



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
REGULACIÓN DE TELECOMUNICACIONES

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **35 15** DE 2011

*"Por la cual se archiva una actuación administrativa iniciada a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales y especialmente las conferidas por la Ley 1341 de 2009, y

CONSIDERANDO

Que el 26 de agosto de 2011, la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- mediante comunicación con radicado de salida 201153476 dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio respecto de **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, en adelante **UNE**, ante la presunta vulneración del deber de información al que están sujetos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en virtud de la Ley 1341 de 2009 y de los requerimientos de información efectuados por la CRC para llevar a cabo la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios.

Que en ejercicio de su derecho constitucional al debido proceso y a la defensa, **UNE** rindió sus descargos mediante comunicación de fecha 12 de septiembre de 2011, radicada internamente bajo el número 201133861, en el cual planteó los argumentos de defensa que serán analizados en su integridad en el presente acto.

Que adicionalmente, en el escrito de descargos **UNE** solicitó la práctica de la siguiente prueba "(...) se designe a quien estime conveniente para que realice una visita a las instalaciones de la Empresa con el fin de confirmar la veracidad de las afirmaciones hechas en el presente escrito (...)", solicitud que fue resuelta por la Comisión mediante Auto de fecha 14 de octubre de 2011¹, negando la prueba solicitada, decretando de oficio la práctica de la prueba documental consistente en que "... **UNE** allegue los documentos que considere necesarios para probar los hechos y afirmaciones de sus descargos (...)" y, además, concediendo recurso de reposición contra la decisión que niega la prueba.

Que en atención a lo anterior, **UNE** mediante escrito de fecha 27 de octubre de 2011 radicado con el número 201134451, aportó las pruebas documentales solicitadas.

Que es así, como una vez analizados todos los documentos que reposan en el expediente y observando que los mismos reúnen a cabalidad los requisitos exigidos por la normatividad actualmente aplicable, se entra a resolver en los siguientes términos:

¹ Auto comunicado a **UNE** mediante escrito con radicación interna 201154469 del 18 de octubre de 2011.

I. HECHOS

1. En desarrollo del proyecto Modelo de Costos de Redes Multiservicios, adelantado por la CRC, se requirió a los proveedores de redes y servicios de telefonía fija y móvil el reporte de información necesaria para la estructuración, ajuste y definición de dicho modelo.
2. Mediante comunicación radicada bajo el número 201151980, el 9 de junio de 2011 fue requerida a **UNE** la información necesaria para la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicio, estipulando allí el respectivo cronograma para llevar a cabo el suministro de información de los distintos formatos allí dispuestos, de la siguiente forma:

INFORMACIÓN	FECHA DE ENTREGA
1. Información de Demanda	8 de julio de 2011
2. Información de demanda horaria	
3. Recursos Humanos (RRHH)	
4. Información de Cobertura	22 de julio de 2011
5. Información General Diseño de Red Móvil	5 de agosto de 2011
6. Información Diseño de Red de Acceso	
7. Información Diseño de Red Núcleo	
8. Información Diseño de Red – Operaciones	
9. Otros Gastos en Bienes y Servicios	
10. Inversiones Administrativas, Edificios y Terrenos	
11. Sistemas de Información	

3. El día 5 de agosto de 2011, mediante comunicación 201133412, **UNE** remitió parte del tercer reporte dispuesto en el cronograma mencionado en el numeral anterior del presente acápite y solicitó un plazo adicional hasta el día 26 de agosto de 2011, para la remisión de los formatos 5, 8 y 11, los cuales corresponden a la Información General Diseño de Red Móvil, Información Diseño de Red – Operaciones, y Sistemas de Información.
4. Mediante comunicación radicada internamente con el número 201153213, el día 16 de agosto de 2011, la CRC reiteró a **UNE** que el plazo para el reporte de la información había vencido el día 5 de agosto del mismo año y, por lo tanto, requirió de inmediato el cumplimiento de dicha obligación.
5. Con posterioridad al 16 de agosto de 2011, **UNE** complementó la información relacionada en el numeral 3º de los presentes hechos, a través del correo electrónico modelo@crcom.gov.co, de la siguiente manera:
 - El 22 de agosto de 2011 remitió el formato 11 correspondiente a los datos de Sistemas de Información.
 - El 23 de agosto de 2011 remitió parte de la información solicitada en el formato 8, correspondiente a Diseño de Red – Operaciones, indicando en el correo remitido que el punto 3 no les aplica y que para el punto 4 no existe suficiente claridad de la información solicitada. Finalmente, indicó que falta la información del literal "a" la cual no poseen en la forma solicitada.
 - El 24 de agosto de 2011 remitió información complementaria relacionada con el formato 9 de Otros Gastos en Bienes y Servicios.
6. A la fecha de formulación del pliego de cargos no se había remitido la información relativa al formato 5 correspondiente a la Información General Diseño de Red Móvil.

II. PRUEBAS

En desarrollo de la presente actuación se decretaron y practicaron las siguientes pruebas:

1. Comunicación radicada bajo el número 201151980, del día 9 de junio de 2011.
2. Comunicación radicada bajo el número 201133412, del día 5 de agosto de 2011.
3. Comunicación radicada bajo el número 201153213, del día 16 de agosto de 2011.
4. Comunicación radicada bajo el número 201134451, del día 27 de octubre de 2011.

El proveedor en cuestión no solicitó la práctica de pruebas adicionales a las aportadas con sus descargos, así como tampoco esta Comisión considera necesario decretarlas de oficio, ya que los documentos que obran en el expediente son suficientes para resolver esta actuación administrativa.

III. CONSIDERACIONES DE LA CRC

1. COMPETENCIA DE LA CRC EN MATERIA SANCIONATORIA

El legislador colombiano, en aras de garantizar el desarrollo del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, asignó funciones específicas de contenido técnico a la CRC que le permiten intervenir en el mercado con el propósito de promover la libre competencia fomentando a la vez la protección de los intereses de los usuarios de dichos servicios.

Así, dentro de las facultades legales conferidas a la CRC y consideradas como fundamentales para garantizar una adecuada y proporcionada intervención en el mercado, se encuentra la de requerir información a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones -Artículo 22 numeral 19 de la Ley 1341 de 2009²-, con la finalidad de permitir que la CRC pueda adelantar sus funciones regulatorias aproximándose de lleno a las condiciones en que se desenvuelven los agentes y verificando de primera mano el impacto de sus decisiones regulatorias y en general intervenir en el mercado.

Es así como la asimetría o ausencia de la información referente a la realidad de cada proveedor puede generar la adopción por parte de la CRC de decisiones que no se encuentren acordes con las necesidades del mercado, atendiendo a que son los proveedores la única fuente fidedigna de la información veraz de la situación actual de la industria con que cuenta esta entidad.

De manera complementaria, debe destacarse que no sólo se facultó a esta Comisión para solicitar información que le permita cumplir con sus funciones, sino que le atribuyó la competencia para imponer multas a los proveedores que no suministren información amplia, exacta, veraz y oportuna, de hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales, por cada día en que incurran en esta conducta, en los términos señalados en el artículo 22 numeral 19 de la Ley 1341 de 2009.

Así, la información que debe remitirse a la CRC debe cumplir las siguientes condiciones:

- a) **Información amplia:** La información proporcionada por los proveedores a la CRC, deberá desarrollar cabalmente todos los puntos contenidos en el requerimiento efectuado por la Entidad, sin omitir detalles.
- b) **Información exacta:** La información proporcionada por los proveedores a la CRC, debe ser congruente con los datos de las operaciones y servicios por ellos manejados y no de manera aproximada.
- c) **Información veraz:** La información proporcionada por los proveedores a la CRC, debe ser cierta y corresponder a la realidad. El proveedor responde por la veracidad de la información suministrada y conforme el principio de buena fe consagrado en la Constitución y la Ley.
- d) **Información oportuna:** La información proporcionada por los proveedores a la CRC, debe ser suministrada dentro de los plazos indicados por la Comisión para ello.

En este orden de ideas, se evidencia que esta Comisión cuenta con amplias facultades legales para adelantar el trámite administrativo que nos ocupa.

² Artículo 22 numeral 19 de la Ley 1341 de 2009. *Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones a los que esta Ley se refiere. Aquellos que no proporcionen la información antes mencionada a la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión.*

2. SOBRE EL ASUNTO A RESOLVER

2.1 Aspectos Generales

UNE manifiesta que desarrollar un modelo de costos eficientes en una industria dinámica como la del sector de telecomunicaciones, se convierte en un instrumento esencial para la definición de normas, especialmente las relacionadas con la remuneración por el uso de las redes y los demás componentes asociados a la prestación de los servicios de TIC.

Igualmente, señala que tiene la convicción de que el suministro de información sobre sus costos, constituye más que una obligación legal una práctica empresarial de gran importancia, por ello afirma que apoya la iniciativa de la CRC de construir un modelo de costos de redes NGN.

Destaca que existe y ha existido en la empresa el ánimo o disposición de suministrar oportunamente la información a la CRC, no obstante la recopilación y consolidación de buena parte de la misma generó dificultades, por cuanto no se utiliza y por lo tanto no se procesa periódicamente. Además, manifiesta que los datos están almacenados en formatos distintos a los solicitados por la CRC y reposan en diferentes plataformas.

Finalmente, señala que **UNE** ha experimentado transformaciones, escisiones e integraciones, por ello no cuenta con sistemas de información únicos e integrados para cada uno de los procesos, ni tampoco cuenta con base de datos en línea. Afirma que ésta es la causa principal por la que no logró remitir la información oportunamente.

Frente a las anteriores afirmaciones, la CRC precisa que como bien lo reconoce el proveedor **UNE**, el desarrollo del proyecto regulatorio tendiente a establecer el modelo de costos eficiente para una red multiservicios tiene gran relevancia para el sector, en la medida en que dicho mecanismo permitía el establecimiento de medidas necesarias para la promoción de la competencia y el desarrollo dinámico de las TIC en el país, en entorno de evolución tecnológica y de mercado convergente.

En este sentido, es claro que la solicitud de información realizada a los proveedores en marco del mencionado proyecto resulta necesaria para el cabal cumplimiento de las funciones legales encomendadas a esta Comisión.

2.2 Cargo formulado

Una vez aclarado lo anterior, la Comisión procede con el análisis de cada uno de los argumentos presentados por **UNE** respecto del único cargo formulado en la presente actuación administrativa sancionatoria.

2.2.1. *"Antes de recibir la solicitud de información para este modelo de costos, la CRC no desarrolló con UNE una evaluación previa del requerimiento, con miras a estimar asuntos como los formatos más adecuados, o el plazo que resultaría razonable fijar para el diligenciamiento de la gran cantidad de información requerida".*

Respecto a la anterior afirmación, debe precisarse que la CRC convocó a una sesión de trabajo el día 27 de abril de 2011³, en la cual se socializó el Modelo de Costos y sus objetivos, así como la metodología general a ser desarrollado por la firma contratada (Dantzig Ltda), los formatos de información y se obtuvo la correspondiente retroalimentación por parte del sector. A dicha sesión asistieron representantes de diferentes proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, a saber Colombia Móvil, Comcel, ETB, Telefónica Colombia, Telmex y Une EPMBogotá.

³ Comunicación remitida el 19 de abril de 2011 con radicado interno 201120608.

Como conclusión de la sesión de trabajo en mención, los proveedores solicitaron un plazo adicional para allegar los comentarios específicos a los formatos de información, solicitud que fue acogida por esta Comisión a través de correo electrónico enviado el 2 de mayo de 2011, en el cual se dejó a consideración los formatos de reporte de información, tanto a los participantes en la reunión como a los demás proveedores que no asistieron, y fijó como plazo para el envío de los comentarios el 5 de mayo de 2011⁴.

En efecto, la CRC atendiendo a las observaciones presentadas por los proveedores que remitieron comentarios, acogió aquéllas que aportaban elementos para facilitar el recaudo de la información y que permitía el cumplimiento de la finalidad de recaudo de la misma. Una vez efectuado lo anterior, se determinaron los formatos que debían ser diligenciados por los proveedores, de manera que permitieran recabar el mayor nivel de detalle posible en la información y que se ajustaran a la realidad de la información disponible en las empresas.

De lo anterior se evidencia que la CRC de manera garantista definió con la participación directa de los proveedores los formatos a través de los cuales éstos debían remitir la información pertinente y socializó el contenido de los mismos.

2.2.2. *“UNE solicitó extender hasta el 26 de agosto de 2011, el plazo para entregar una parte de la información cuyo término de entrega vencía el 5 de ese mes y tal como se menciona en el numeral 5 del pliego de cargos, UNE hizo entrega de dicha información los días 22,23 y 24 de agosto. Esta circunstancia constituye una prueba fehaciente de que el plazo estimado, era el requerido para aportar la información en los términos solicitados”.*

Frente al presente argumento, esta Comisión aclara que en la solicitud de información efectuada a **UNE** el 9 de junio de 2011, se estipuló un cronograma para llevar a cabo el suministro de la información necesaria para la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios. Así, es de mencionar que en relación con la primera y segunda entrega se fijó como fecha límite el 8 de julio de 2011 y, además, se concedió a **UNE** plazo adicional hasta el 15 de julio de 2011, plazo que fue cumplido por tal proveedor remitiendo la información sobre los formatos 1, 2, 3 y 4.

No obstante, en relación con la remisión de la información sobre el tercer reporte de información, correspondiente a los formatos del 5 al 11, el último día de vencimiento del plazo para su reporte, es decir el 5 de agosto de 2011, **UNE** mediante comunicación 201133412 remitió la información sobre los formatos 6, 7, 9 y 11 y solicitó un plazo adicional hasta el día 26 de agosto de 2011, para la remisión del Formatos 5. “Información General de Diseño de Red Móvil”, Formato 8. “Información Diseño de Red – Operaciones”, y Formato 11. “Sistemas de Información”.

Frente a la anterior solicitud, mediante comunicación radicada internamente con el número 201153213, el 16 de agosto de 2011 esta Comisión reiteró a **UNE** que el plazo para el reporte de la información había vencido el 5 de agosto del mismo año y, por lo tanto, requirió de inmediato el cumplimiento de dicha obligación.

Por lo anterior, el reporte que **UNE** efectuó durante los días 22, 23 y 24 de agosto del presente año, respecto de la información correspondiente a los Formatos 8 y 11 sobre Diseño de Red – Operaciones y de Otros Gastos en Bienes y de Sistemas de Información, es extemporánea.

Ahora bien, debe mencionarse que los documentos aportados por **UNE** como respuesta a la prueba decretada de oficio (folios 33- 217) por la CRC, permiten evidenciar que las razones por las que no remitió la información relacionada con el Formato 8. “Información Diseño de Red – Operaciones” dentro del plazo fijado, obedece a las labores de consolidación de la información que le implicó los procesos de integración empresarial que sufrió el mencionado proveedor y los cuales son de conocimiento de esta Entidad.

Así mismo, se encuentra que los motivos por los que no remitió la información sobre el Formato No. 11 “Sistemas de información” dentro de la oportunidad señalada por la CRC tuvo su origen en el hecho que se está adelantando el análisis, depuración e integración de los sistemas de los procesos de Mercadeo/Ventas, Planeación, Aprovisionamiento, Aseguramiento y Facturación,

⁴ Los proveedores que enviaron comentarios a los formatos fueron: Telebucaramanga, Comcel, Telmex, Transtel, Tigo, ETB y Metrotel.

sin incluir la información concerniente a EPM Bogotá, como lo certifica la Directora de Planeación y Arquitectura (E) y relación de los sistemas de **UNE**.

Lo anterior, permite evidenciar que al interior del proveedor en cuestión se adelantaban procedimientos que dificultaban la recopilación y el procesamiento de la información requerida por esta Comisión para ser remitida dentro de la oportunidad fijada, por tal razón se estima que la no remisión oportuna de dicha información atendió a circunstancias imposibles de prever y de evitar, en la medida en que la investigada había sufrido un proceso de transformación empresarial, como lo evidencian las Escrituras Públicas No. 2183 del 23 de junio de 2006, 1560 del 23 de julio de 2007 del Círculo de Medellín y 1585 del 22 de diciembre de 2008 del Círculo de Sabaneta (Folios 44- 182) que le exigía ajustes en sus sistemas de información para poder cumplir con la solicitud de la CRC, configurándose así una circunstancia asociada a motivos de caso fortuito a favor de **UNE** que le impidió dar cabal cumplimiento a requerimiento efectuado por este organismo regulador.

En este sentido, resulta útil recordar lo señalado por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia 27 de febrero de 1974, al indicar que se configura un caso fortuito cuando se presenta una situación excepcional y esporádica cuyo impacto no pudo preverse, como a continuación se evidencia:

"[la] imprevisibilidad del caso fortuito es una cuestión de hecho que el juzgador debe apreciar concretamente en cada situación, tomando como criterio para el efecto la normalidad o la frecuencia del acontecimiento, o por el contrario, su rareza y perpetuidad; si tal acontecimiento es frecuente, y más aún, si suele presentarse con cierta periodicidad, no constituye un caso fortuito porque el obligado razonablemente ha debido preverlo y medir su propia habilidad para conjurarlo, o bien abstenerse de contraer el riesgo de no creer que podría evitarlo; por el contrario, si se trata de un evento de rara ocurrencia, que se ha presentado en forma súbita y sorpresiva, hay caso fortuito, porque nadie está obligado a prever lo que es excepcional y esporádico. Pero, además, el hecho de que se trata debe ser irresistible. Así como la expresión caso fortuito traduce la requerida imprevisibilidad de su ocurrencia, la fuerza mayor empleada como sinónimo de aquélla en la definición legal, relleva esta otra característica que ha de ofrecer tal hecho: al ser fatal, irresistible, incontrastable, hasta el punto que el obligado no pueda evitar su acaecimiento ni superar sus consecuencias. Tampoco hay fuerza mayor o caso fortuito cuando el obstáculo, sin impedir el cumplimiento de la obligación, lo hace más difícil u oneroso que lo previsto inicialmente..."

Así, si bien es cierto que los procesos de integración empresarial no deben impactar el cumplimiento de las diferentes obligaciones a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones frente a esta Comisión, no debe desconocerse que en el presente caso el proveedor estaba en medio de un proceso de transformación excepcional que le implicaba asumir los ajustes de una escisión⁵, de una escisión parcial y fusión por absorción⁶ y fusión⁷ de su compañía, lo cual le impidió atender el requerimiento de información consolidado de la empresa en el plazo estipulado por la CRC.

Adicionalmente, debe mencionarse que pese a las circunstancias antes mencionadas, **UNE** remitió la información diecisiete (17) días después de la fecha fijada por esta Comisión con la calidad esperada. Por lo tanto, la información enviada a esta Comisión atendió a la necesidad para la cual había sido solicitada por la CRC y, de esta manera, permitió que la Comisión cumpliera con sus funciones legales.

Finalmente, respecto de la información relativa al formato 5 correspondiente a la "Información General Diseño de Red Móvil" atendiendo a que **UNE** no está operando su red móvil 4G, se considera que no debe reportar dicha información y, por lo tanto, respecto del reporte de dicho formato no se presenta incumplimiento alguno.

Por lo antes expuesto, no se encuentra mérito para imponer sancionar alguna a **UNE** por los motivos objeto de la presente actuación administrativa y, en consecuencia, se ordenará el cierre y archivo de la misma.

⁵ Escritura Pública No. 2183 del 23 de junio de 2006

⁶ Escritura Pública No. 1560 del 23 de julio de 2007

⁷ Escritura Pública No. 1585 del 22 de diciembre de 2008

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Archivar la actuación administrativa sancionatoria iniciada a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contenida en el Expediente Administrativo No. 1300-17-2, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

ARTÍCULO SEGUNDO- Notificar personalmente la presente resolución al representante legal **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, o a quien haga sus veces, advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de notificación.

Dada en Bogotá D.C., a los **11 ENE 2012**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



DIEGO MOLANO VEGA
Presidente



CARLOS ANDRÉS REBELLÓN
Director Ejecutivo

S.C. 27/12/11. Acta No. 264
Expediente Administrativo No. 1300-17-2.
LMDV/PAB/YBA/SMUP/CGT

