AÑO 2013 POR LA UNIÓN TEMPORAL AXON.

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. – ETB S.A. ESP.

En primer lugar, por parte de la Compañía resulta importante poner de manifiesto la preocupación que nos asiste en la medida que en el proyecto no se menciona que ETB presentó comentarios (se adjunta el correo remitido) al “Documento para consulta de implementación modelo de separación contable en el sector de TIC”, ni mucho menos que se hayan tenido en cuenta, como sí se indica frente a los demás interesados.

Tampoco aparecen publicados en la página web los comentarios presentados por los operadores, lo que resulta manifiestamente contrario al proceso de producción normativa, en la medida que los mismos representan un insumo importante para la definición y publicación del proyecto normativo objeto de análisis.

Adicionalmente, ETB recibe con asombro y con algo de confusión que el proyecto de resolución “Por la cual se regulan los aspectos relacionados con la obligación de separación contable por parte de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones y Operadores de televisión por suscripción y se dictan otras disposiciones” recoja de manera casi exacta las propuestas inicialmente planteadas por la Comisión para revisión y comentarios del sector en el “Documento para consulta de implementación modelo de separación contable en el sector de TIC”.

Rta CRC/ Si bien es cierto que el pasado 13 de enero de 2014 en el marco del proyecto regulatorio “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones”, la Comisión publicó para conocimiento y comentarios de los interesados los resultados de la consultoría realizada en el año 2013 por la Unión Temporal AXON, es importante recordar, tal y como se manifestó en su oportunidad, que los resultados obtenidos de la consultoría no se constituirían en una propuesta regulatoria, y que serían tenidos en cuenta por esta Comisión como insumo para dicha propuesta.

En este mismo sentido, es pertinente informar que, según lo dispuesto en el párrafo del artículo 7º del Decreto 2696 de 2004, la Comisión de Regulación de Comunicaciones debe publicar para conocimiento y comentarios del sector, el proyecto de resolución y el correspondiente documento soporte así como los comentarios allegados a los mismos del proyecto regulatorio, normatividad que no cobija los documentos preparatorios previos a la elaboración de la propuesta regulatoria. En este sentido, a pesar que los comentarios realizados por ETB al documento del consultor no fueron revisados por la CRC en su momento debido a problemas técnicos en el correo electrónico dispuesto por esta Comisión para tal fin, la CRC ha dado respuesta a través del presente documento a los comentarios del proveedor a la propuesta regulatoria consolidada.

6.2. PROPUESTAS REALIZADAS POR LOS OPERADORES

6.2.1. MANEJO DE COSTOS COMUNES DE RED.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 59 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

DIRECT T.V.

Propuesta:

"Desagregación de costos comunes de red en redes fijas al menos respecto de los servicios relevantes de Internet, telefonía y televisión por suscripción. Lo anterior para componentes de redes de acceso, redes de transporte y conmutación, considerando como criterio fundamental de distribución de costos el uso que de cada componente haga cada servicio tomando como base las unidades de información transmitida que se suceden en los componentes para cada servicio considerado. Así, para las redes de transporte y de acceso el parámetro de distribución de costos comunes ha de ser el ancho de banda que ocupa cada servicio sobre el ancho de banda total ocupado; y para componentes comunes de conmutación el número equivalente de bytes de información tramitada por cada servicio sobre el total de bytes."

"Todo costo de un elemento que soporte más de un servicio debe ser distribuido conforme a los criterios arriba mencionados. Considerando lo anterior, y en línea con las mejores prácticas que se encuentran en la literatura disponible (ver Casier et al 20061), es necesario entonces que para estos componentes de red se establezca como factor técnico mandatario de distribución el ancho de banda ocupado por cada uno de los servicios (Telefonía, televisión, Internet) respecto del ancho de banda total ocupado por todos los servicios, para cada uno de los componentes mencionados. Lo anterior es especialmente relevante para el caso de redes fijas donde se presenta la problemática evidenciada por BNMC relativa a subsidios cruzados y precios predatorios."

Rta CRC/ El esquema de separación contable en Colombia goza de una extensión y nivel de detalle superior al comúnmente adoptado en el ámbito internacional. Sin embargo, como se puede observar en el documento soporte, los reguladores de Omán, Perú y Singapur proporcionan un mayor nivel de detalle en lo referente a los criterios específicos a emplear para el reparto de los costos a servicios en la última etapa de asignación (del Nivel 3 al Nivel 4 según el esquema general propuesto).

La CRC estableció los criterios generales para la asignación de costos los cuales se pueden observar en el Anexo I MANUAL METODOLÓGICO: "FORMULARIOS Y GUÍAS PARA LA PRESENTACIÓN DE RESULTADOS DEL MODELO DE SEPARACIÓN CONTABLE" Sección 1.5 del proyecto regulatorio. Es conveniente poner en perspectiva los pilares que sustentan las reglas de asignación de costos en la separación contable para evitar problemáticas conceptuales, para lo cual se considera que las siguientes líneas guía son, en su conjunto, las que facilitan la implementación de sistemas robustos, transparentes y sobre todo auditables:

- Definición de los Principios contables
- Definición de la arquitectura del Sistema
- Desagregación mínima de cuentas de cada nivel
- Criterios generales para el tratamiento y asignación de cuentas.

Así las cosas, se incluyó en la propuesta regulatoria, concretamente en el 'Anexo I - Sección 1.5.6 Criterios de referencia para la asignación de costos, la Tabla 1.18: Criterios recomendados para la asignación de costos desde funciones a servicios con la descripción de los criterios de reparto a emplear para la asignación de los costos de las cuentas de nivel 3 del sistema (Funciones) a las cuentas de nivel 4 (servicios).

De acuerdo con lo anterior, cada empresa debe establecer los criterios de asignación de costos en relación con los servicios particulares que prestan, la CRC en su propuesta da unos lineamientos generales para la asignación de costos, los cuales no son una camisa de fuerza, cada operador debe identificar, justificar y aplicar los drivers que mejor reconozcan su proceso operativo.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 60 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0

Es importante aclarar que el modelo se basa en unas estimaciones y drivers particulares para cada organización respecto del modelo real del negocio por lo cual no se va a obtener una homogenización para todos los operadores, lo que se pretende es homogeneizar el modelo o formatos y criterios bajo los cuales se quiere que se presente el reporte, sin pretender tener injerencia en las políticas internas de cada organización ni en sus procesos de estimaciones de costos internos.

6.2.2. PRECIOS PREDATORIOS

DIRECT T.V.

Propuesta:

“Debe establecerse una regla por defecto en la cual se considere como predatorio un precio por debajo de costos para todo actor que ostente más del 50% de los usuarios en un mercado geográfico determinado. Lo anterior a efectos de que la desagregación que se propone en este proyecto tenga efectos prácticos, pues de lo contrario se requeriría un proceso previo muy largo y engorroso de establecer caso por caso dominancias en cada mercado, cosa que debe por supuesto acometer la CRC en casos más que documentados como el del Valle de Aburrá, pero como complemento debe existir la regla propuesta de aplicación general mandatoria, con la posibilidad de control y sanción inmediata por parte de los órganos de control correspondientes a quienes terminen predando precios en uno o más servicios.”

Rta CRC/ Tal y como se establece en el documento soporte, es pertinente reiterar que la Separación Contable es un instrumento regulatorio que proporciona información detallada de los resultados financieros y económicos de desempeño de un proveedor de servicios de telecomunicaciones.

En este sentido, si bien es cierto que el Decreto 2153 de 1992 en su artículo 50. ABUSO DE POSICION DOMINANTE, establece como un abuso cuando se presente la disminución de precios por debajo de los costos que tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada o expansión de éstos, este tema no es competencia de esta comisión, toda vez que la determinación de precios predatorios corresponden a una función ex post de la SIC, la cual según el caso en concreto deberá llevar las respectivas investigaciones bajo procedimientos administrativos a los que haya lugar para efectos de determinar la existencia o no de prácticas restrictivas de la competencia. Así las cosas, dentro de las facultades de esta Comisión se encuentra la de solicitar información que permita promover la competencia, evitar el abuso de posición dominante y regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones, con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad. En este sentido, la contabilidad regulatoria es un instrumento que ayuda al cumplimiento de este objetivo toda vez que los formatos establecidos proporcionan información detallada de los resultados financieros y económicos de desempeño de los servicios de los proveedores de telecomunicaciones.

Respuesta a comentarios al documento "Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones	Cód. Proyecto: 2000-3-8	Página 61 de 61	
	Actualizado: 30/07/2014	Revisado por: Análisis Financiero y Contable	Fecha revisión: 30/07/2014 Revisión No. 0