

Medellín, 30 de abril de 2014

01-70-30-04-2014-00216421

Doctor
CARLOS PABLO MÁRQUEZ
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Attn: separacioncontable@crcom.gov.co

Asunto: Comentarios de UNE y sus filiales al documento soporte “Implementación Modelo de Separación Contable en el Sector de Telecomunicaciones” y 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”

Respetado Director:

UNE, Edatel, ETP y Orbitel Servicios Internacionales aprecian la oportunidad de remitir comentarios a los documentos de la referencia, que contienen los resultados de la consultoría realizada en el marco de la iniciativa de separación contable en el sector de las TIC y el proyecto de resolución para su implementación.

Como lo hemos planteado en diferentes escenarios, UNE y sus filiales encuentran bastante desproporcionadas las exigencias que impondría a la industria el modelo de separación contable que está proponiendo la CRC en los referidos documentos. Consideramos que los objetivos de esta iniciativa regulatoria pueden alcanzarse con un modelo cuya implementación resulte costo-eficiente y que esté menos expuesto a los problemas de factibilidad y tiempo de los cuales adolece el modelo que está planteándose.

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. En este orden de ideas pensamos que el regulador debe analizar a profundidad el beneficio-costos del esfuerzo que deberían realizar los operadores para relacionar la porción de cada uno de dichos costos compartidos que debería asignarse a cada servicio.





Tomando en cuenta lo hasta aquí expuesto, 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. Entretanto, mientras concluyen las mesas de trabajo, proponemos optar por imponer la obligación de presentar reportes de los ingresos y costos directos asociados a cada servicio.

Tras analizar el proyecto regulatorio y su documento soporte encontramos algunos aspectos del modelo cuya viabilidad o impacto requieren ser evaluados a profundidad por la CRC en el evento de que se decida imponer la implementación del modelo que se está proponiendo en dicho proyecto regulatorio.

Dichos aspectos son los siguientes:

1. Imposibilidad fáctica de imponer ciertas obligaciones con carácter retroactivo.
2. Incidencia de la adopción de las normas NIIF cuya implementación está en proceso.
3. Costos de implementación del modelo planteado por la CRC.
4. Precios de transferencia.
5. Necesidad de implementación del modelo por etapas.

A continuación haremos una evaluación de los mencionados aspectos y formularemos propuestas para solucionar los problemas identificados.

1. 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 jurídicas, salvo circunstancias especiales que favorezcan, tanto



al destinatario de la norma como a la consecución del bien común, de manera concurrente¹.

Por lo anterior, no resulta procedente la solicitud de la información contable en los términos del proyecto de Resolución para los años anteriores a la entrada en vigencia de la norma -en el evento de que sea expedida-. Los sujetos pasivos del régimen de información que nos ocupa se comportaron de conformidad con el entorno jurídico vigente, por lo que resultaría imposible el cumplimiento de la norma en términos jurídicos y técnicos.

Así mismo, 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 CRC². Este hecho va a generar una innecesaria tensión entre el regulador y la industria, dado que el cumplimiento de estas obligaciones (además de ser jurídicamente discutible a la luz del principio de no retroactividad de las normas) 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.

Llamamos pues la atención sobre la necesidad de flexibilizar la fecha a partir de la cual se debe entregar la información imposible de generar con carácter retroactivo. También 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. Este es uno

¹ *"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.

² En la actualidad UNE y sus filiales llevan su contabilidad bajo los principios contables de la Contaduría General de la Nación, la cual genera estados contables por el Ente Económico y en ningún momento por servicio. Dado lo anterior, no se tendría el insumo requerido desde la contabilidad para responder al modelo que solicita la CRC.



de los temas que deben ser objeto de análisis en las mesas de trabajo que estamos proponiendo.

Debemos poner de presente que 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 desagregación indicada en los formatos planteados en este proyecto regulatorio. Este hecho puede ser plenamente demostrado ante la CRC o cualquier otra autoridad. Cabe señalar que para obtener dicha información 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.

Para adoptar los principios enumerados en el artículo 3 se hace necesario modificar el Plan de Cuentas de la Contabilidad Financiera de manera que permita evidenciar el cumplimiento de tales principios, específicamente los de Auditabilidad y Transparencia. 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.

2. INCIDENCIA DE LA ADOPCIÓN DE LAS NORMAS NIIF CUYA IMPLEMENTACIÓN ESTÁ EN PROCESO.

Por mandato de la Ley 1314 de 2009, 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.

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.

Otro punto a tener en cuenta es el hecho de 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.

3. COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO PLANTEADO 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.

Así mismo se requieren nuevos desarrollos tecnológicos o la adquisición de sistemas de información con los que no contamos, los cuales serían necesarios para discriminar la información en el detalle que se solicita en este proyecto de resolución. Todas estas adecuaciones y/o implementaciones implican costos adicionales a los presupuestados a nivel de recursos humanos y tecnología. Adicional a lo anterior, las empresas deberán contratar una consultoría externa que revise y certifique la implementación del modelo que adopte la CRC.

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. Por tratarse de empresas de capital público, es posible que la incorporación de estos recursos adicionales deba solicitarse a las Juntas Directivas, quienes son los organismos de administración competentes para aprobar adiciones presupuestales de montos considerables. Luego de esta aprobación, en muchos casos se deberán desarrollar procesos de licitación para adquirir los elementos informáticos requeridos, así como para contratar las consultorías técnicas a que haya lugar. Estos procesos implican tiempos que al parecer no fueron considerados en la estimación de fechas para el cumplimiento de las obligaciones previstas en el proyecto de resolución.

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.



Es importante advertir que este valor se duplicaría si la CRC decide solicitar un modelo para los años 2013 y 2014 con base en información cuya fuente sería la contabilidad financiera bajo los principios generalmente aceptados por la CGN, y otro a partir del año 2015 con contabilidad bajo normas NIIF.

4. PRECIOS DE TRANSFERENCIA

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.

Adicionalmente, 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”*³.

En la actualidad ni UNE ni sus filiales cuentan con esta información ni con una metodología para su eventual implementación. Este hecho obligará a contratar a un Consultor que evalúe la metodología para dar cumplimiento a los requerimientos de la CRC. Por los motivos anteriores proponemos que, de ratificarse su obligatoriedad, se presente a partir del 2015 cuando los operadores hayan implementado la metodología y realizado las adecuaciones necesarias en los sistemas de información. En este caso, 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.

5. NECESIDAD DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO POR ETAPAS.

En caso de que la CRC decida expedir la resolución basada en el texto del proyecto regulatorio que motiva estos comentarios, formulamos a continuación la propuesta de UNE y sus filiales para su implementación. Esta propuesta ha tomado en cuenta las dificultades expresadas anteriormente y la necesidad de concertación con los operadores.

³ Comisión del mercado de las Telecomunicaciones (2010), *INFORME DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN SOBRE LA REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN DE 15 DE JULIO DE 1999 DE PRINCIPIOS, CRITERIOS Y CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DEL SISTEMA DE CONTABILIDAD DE COSTES*, p.17.



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

Etapa 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.

Etapa 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.

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

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.

Confiamos en que nuestros comentarios y propuestas expuestos en este escrito sean tenidos en cuenta por la CRC para tomar medidas definitivas, que logren los objetivos regulatorios de manera costo-eficiente.

Cordialmente,

JAIME ANDRÉS PLAZA FERNÁNDEZ
Gerente de Regulación y Relaciones Institucionales