

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



RESOLUCIÓN No. **3770** DE 2012

*"Por la cual se archiva una actuación administrativa iniciada a COMUNICACIÓN CELULAR S.A."*

**LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales y especialmente las conferidas por el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, y

**CONSIDERANDO**

Que el 29 de marzo de 2012, la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC- mediante comunicación con radicado de salida 201251825 dio inicio al procedimiento administrativo sancionatorio respecto de la empresa **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. –COMCEL S.A.-**, en adelante **COMCEL**, ante la presunta vulneración del deber de información al que están sujetos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en virtud de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, con ocasión del envío extemporáneo de información por parte de este proveedor frente al requerimiento efectuado por la CRC, relativo al envío del cronograma de actividades que ha establecido dicho proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones para dar inicio y puesta en operación de la obligaciones previstas en los numerales 3.24, 3.26 y 3.27 del artículo 3º y el párrafo 2º del artículo 10 de la Resolución CRC 3128 de 2011, respecto del intercambio de bases de datos negativas a través de la GSMA.

Que en ejercicio de su derecho constitucional al debido proceso y a la defensa, **COMCEL** rindió sus descargos mediante comunicación de fecha 16 de abril de 2012, radicada internamente bajo el número 201231355, en el cual planteó los argumentos de defensa que serán analizados en su integridad en el presente acto.

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 procede a resolver la actuación administrativa en los siguientes términos:

**I. HECHOS**

1. De conformidad con los numerales 1º y 4º del artículo 4º de la Ley 1341 de 2009, le corresponde al Estado intervenir en el sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr, entre otros fines, proteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios, además de incentivar acciones tendientes a la prevención de fraudes en la red para la promoción de condiciones de seguridad.

2. En cumplimiento de lo ordenado por la Ley 1453 de 2011 y el Decreto 1630 de 2011 "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles", la CRC expidió en ejercicio de sus facultades legales la Resolución CRC 3128 de 2011 "Por la cual se define el modelo técnico, los aspectos operativos y las reglas para la implementación, cargue y actualización de las bases de datos positiva y negativa para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados y/o extraviados, y se modifican los artículos 10 y 93 de la Resolución CRC 3066 de 2011".

3. Para efectuar un seguimiento a la implementación de las bases de datos de que trata la Ley 1453 de 2011, la CRC requirió a **COMCEL** mediante oficio con fecha 16 de febrero de 2012 y radicación interna No. 201250918, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, información amplia, exacta, veraz y **oportuna** para el ejercicio de sus funciones regulatorias asignadas por la Ley 1341 de 2009, lo anterior, solicitando a su Representante Legal el envío del cronograma de actividades que ha establecido para dar inicio y puesta en operación de la obligaciones previstas en los numerales 3.24, 3.26 y 3.27 del artículo 3º y el párrafo 2º del artículo 10 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en lo referente al intercambio de bases de datos negativas a través de la GSMA.

4. El requerimiento de información de que trata el numeral inmediatamente anterior, fue recibido en las instalaciones de **COMCEL** el día 20 de febrero de 2012. Frente a lo cual, es de destacar que la CRC dio un plazo máximo de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de dicha comunicación para que **COMCEL** diera cumplimiento oportuno a la entrega de información dentro, es decir el plazo venció el 5 de marzo de 2012.

5. De manera extemporánea, esto es, el día 20 de marzo de 2012, **COMCEL** remitió mediante comunicación con radicado número 201231002 la información relacionada en el numeral 3º de los hechos del presente pliego de cargos a la CRC.

## II. PRUEBAS

Para el análisis de la presente actuación administrativa, se consideraron como prueba los siguientes documentos:

1. Requerimiento de información remitido por la CRC a **COMCEL** con radicación interna número 201250918 del 16 de febrero de 2012.
2. Comunicación remitida por **COMCEL** el día 20 de marzo de 2012, radicada internamente por esta Comisión bajo el número 201231002.
3. Comunicación de respuesta al pliego de cargos, remitida por **COMCEL** el 16 de abril de 2012, con radicación interna número 201231355.

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 la actuación administrativa objeto de análisis.

## 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, de conformidad con lo dispuesto por el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009<sup>1</sup>, 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 falta de oportunidad en la entrega de información, la asimetría o la 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, una de las fuentes fidedignas 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 se 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 las cosas, 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, teniendo en cuenta que en el caso concreto la CRC ha evidenciado la falta de oportunidad en la entrega de la información, esta Comisión en ejercicio de sus amplias facultades legales, procede al análisis de la actuación administrativa sancionatoria iniciada.

## **2. SOBRE EL ASUNTO A RESOLVER**

### **2.1 Argumentos de COMCEL**

Frente al pliego de cargos, **COMCEL** manifiesta que el contenido de la información solicitada ya era conocida por la CRC, con ocasión de las mesas de trabajo de seguimiento a la implementación de la Resolución CRC 3128 de 2011, así como de las diversas reuniones sostenidas con participación de funcionarios de dicho proveedor en las cuales se puso de presente lo posteriormente ratificado mediante comunicación de **COMCEL** con radicación número 201231002, objeto del inicio de la presente actuación administrativa.

A lo anterior, agrega que no es cierto que hubiera enviado de manera extemporánea la información requerida por la CRC, si se tiene en cuenta que la información relativa al intercambio de bases de datos negativas con otros países, había sido puesto en conocimiento de la CRC, entre otras oportunidades, en la reunión del 2 de febrero de 2012, tal y como consta en la Memoria de la Mesa de Trabajo No. 3 "Seguimiento a la implementación de las listas positivas y negativas de equipos móviles", en el sentido de que la inexistencia de medidas

<sup>1</sup> 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".

regulatorias sobre la materia en otros países imposibilitaba el intercambio de información de dichas bases de datos, en los siguientes términos:

*"Los proveedores manifiestan la baja utilidad de conectarse si no hay más operadores conectados en la región y no existe la obligación de hacerlo, e insisten en no tener filiales y estar enfocados en los otros procesos de actualización de datos de la lista positiva".*

Finalmente, indica que lo anterior, fue posteriormente ratificado a la CRC, mediante escrito con radicación interna número 201231002 en el cual se expresó que para el intercambio de bases de datos de equipos hurtados con otros países se presenta una circunstancia ajena a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles y que escapa por completo a su control, consistente en que, en otros países aún cuando existen operadores miembros de la GSM, no existe la obligación legal ni regulatoria de reportar listas negativas, lo cual imposibilita que pueda exigirse a otros operadores que procedan a tal intercambio de bases de datos negativas a través de la GSMA, solicitando a esta Comisión el archivo de la actuación administrativa.

## **2.2 Análisis del cargo formulado**

En primer término, frente a los anteriores argumentos, la CRC considera oportuno recordar que el desarrollo y resultados de cada una de las actividades que comprenden el proyecto regulatorio de "Seguimiento a la implementación de listas positivas y negativas de equipos móviles", revisten especial importancia y relevancia no sólo para esta Comisión y las autoridades<sup>2</sup> públicas con las cuales se ha trabajado en paralelo, sino para la ciudadanía en general, la cual se ha visto afectada gravemente por la situación de inseguridad presentada en el país en relación con el incremento del hurto de equipos terminales móviles que ha venido acompañado no sólo por el aumento de lesiones personales, sino también por el aumento de la pérdida de la vida de los ciudadanos.

En este sentido, cualquier solicitud de información realizada por la CRC a los proveedores en marco del mencionado proyecto regulatorio, resulta necesaria para el cabal cumplimiento de las funciones legales encomendadas a esta Comisión por virtud de los artículos 105 y 106 de la Ley 1453 de 2011, por la Ley 1341 de 2009, y el Decreto 1630<sup>3</sup> de 2011.

Una vez aclarado lo anterior, se procede con el análisis de los argumentos presentados por **COMCEL** respecto del único cargo formulado en la presente actuación sancionatoria.

En relación con el conocimiento oportuno de la información por parte de esta Comisión que alega **COMCEL**, contrario a lo manifestado por dicho proveedor, si bien en las mesas de trabajo realizadas en el marco del proyecto regulatorio de "Seguimiento a la implementación de listas positivas y negativas de equipos móviles", no sólo los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, PRSTM, **TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, y **COMCEL S.A.** manifestaron su opinión en relación con la dificultad en el cumplimiento de las disposiciones regulatorias relativas al intercambio de información con otros países, sino que, en efecto, dicha observación fue plasmada en la Memoria de la Mesa de Trabajo No. 3 del 2 de febrero de 2012 que es aportada por **COMCEL** como anexo a su escrito de contestación al pliego de cargos, lo cual no sólo es conocido por la CRC, sino reiterado por esta Comisión en el requerimiento de información objeto de la presente actuación administrativa sancionatoria. De esta forma, lo expuesto, en manera alguna se constituyó en el objeto del requerimiento efectuado por la CRC, sino que por el contrario el requerimiento se refirió a la solicitud del cronograma mediante el cual se reflejaran las actividades ejecutadas y planeadas por los PRSTM en torno a las actividades asociadas a la conexión de la base de datos negativa a la GSMA.

Lo anterior, de ninguna manera significa que la información que solicitó esta Comisión mediante requerimiento del 16 de febrero de 2012, ya había sido conocida por la CRC en la mesa de trabajo referida por **COMCEL**, puesto que en dicha mesa, si bien se trató el tema de la

<sup>2</sup> Ministerio de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; Alta Consejería para la Seguridad Ciudadana de la Presidencia de la República; Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; Policía Nacional; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Fiscalía General de la Nación, entre otras.

<sup>3</sup> "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles".

conexión a la base de datos negativa a través de la GSMA no se requirió en dicha instancia a los PRSTM en relación con los referidos cronogramas o fechas de ejecución o planeación de actividades relacionadas con la conexión en comento, tal y como puede evidenciarse de la memoria de la mesa de trabajo No. 3 del 2 de febrero de 2012. En consecuencia se observa que, no es cierto que la CRC ya conociera la información que requirió a **COMCEL** con antelación a la respuesta de dicho proveedor.

En este orden de ideas, resulta importante mencionar que es con ocasión de la observación expresada por parte de los citados proveedores que esta Entidad remitió el requerimiento de información a los PRSTM atendiendo a la solicitud que éstos efectuaron en el marco de la mesa de trabajo del 2 de febrero de 2012, tal y como consta en la Memoria<sup>4</sup> respectiva, así:

*"La CRC expresa que una vez conectada Colombia a la GSMA se puede compartir de inmediato con algunos países que ya estén conectados y con los operadores de sus grupos con los que antes realizaban intercambios ahora lo podrán hacer.*

*Los PRSTM solicitan un mes para revisar y entregar una propuesta de interconexión con la GSMA". (Subrayas fuera de texto)*

Es así como, esta Comisión en aras de dar cabal cumplimiento a sus obligaciones legales, y atendiendo a los compromisos surgidos con ocasión de las mesas de trabajo, el 16 de febrero de 2012 procedió con la remisión del requerimiento de información a los PRSTM, en el caso concreto, a **COMCEL** mediante comunicación con radicación 201250918.

En este orden de ideas, la CRC no encuentra consistencia ni conducencia entre la información que ya conocía la CRC (que alega **COMCEL**) y el requerimiento efectuado a **COMCEL**, el cual corresponde a un requerimiento de información concreta sobre una propuesta de cronograma, el cual constaría de fechas y actividades ejecutadas y planeadas en relación con las medidas regulatorias previstas en los numerales 3.24, 3.26 y 3.27 del artículo 3° y el párrafo 2° del artículo 10 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en lo referente al intercambio de bases de datos negativas a través de la GSMA.

En consecuencia, no prosperaría el argumento presentado por **COMCEL** en relación con el envío oportuno de la información requerida por esta Comisión, puesto que pese a lo anteriormente expuesto, para esta Comisión es claro que **COMCEL** remitió la información requerida de manera extemporánea, es decir, habiendo debido remitirla a más tardar el 5 de marzo de 2012, lo hizo el 20 de marzo del mismo año, esto es, diez (10) días hábiles con posterioridad al plazo fijado por esta Comisión.

No obstante a lo anterior, teniendo en cuenta que los elementos consignados en la comunicación remitida por **COMCEL** el 20 de marzo de 2012 se consideraron suficientes y satisfactorios para efectos de evidenciar el desconocimiento que existía por parte del proveedor en relación con el proceso de implementación de la conexión a la base de datos de la GSMA, 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.

Aunado a lo anterior, se quiere señalar que considerando el desconocimiento que existía por parte no sólo de **COMCEL** sino de los demás PRSTM, esta Comisión llevó a cabo el día 23 de mayo de 2012 una mesa de trabajo, en la cual participó el Dr. Sebastián Cabello, en su calidad de representante de la GSMA, quien presentó a los asistentes a la reunión, la metodología para la implementación de la conexión a la base de datos de la GSMA.

Por lo antes expuesto, no se encuentra mérito para imponer sanción alguna a **COMCEL** por los motivos objeto de la presente actuación administrativa y, en consecuencia, se ordenará el cierre y archivo de la misma. Sin embargo, esta Comisión reitera a **COMCEL** su obligación de cumplir con el envío de información que le solicite la CRC en ejercicio de su facultad regulatoria prevista en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, e insta a dicho proveedor a no reincidir en el incumplimiento frente a su obligación de suministrar información a la CRC dentro de los términos y plazos que esta Comisión le señale.

En virtud de lo expuesto,

<sup>4</sup> En el literal d) de la sección 3°.

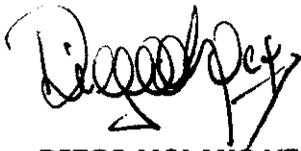
**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Archivar la actuación administrativa sancionatoria iniciada a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** contenida en el Expediente Administrativo No. 4000-11-13, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

**ARTÍCULO SEGUNDO-** Notificar personalmente la presente resolución al representante legal de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, 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 **04 JUL 2012**

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**DIEGO MOLANO VEGA**  
Presidente



**CARLOS ANDRÉS REBELLÓN VILLÁN**  
Director Ejecutivo

C.C. 31/05/2012. Acta No. 820.  
S.C. 14/06/2012. Acta No. 270

Proyecto 4000-12-21  
RON/APV/DMM

✕