

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RESOLUCIÓN No. **36 00** DE 2012

*"Por la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** contra la Resolución CRC 3516 de 2012"*

LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de las facultades conferidas por la Ley 1341 de 2009 y de conformidad con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante la expedición de la Resolución CRC 3516 del 11 de enero de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, impuso una sanción a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, ante la 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 respuesta incompleta o tardía a los requerimientos de información efectuados por la CRC para llevar a cabo la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios así como para efectuar la revisión del mercado de voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas.

Posteriormente, mediante comunicación radicada en la CRC el día 10 de febrero de 2012, bajo el radicado 201230388, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** interpuso recurso de reposición contra la Resolución CRC 3516 de 2012, solicitando revocar íntegramente dicho acto administrativo.

En este orden de ideas, y teniendo en cuenta que de conformidad con lo previsto en los artículos 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo, el recurso presentado por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cumple con los requisitos de Ley, el mismo deberá admitirse y se procederá a su estudio, para lo cual se seguirá el mismo orden propuesto por el recurrente.

2. ARGUMENTOS DEL RECURSO DE REPOSICIÓN.

En el recurso interpuesto contra la Resolución CRC 3516 de 2012, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** solicitó a esta Comisión tener en cuenta las dificultades e imposibilidades técnicas, operativas y humanas que la compañía presentó para la desagregación y entrega de la información en los tiempos requeridos, valorar la diligencia y la voluntad de la empresa en atender sus obligaciones y, en consecuencia, revocar en su integridad dicho acto administrativo, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

47

78

2.1. Competencia de la CRC – Facultad Discrecional – Principio de razonabilidad y proporcionalidad.

El recurrente manifiesta que la facultad discrecional de solicitud de información con que cuenta la CRC debe enmarcarse dentro de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, es así como dicha solicitud debe guardar proporción con las realidades y posibilidades técnicas, administrativas y económicas con que cuenten los proveedores. Considera que algunas de las exigencias de los formatos del requerimiento de información, desbordaban la capacidad técnica y operativa de la empresa, manifiesta que no se ajustaban a la realidad, dado que escapaban el alcance de los recursos y medios con que cuenta **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

Consideraciones de la CRC

En primer lugar es de aclarar, que tal y como se menciona en el escrito del acto impugnado el proyecto de "Revisión del mercado relevante de voz saliente fija y móvil y mercado de terminación de redes fijas", da cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución CRT 2058 de 2009¹, en virtud de la cual esta Comisión debía revisar las condiciones de competencia en los mercados relevantes definidos en la mencionada Resolución, es así como la información requerida obedece a un acto administrativo de carácter general, el cual estuvo precedido de la respectiva fase de comentarios, en la cual se otorgó a los proveedores y al sector en general, un espacio para formular sus observaciones respecto del contenido de la propuesta regulatoria, los cuales fueron debidamente atendidos por la CRC.

Ahora bien, en relación con el proyecto "Modelo de Costos de Redes Multiservicios", es de mencionar que la CRC de manera garantista conjuntamente con los proveedores definió los formatos a través de los cuales éstos debían remitir la información y socializó el contenido de los mismos, es así como mediante reunión celebrada el día 27 de abril de 2011, la CRC presentó a los proveedores los objetivos del mencionado proyecto, la metodología y los respectivos formatos de información. Posterior a dicha reunión se otorgó un plazo a los proveedores para que remitieran sus comentarios, los cuales fueron acogidos por esta Entidad en tanto se encontraran conforme al objeto del proyecto en desarrollo. Lo anterior permitió que los formatos finales atendieran a las posibilidades y necesidades técnicas, administrativas y económicas de los proveedores para dar cumplimiento al suministro de dicha información.

Lo anterior evidencia entonces que contrario a lo dispuesto por el recurrente según el cual, la información requerida dentro de los proyectos mencionados previamente, no guardaba proporción con las realidades y posibilidades técnicas, administrativas y económicas de los proveedores; la CRC otorgó espacios para evidenciar en cada caso si la información requerida atendía a las necesidades de las empresas obligadas su remisión, y se atendieron los comentarios que fueron presentados por las mismas.

En el mismo sentido, es de mencionar en relación con la afirmación del recurrente según la cual algunas de las exigencias de los formatos de información desbordaban la capacidad técnica y operativa de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, que adicional a los espacios dispuestos por la Comisión previa definición de dichos formatos, el recurrente contó con el término dispuesto en la ley para presentar las pruebas que evidenciaran la imposibilidad que conllevó al incumplimiento que originó la apertura de una actuación administrativa sancionatoria y ahora la respectiva imposición de sanción por parte de esta Entidad.

En este punto resulta pertinente señalar entonces, que si bien **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** contó con los espacios otorgados por la CRC para demostrar su supuesta incapacidad técnica y operativa para remitir la información requerida por esta Entidad, no lo hizo, por lo cual en línea con los pronunciamientos del H. Consejo de Estado, tal y como se evidencia en la Sentencia del 27 de abril de 2006² la carga de la prueba consiste en una regla de juicio, en virtud de la cual las partes tiene la responsabilidad que los hechos que sirven de sustento a las pretensiones o a la defensa resulten probados, por lo que en el caso que nos ocupa correspondía a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** demostrar las supuestas dificultades que tenía para remitir la información requerida³.

¹ Por la cual se incorpora de manera integral las condiciones, metodologías y criterios para la definición de mercados relevantes de servicios de telecomunicaciones en Colombia.

² Consejero Ponente: Dr. Ramiro Saavedra Becerra.

³ Es así, tal y como lo ha dispuesto la H. Corte Constitucional en Sentencia C 202 de 2005. que cada parte tiene la carga de probar sus afirmaciones, en este sentido ha señalado: "Así se aplica desde el Derecho Romano, conforme a los

Lo anterior evidencia que si bien **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** contó con los espacios otorgados por la CRC para oponerse respecto a los formatos de información requeridos, previa definición de los mismos, atendiendo a la supuesta imposibilidad técnica y operativa que presentaba para su remisión, no manifestó dicha situación en los distintos términos otorgados por esta Entidad.

Adicionalmente, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** dispuso del término legal para presentar sus descargos ante el inicio de la actuación administrativa por el incumplimiento al deber de información de que trata el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, pudiendo allegar en ese momento las respectivas pruebas que sirvieran de sustento a dicha situación de defensa, lo cual no ocurrió, por lo cual no es procedente que a través el recurso que mediante este acto se resuelve se pronuncie al respecto.

Por los argumentos previamente expuestos, el presente cargo no procede.

2.2. La información que no se entregó dentro del tiempo otorgado por el regulador es mínima.

Señala el recurrente que tan sólo una mínima parte de la información requerida por la CRC fue entregada fuera de los términos otorgados o de manera parcial, dadas las circunstancias limitadas de la empresa. Manifiesta que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** proporciona la información en la medida en que la misma sea congruente con los datos de las operaciones y servicios prestados.

Para efectos de responder este cargo a continuación se entran a analizar los argumentos expuestos por el recurrente en relación con que la información que no se remitió a la CRC dentro del término otorgado fue mínima, en primer lugar respecto del Proyecto "Revisión del mercado relevante voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas" y en segundo lugar frente al Proyecto "Modelo de Costos de Redes Multiservicios", así:

2.2.1. Faltante de información del formato "muestra" del estudio de mercados relevantes – Tráfico de larga distancia cursado por terceros operadores – tráfico hacia redes de telefonía móvil.

Manifiesta el recurrente en relación con este formato que no fue posible entregar la información de las llamadas de larga distancia cursadas por operadores distintos de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** ni la información de las llamadas fijo a móvil, dado que estos no atienden la realidad de la empresa, como se hizo saber a la CRC. Señala que en el desarrollo normal del negocio no se cuenta con todos los datos requeridos, puesto que en el caso de terceros operadores, estos suministran información detallada que se incluye en la factura de los abonados fijos de la empresa, sin que sea necesario que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** cuente con un reporte en línea que suministre todo el detalle o que almacene todos los registros.

Consideraciones de la CRC

Resulta pertinente aclarar en primer lugar que en el respectivo requerimiento de información efectuado por la CRC a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** mediante comunicación radicada bajo el número 201151167 del 19 de abril de 2011, esta Entidad precisó que dentro del proceso de revisión de mercados relevantes, en cuanto a los mercados fijos, debía reportar "(...)una muestra representativa estadísticamente al 95% de nivel de confianza, mediante la aplicación de técnicas de muestreo simple aleatorio, del tráfico total de llamadas de larga distancia nacional, larga distancia internacional y hacia redes de telefonía móvil, originadas en sus redes de local extendida para cada mes del período comprendido entre el 1 de enero de 2008 al 31 de marzo de 2011(...)"

Es así como desde la primera solicitud de información efectuada por la CRC, correspondiente al formato "Muestra", se indicó claramente al proveedor que la información correspondía a llamadas de larga distancia nacional, larga distancia internacional y hacia redes de telefonía móvil, originadas en sus redes de local extendida, adicionalmente en el campo 5 de dicho formato era

aforismos "onus probandi incumbit actori", o sea que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción, y "reus in excipiendo fit actor", es decir que el demandado cuando excepciona o se defiende se convierte en demandante para el efecto de tener que probar los hechos en que funda su defensa"

claro que cada registro de llamada podría corresponder a cualquier proveedor de larga distancia o del servicio de telefonía móvil.

Ahora bien, es de resaltar que si bien el recurrente solicitó a esta Entidad mediante correo electrónico del día 10 de mayo de 2011, ampliación del plazo para la remisión de la información requerida argumentando que su obtención demandaba importantes recursos de diferente índole, no manifestó que sólo disponía de información de llamadas de larga distancia cursadas a través de su red.

En atención a dicho requerimiento y a otros inconvenientes de carácter técnico manifestados por otros proveedores para remitir la información, la CRC mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201151590 del 16 de mayo de 2011, informó a los proveedores la reducción del período de análisis que debían efectuar, el cual correspondería al término comprendido entre julio de 2009 y marzo de 2011, información que debía ser remitida el día 18 de julio de 2011 a esta Entidad, es decir, mes y medio después de que la CRC informara la disminución del periodo de análisis. Es de anotar que dicha información fue remitida previo acaecimiento del plazo por los demás proveedores del servicio de telefonía fija (TPBCLE).

Así mismo, es de anotar que posterior a la celebración de la reunión el día 1º de julio de 2011 y habiéndose intercambiado varias comunicaciones, tal y como se relata en el acto recurrido, la CRC le concedió a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, como plazo máximo para la remisión de la información, el día 25 de julio de 2011. Acaecido este término, mediante 2 correos electrónicos el día 26 de julio de 2011, el recurrente remitió a la CRC la información correspondiente al formato "muestra", manifestando que dicho reporte no incluía los datos del tráfico fijo a móvil, ya que no poseía los registros con el nivel de detalle solicitado por esta Entidad.

Lo anterior, evidencia que sólo hasta el momento de la remisión de la información de la muestra de llamadas, el recurrente manifestó a la CRC la imposibilidad de incluir llamadas fijo – móvil. Sin embargo, en dicha oportunidad no hizo observación alguna respecto de la imposibilidad que tenía para remitir la muestra de llamadas de larga distancia cursadas por otros proveedores.

En atención a lo anterior, la CRC mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201152946 del 2 de agosto de 2011, solicitó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** remitir la información de muestra de llamadas de larga distancia cursadas por otros proveedores y de llamadas hacia la red de telefonía móvil, antes del día 5 de agosto de 2011.

Resulta pertinente mencionar en este punto, que mediante la misma comunicación, la CRC posterior evaluación de las características y funcionalidad de las plataformas de facturación, evidenció que técnicamente era viable para **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** determinar las llamadas que han sido cursadas a través de las redes de larga distancia de otros proveedores. Si bien es cierto que la responsabilidad de dichos proveedores corresponde a la tasación, tarificación y facturación de las llamadas; también se debe tener en cuenta que estos deben proporcionar al recurrente, el detalle de cada una de las llamadas que ha sido cursada por su red, identificando el origen, el destino y la duración de la llamada; a efectos que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** incluya esta información en la factura generada a sus usuarios.

En este punto es de mencionar que en atención a esta comunicación remitida por la CRC, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, el día 8 de agosto de 2011, mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201133331 confirmó que efectivamente los terceros proveedores suministran la información detallada para incluirla en los abonados fijos de la empresa, pero aclaró que posteriormente la misma es llevada a unos repositorios de información inactiva. Es así como dispone que para suministrar dicha información requiere restaurar todos los datos en detalle, lo cual corresponde al mismo argumento expuesto en la comunicación del 10 de mayo de 2011 previamente enunciada, donde informó que requería tiempo para restaurar los backups de manera secuencial.

De conformidad con lo previamente expuesto, se evidencia que pese a los plazos prudenciales otorgados por la CRC, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no suministró la información completa de las muestra de llamadas de larga distancia nacional, larga distancia internacional y hacia redes de telefonía móvil, originadas en sus redes de local extendida, omitiendo de esta manera información que resultaba relevante para la revisión de mercados adelantada por la CRC en dicho momento.

47

78

Por los argumentos previamente expuestos, el presente cargo no procede.

2.2.2 Faltante de información de ingresos y tráficos de la operación propia de LDN – Revisión de mercados relevantes.

Manifiesta el recurrente en primer lugar que es errónea la afirmación contenida en el acto recurrido de acuerdo con la cual **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no suministró la información de tráficos con su propia operación de larga distancia correspondiente a los meses de junio de 2009 a marzo de 2010 y de mayo de 2010 a marzo de 2011, y que la información de ingresos no fue suministrada con el grado de desagregación y especificidad requerida. Lo anterior, dado que mediante correo electrónico remitido a la CRC el día 1º de septiembre de 2011 fue suministrada la información del tráfico y los ingresos generados por la operación propia de larga distancia de junio de 2009 a abril de 2011, en el cual se incluyen todas las categorías solicitadas en el formato de Ingresos, las cuales son ingresos por concepto de cargos de acceso y de transporte, por departamento y por servicio.

Agrega el recurrente que dado que la interconexión se llevó a cabo bajo la modalidad de capacidad a nivel local en el periodo comprendido entre junio de 2009 y junio de 2010, se entregó por mes y por departamento el número de enlaces E1 y los minutos en el tramo local extendido y por el periodo restante se suministraron los minutos respectivos.

Adicionalmente señala el recurrente en relación con los formatos de tráfico entre redes fijas y móviles solicitados en el marco del proyecto de Modelo de Costos de Redes Multiservicios que la información entregada a través de dichos formatos se ajusta a la realidad de los datos disponibles en la empresa.

Por otra parte, señala el recurrente que le causa extrañeza que en el acto recurrido se haga alusión al faltante de información general del diseño de red móvil, ya que las redes de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** se encuentran diseñadas para servicios fijos, por lo cual resulta imposible entregar este tipo de información.

A su vez dispone que en los formatos para el estudio de redes multiservicios, se establecía como opción para su remisión si los operadores contaban con la información, por lo cual deduce el recurrente que si **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no tenía la información no se puede obligar a presentarla.

Finalmente señala el recurrente que en diferentes comunicaciones remitidas a esta Comisión, se indicó que la información solicitada había sido reportada previamente al SUI –Sistema Único de Información- y a la propia CRC, para que esta Entidad tomara de allí los datos requeridos. Aduce que de los once formatos a que hizo alusión, los cuales fueron reportados previamente, en diez, la información había sido suministrada de acuerdo al contenido y la periodicidad requerida por el equipo de trabajo del proyecto de redes NGN. Manifiesta que los datos faltantes debieron haber sido estimados con base en razonamientos adecuados.

Consideraciones de la CRC

En relación con el presente cargo es de manifestar en primer lugar que no puede el recurrente afirmar que la CRC erró en el acto impugnado al concluir que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no dio cumplimiento al deber de remitir la información de tráfico con su propia operación de larga distancia, puesto que si bien dicha información fue suministrada, esto ocurrió extemporáneamente, dado que no fue remitida dentro de los múltiples plazos otorgados por la CRC tal y como se relata en el presente escrito. En este orden de ideas, la remisión de información por parte del recurrente dos meses después del plazo máximo concedido por esta Entidad, afectó gravemente el normal desarrollo del proyecto regulatorio, puesto que para el 1º de septiembre de 2011 ya se había procesado la información de tráfico e ingresos por interconexión suministrada por los demás proveedores y se encontraba adelantando el análisis de los mercados correspondientes, claro está sin contar con la información de tráfico e ingresos de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con su propia operación de larga distancia.

En desarrollo de lo anterior es de aclarar que la CRC mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201151167 del 19 de abril de 2011, solicitó a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** la remisión de la información referente al tráfico e ingresos por interconexión, aclarando que dicha información debía incluir los tráficos e ingresos por concepto

de interconexión con su propia operación de larga distancia, y otorgando como plazo para su remisión el día 10 de mayo de 2011. Sin embargo el día de acaecimiento de dicho término, mediante correo electrónico el recurrente solicitó ampliación de plazo hasta el día 15 de mayo del mismo año, para suministrar la información del formato de ingresos por interconexión y para la información que debía suministrar a través del formato de tráfico, solicitó hasta el día 31 de mayo de 2011.

Ahora bien, pese a que los plazos solicitados por el recurrente fueron otorgados por la CRC, la información relacionada con el formato "Ingresos por Interconexión" fue remitida hasta el día 17 de mayo de 2011, es decir, por fuera de la ampliación del plazo otorgada; y la relacionada con el formato "Tráfico de Interconexión", el día 7 de junio de 2011, también fuera del término solicitado. Adicionalmente es de mencionar que la posterior revisión por parte de la CRC de la información remitida, se evidenciaron inconsistencias en las cifras suministradas y especialmente la falta de información de los tráficos y los ingresos de interconexión de la red local de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** con su propia operación de larga distancia, situación que fue informada a dicha empresa en reunión celebrada el día 1º de julio de 2011, oportunidad en la cual se comprometió a remitirla el día 25 de julio de 2011.

El día 12 de julio de 2011 **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** remitió a esta Entidad nuevamente la información referente al formato "Tráficos de Interconexión", sin embargo no incluyó los datos relacionados con los tráficos e ingresos por concepto de interconexión con su propia operación de larga distancia, lo cual generó un nuevo requerimiento por parte de la Comisión el día 18 de agosto de 2011 vía correo electrónico. Posteriormente el recurrente mediante correo electrónico, el 24 de agosto de 2011 remitió la información agregada nacional por mes de ingresos por concepto de interconexión con su propia operación de larga distancia y la información correspondiente al mes de abril de 2011, discriminada por departamento, de ingresos y tráficos de interconexión con su propia operación de larga distancia.

Sin embargo efectuada la comparación de la información remitida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y de los requerimientos de información de ingresos y tráficos de interconexión, la CRC evidenció que dicho proveedor no había remitido dicha información en las condiciones solicitadas.

Es así como atendiendo a la carencia de información del proveedor **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, dentro de los proyectos en cuestión, la CRC mediante comunicación radicada internamente bajo el número 201121326 dio inicio al respectivo procedimiento administrativo sancionatorio. Con ocasión de esto, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** remitió a esta Entidad mediante correo electrónico del 1 de septiembre de 2011 la información de los ingresos y tráficos por interconexión con su propia operación de larga distancia, para el periodo comprendido entre junio de 2009 y abril de 2011, en los términos inicialmente requeridos por la CRC.

En relación con el argumento expuesto por el recurrente en el que manifiesta que la información suministrada a través de los formatos de tráfico entre redes fijas y móviles solicitadas en el marco del proyecto de Modelo de Costos de Redes Multiservicios, se ajustan a la realidad de los datos disponibles por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, resulta pertinente aclarar en primer lugar que dentro del acto recurrido no se indica que dicho proveedor incumplió el suministro de la información requerida. Ahora bien el incumplimiento en la entrega de información detallada de fijo a móvil, así como de llamadas de larga distancia cursada por otros proveedores, se presentó en relación con el formato "Muestra", que fue solicitado dentro del proyecto de revisión del mercado relevante de terminación en redes fijas, sobre lo cual como se ha determinado en este escrito es viable determinar cuáles llamadas originadas en la red de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** han sido cursadas a través de las redes de otros proveedores.

Por otra parte en relación con los argumentos expuestos por el recurrente respecto del proyecto de Modelo de Costos de Redes Multiservicio, en primer lugar es de aclarar en cuanto al formato de "Información General Diseño de Red Móvil" enunciado en el acto impugnado, que por un error de transcripción se incluyó la palabra "móvil", sin embargo tal y como se evidencia en la comunicación radicada bajo el número 201151980 del 9 de junio de 2011, la información requerida por esta Entidad a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** dentro del desarrollo del Proyecto Modelo de Costos de Redes Multiservicios, correspondía a "Información General Diseño de Red".

97

78

Adicionalmente es de recordar, en relación con este formato, que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** mediante comunicación remitida a esta Entidad el día 5 de agosto de 2011 y radicada internamente bajo el número 201133331, informó que presentaba algunos inconvenientes para dar cumplimiento al reporte completo de la información requerida en dicho formato, por lo cual solicitó un plazo adicional para su envío. Es así como se evidencia que el recurrente conocía que dicho formato no hacía referencia al diseño de su red móvil, sino a la información del diseño de su red.

Ahora bien, en relación con lo expresado por el recurrente, relativo a que los formatos para estudio de redes multiservicios establecían como opción para su remisión si los proveedores contaban con la información, se aclara tal y como se dispuso en el acto recurrido que si bien la CRC en algunos de los formatos dio un carácter condicional al reporte de información, esta condicionalidad se refería a la forma o el formato en el que se debía realizar el reporte y no al reporte mismo. Sin embargo, en el caso específico de la información no reportada que hace parte del formato correspondiente a "Información diseño de red de acceso" y al formato "Información diseño de red núcleo", en la publicación que se hizo de estos formatos en la página web de esta Entidad, se definió que: *"a aquellas empresas que requieran reportar mayor información, se les clarifica que los ejemplos son sólo una guía explicativa para introducir la información de cada empresa. En términos generales, lo que se requiere de cada equipo es explicar funcionalidad, capacidad (que lo dimensiona), e inventarios"*, más no se hizo mención a la posibilidad de no envío de dicha información.

Finalmente, frente al argumento expuesto por el recurrente, según el cual en diferentes comunicaciones remitidas a esta Comisión, se indicó que la información solicitada había sido reportada previamente al SUI -Sistema Único de Información- y a la propia CRC, para que esta Entidad tomara de allí los datos requeridos, es de mencionar que si bien la información solicitada por la CRC para el desarrollo del modelo de costos de redes multiservicio era similar a la remitida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en otros reportes de información, los requerimientos propios de los datos necesarios para el desarrollo del proyecto en comento, no correspondían de manera exacta con la información reportada, y requería un procesamiento tal y como lo corrobora el recurrente en el recurso que mediante este acto se resuelve, y en consecuencia la CRC procedió a solicitarlos en aras de contar con dicha información de la fuente primaria.

Resulta pertinente aclarar en este punto que la información requerida por la CRC obedeció a criterios de razonabilidad, por lo cual su remisión era viable para cualquiera de los proveedores requeridos, tanto así que las demás empresas suministraron la información en los términos solicitados por esta Entidad.

En este sentido, es de reiterar como de conformidad con la Ley 1341 de 2014 los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones se encuentran en la obligación de suministrar a la CRC información exacta, lo cual no ocurrió en el caso objeto de estudio.

Por los argumentos previamente expuestos, el presente cargo no procede.

2.3. Conclusiones y propuesta regulatoria

Manifiesta el recurrente que le causa extrañeza que la CRC procediera abriendo una actuación administrativa e imponiendo una sanción sin adelantar el estudio a partir de supuestos razonables como ha ocurrido en ocasiones pasadas.

Argumenta que las dificultades presentadas por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** y otros importantes agentes, en el envío de la información requerida por la CRC evidencia que las solicitudes de información no estuvieron de acuerdo con las prácticas corrientes del sector en nuestro país.

Señala que a pesar de las dificultades presentadas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en la entrega de la información, esto no perturbó las funciones de la CRC, dado que para el caso del estudio de mercados fijos esta Entidad publicó en octubre de 2011, la propuesta regulatoria con su estudio soporte, para el mercado mayorista de terminación fijo-fijo, en lo correspondiente a la terminación en las redes fijas (TPBCLE), con los datos suministrados por los PRST y con las valoraciones realizadas por parte de esta Entidad.

En el mismo sentido, dispone respecto al modelo de redes multiservicios, que la CRC publicó la resolución que contiene el reglamento de interconexión y acceso, y en este se reconoce el nivel incipiente de despliegue NGN, adicionalmente en la misma norma la Comisión manifiesta que mantendrá los esquemas vigentes de cargos de acceso, pero que continuará con la construcción del modelo de costos de redes multiservicios para contar con una herramienta que posteriormente le permita modificar la remuneración de las redes previa discusión con el sector.

Es así como manifiesta que el incumplimiento por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no impidió a la CRC adelantar sus funciones y finalidades perseguidas dentro del desarrollo de estos estudios realizados.

Consideraciones de la CRC

En primer lugar resulta procedente aclararle al recurrente que dentro de las facultades legales conferidas a la CRC se encuentra la de requerir información a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, garantizando de esta forma una adecuada y proporcionada intervención en el mercado, permitiendo así ejecutar sus funciones aproximándose de lleno a las condiciones en que se desenvuelven los agentes y verificando de primera mano el impacto de sus decisiones regulatorias y de la intervención en el mercado.

En atención a lo anterior, la asimetría o ausencia de información referente a la realidad de cada proveedor, dificultó el desarrollo del proyecto de modelo de redes multiservicios y la revisión del mercado de voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas, atendiendo a que son los proveedores la fuente más fidedigna de la información actual del mercado con que cuenta esta Comisión. Es así como ante el no reporte oportuno por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** de la información solicitada, la CRC para dar cumplimiento a sus funciones legales hizo uso de fuentes alternas de información, tales como supuestos de mercado, entre otras que le permitieron dar cumplimiento al objetivo de dichos proyectos y adoptar decisiones que se encuentran acordes con las necesidades del mercado.

Ahora bien tal y como se ha expuesto previamente en el presente escrito, contrario a lo dispuesto por el recurrente en el sentido que las solicitudes de información no estuvieron de acuerdo con las prácticas corrientes del sector en nuestro país, es de aclarar que los formatos de información requeridos por esta Comisión fueron socializados con los proveedores obligados a su reporte, permitiendo de esta forma construir requerimientos que atendieran las posibilidades técnicas y operativas de dichas empresas, otorgando a su vez plazos extemporáneos con ocasión de cada uno de los requerimientos particulares allegados, tal y como ocurrió con **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, en aras de que esta Comisión pudiera contar con información veraz de la situación del mercado.

Teniendo claro lo anterior, es de mencionar que si bien el 18 de octubre de 2011, la CRC dando cumplimiento a su Agenda Regulatoria publicó la propuesta regulatoria de la revisión del mercado relevante de terminación en redes fijas; la demora y omisión en el reporte de información por parte del recurrente generó en primer lugar un atraso en el cronograma del mencionado proyecto regulatorio y por otra parte entorpeció los análisis que debía adelantar esta Entidad con ocasión del mismo. De esta circunstancia se dejó constancia en el documento soporte de la propuesta regulatoria⁵, en el cual se hizo mención a las dificultades ocasionadas en el desarrollo de este proyecto por la defectuosa calidad de la información brindada por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, dado que este proveedor representa cerca del 60% del tráfico de larga distancia nacional y aproximadamente el 42% de las líneas telefónicas fijas en servicio de localidades diferentes a ciudades de capital de departamento.

En el mismo sentido se debe recordar que en la revisión del mercado relevante de terminación en redes fijas, resultó necesario realizar un análisis de mercado con énfasis en la caracterización de la demanda, lo cual conllevó a que esta Comisión requiriera información sobre una muestra de los registros de larga distancia; sin embargo, tal y como se evidencia en la sección 5.3 del documento soporte de dicha propuesta regulatoria, la información suministrada por otros proveedores de redes y servicios de telefonía fija (TPBCLE), aportó sustancialmente al desarrollo de dicho análisis, contrario a lo ocurrido con la información remitida por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**.

⁵ <http://www.crcm.gov.co/index.php?idcategoria=42638&pag=2>. Páginas 30 y 33

Adicionalmente, es de mencionar que la demora por parte del recurrente en la entrega de la información de tráfico e ingresos por interconexión, no permitió a la CRC incluir dentro de este análisis, las cifras correspondientes a los tráficos e ingresos por interconexión con su propia operación de larga distancia. Y por otra parte el no reporte dentro de la muestra de llamadas, de la información referente a las llamadas originadas en su red de telefonía fija (TPBCLE) hacia la red de otros proveedores dificultó sustancialmente los análisis que requería adelantar esta entidad en relación con el mercado relevante de terminación en redes fijas.

Lo previamente expuesto, evidencia, contrario a lo manifestado por el recurrente, cómo en el desarrollo del proyecto de revisión del mercado relevante de terminación en redes fijas, los múltiples incumplimientos por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en el suministro de la información requerida, generaron una significativa perturbación; así como en la función legal de regulación de mercados.

Ahora bien en el mismo sentido, es de aclarar frente al desarrollo de la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios, que la CRC tuvo que acudir a otras fuentes para que la decisión adoptada como resultado de este proyecto, reflejara de forma fiable la realidad del mercado, teniendo que llevar a cabo una estimación de los datos del sector con base en supuestos razonables.

Por los argumentos expuestos, el presente cargo no procede.

2.4 En cuanto a la aplicación de la sanción – Criterios para la dosimetría.

En primer lugar señala el recurrente que en el acto impugnado la CRC no consideró los documentos ni pruebas aportadas por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en sus descargos, por lo cual desconoció que no existió *per se* una violación a la norma y que la no remisión de información no obstaculizó el ejercicio de las funciones de la CRC.

Señala que el acto administrativo que imponga una sanción debe incluir los criterios impuestos por la ley frente a la valoración del incumplimiento, esto es gravedad de la falta y reincidencia en su comisión. Manifiesta que la CRC sin mayor explicación calificó el incumplimiento por parte de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** como grave porque afectó las funciones de esta Entidad, sin señalar cómo dejó de cumplir sus funciones.

En relación con la reincidencia, manifiesta que no puede calificarse como tal, las falencias o dificultades técnicas y operativas presentadas por la empresa. Es así como dispone que la sanción impuesta por la CRC mediante el acto recurrido, resulta desproporcionada e irrazonable dado que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** no negó la información, sino que por el contrario para dar cumplimiento al requerimiento de esta Entidad realizó grandes esfuerzos y no estando obligada a lo imposible, no existe *per se* incumplimiento al régimen.

Señala el recurrente que el contenido de una decisión discrecional debe ser adecuada a los fines de la norma y proporcional a los hechos que sirven de causa. Considera que la CRC no evaluó de forma expresa y razonable la gravedad de la falta, dado que no existió afectación a la finalidad perseguida por esta Entidad ni mucho menos obstrucción en el ejercicio de sus funciones; y confunde la reincidencia con los requerimientos que hace de ajustes a información.

Consideraciones de la CRC

Es de aclarar en primer lugar que contrario a lo señalado por el recurrente, **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** en los descargos allegados a esta Entidad el día 23 de septiembre de 2011 y radicados internamente bajo el número 201134020, **no aportó prueba alguna** que permitiera evidenciar la supuesta imposibilidad técnica y operativa que impedía a dicho proveedor remitir la información en los términos solicitados por la CRC, tal y como se puede evidenciar en el expediente administrativo que contiene la presente actuación administrativa.

Es más, resulta pertinente mencionar que los únicos documentos allegados con los descargos presentados por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, corresponden a la copia de dos correos electrónicos⁶ mediante los cuales se envió información requerida por la CRC, posterior al vencimiento de los plazos otorgados, los cuales contrario a lo dispuesto por el recurrente, lo que

⁶ Expediente 1300-17-1. Folios 101 y 102.

evidencian es el incumplimiento de dicho proveedor en la obligación de remitir oportunamente la información requerida por esta Entidad, es tanto así que tal y como se demuestra en el respectivo expediente administrativo, uno de los correos fue remitido con posterioridad a la apertura del procedimiento administrativo sancionatorio.

Adicionalmente, es de aclarar que tal y como lo ha dispuesto el H. Consejo de Estado⁷ la carga de la prueba compete a la parte que alega un hecho o a quien lo excepciona o lo controvierte, de acuerdo con el artículo 177 del Código de Procedimiento Civil.

Es así como lo expuesto por el recurrente según lo ha explicado la H. Corte Suprema de Justicia⁸ se convierte en una mera afirmación, al no haber probado la supuesta imposibilidad técnica, humana, económica y operativa que le impedía dar cumplimiento a la remisión de la información requerida por la CRC:

"No puede tomarse como prueba lo que las partes declaran en su favor. Las declaraciones de las partes alcanzan relevancia, sólo en la medida en que el declarante admita hechos que le perjudiquen o, simplemente, favorezcan al contrario, o lo que es lo mismo, si el declarante meramente narra hechos que le favorecen, no existe prueba, por una obvia aplicación del principio conforme al cual a nadie le es lícito crearse su propia prueba." (NFT)

Lo anterior evidencia que la CRC no podía tomar como prueba⁹ la simple afirmación expuesta por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, según la cual el no reporte de la información solicitada tenía como causa la imposibilidad técnica, humana y operativa de dicha empresa para su remisión, ya que como previamente se ha expuesto en el expediente¹⁰ que contiene esta actuación administrativa no existe prueba alguna que permita verificar la veracidad de lo expuesto por el recurrente.

Ahora bien, atendiendo a lo manifestado por el recurrente en el presente cargo respecto de la calificación que hizo esta Entidad al incumplimiento de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES** frente a la no remisión de información requerida para la estructuración y ajuste del modelo de redes multiservicios, así como para efectuar la revisión del mercado de voz saliente fija y móvil y mercados de terminación en redes fijas; tal y como previamente en este escrito se aclaró la ausencia de información de este proveedor, obligó a la CRC a hacer uso de fuentes alternas de información, en aras que las decisiones adoptadas como resultado de estos proyectos atendieran a las necesidades del mercado y se basará en información fidedigna.

Es así como dentro del proceso administrativo sancionatorio adelantado por esta Entidad contra **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, se llevó a cabo una valoración objetiva e integral atendiendo a los criterios fijados por la ley, para determinar la sanción a que se encontraba sujeto dicho proveedor ante el desconocimiento reiterado de los requerimientos de información efectuados por la CRC para el desarrollo de los proyectos en cuestión, siguiendo los criterios referenciados en las siguientes tablas:

MODELO DE COSTOS DE REDES MULTISERVICIOS				
FORMATO	CUMPLIMIENTO	FECHA - ENVÍO	DIAS /INCUMPLIMIENTO	MULTA
Información de Red Común	Extemporáneo	22/08/2011	17	Medio SMLMV
Diseño de Red de Acceso Común	Extemporáneo	22/08/2011	17	Medio SMLMV
Porcentaje de soterramiento	No reportaron		144	Un SMLMV

⁷ Consejo de Estado. Sentencia del 28 de abril de 2010. Consejero Ponente: Dra. Myriam Guerrero de Escobar.

⁸ Sentencia del 27 de junio de 2007. Magistrado Ponente: Dr. Edgardo Villamil Portilla.

⁹ Sentencia Consejo de Estado. 6 de agosto de 2009 "De modo general no puede tomarse como prueba lo que las partes declaran en su favor, todo a partir del deber que gravita sobre aquéllas de asumir la carga de probar, para así evitar que el proceso se convierta en un espacio de encuentro para simples versiones y no, como debe ser, el escenario para despejar la incertidumbre con los elementos reconstructivos del pasado que sean legalmente admisibles, máxime si estos se encuentran en posibilidad de ser acopiados"

¹⁰ 1300-17-1

Costos de canalización	No reportaron		144	Un SMLMV
Accesos gateways	Extemporáneo	22/08/2011	17	Medio SMLMV
Ficha de Información	No reportaron		144	Un SMLMV
Tasas de Mantenimiento	No reportaron		144	Un SMLMV
Información BBSS	No reportaron		144	Un SMLMV
			17	\$ 4.552.600
			144	\$ 77.126.400
				\$ 81.679.000

REVISIÓN MERCADO RELEVANTE VOZ SALIENTE FIJA Y MOVIL				
FORMATO	CUMPLIMIENTO	FECHA - ENVÍO	DIAS /INCUMPLIMIENTO	MULTA
REPORTE 1 (Tráficos y CA con otros PRST)	Extemporáneo	07/06/2011	7	Medio SMLMV
REPORTE 2 (adición información Tráficos con teleasociadas)	Extemporáneo	12/07/2011	42	Medio SMLMV
REPORTE 1 (Ingresos con otros PRST)	Extemporáneo	17/05/2011	2	Medio SMLMV
REPORTE 2 (Información de su propia operación)	No reportaron		226	Un SMLMV
Facturación de local extendida"	Extemporáneo	16/06/2011	6	Medio SMLMV
REPORTE 1 (Llamadas LD propia red)	Extemporáneo	26/07/2011	1	Medio SMLMV
REPORTE 2 (Llamadas LD otras redes/PRST)	No reportaron		155	Un SMLMV
	Extemporáneo		42	\$ 11.247.600
	No reportaron		226	\$ 121.045.600
				\$ 132.293.200

Lo anterior evidencia entonces que el monto de la sanción impuesta por esta Entidad a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES**, con ocasión del no reporte de la información requerida, no fue desproporcionada ni irrazonable pues se atendieron criterios objetivos para su determinación; así como los lineamientos dados por la propia Ley 1341 de 2009, la cual dispone que los proveedores que no proporcionen la información requerida por la CRC de forma amplia, exacta, veraz y oportuna, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de esta Entidad, hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales.

Por los argumentos previamente expuestos, el presente cargo no procede.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

Artículo 1º. Admitir el recurso de reposición interpuesto por **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, contra la Resolución CRC 3516 del 11 de enero de 2012.

Artículo 2º. Negar las pretensiones de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.** por las razones expuestas en la parte motiva de la presente resolución y, en consecuencia, confirmar en todas sus partes la resolución recurrida.

Artículo 3º. Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P.**, o a quien haga sus veces, de conformidad

47

con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo, advirtiéndole que contra la misma no procede recurso alguno por encontrarse agotada la vía gubernativa.

Dada en Bogotá D.C., a los **25 ABR 2012**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


DIEGO MOLANO VEGA
Presidente


CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN
Director Ejecutivo

C.C 10/04/2012, Acta 812.

S.C.18/04/2012, Acta 268.

ZCV/LMDV/CGT

☞

7

7