



RESOLUCIÓN No. 7129 DE 2023

*"Por la cual se decide una investigación administrativa en contra del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**"*

LA SESIÓN DE COMISIÓN DE COMUNICACIONES DE LA COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

En ejercicio de sus facultades legales, establecidas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 22 de la Ley 1978 de 2019, y

CONSIDERANDO

1. ANTECEDENTES

Mediante comunicación del 20 de abril de 2020 con radicado 2020508507, el Director Ejecutivo de la Comisión de Regulación de Comunicaciones –CRC–, con fundamento en lo establecido en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, mediante **requerimiento de información No. 2020-007**¹, solicitó a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (en adelante **COMCEL**) información correspondiente a las líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e internet móvil de los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y del primer trimestre de 2020, discriminada por modalidad de pago, tipos de planes y paquetes, en las condiciones definidas en la comunicación en mención y en sus anexos I y II.

Particularmente, la CRC solicitó la información de conformidad con las especificaciones que se exponen a continuación:

- i. **Información de líneas, ingresos y tráfico modalidad postpago:** La CRC indicó que se debía presentar la información de líneas, ingresos y tráfico de acuerdo con las siguientes agrupaciones de planes tarifarios contenidas en unos formatos, cuya descripción se realizó en el Anexo I de la misma comunicación, creados para facilitar la entrega estructurada y uniforme de los datos requeridos: **(a) Formato Postpago 1.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles + redes sociales y/o aplicaciones²; **(b) Formato Postpago 2.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles; **(c) Formato Postpago 3.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz + redes sociales y/o aplicaciones³; **(d) Formato Postpago 4.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de acceso a Internet móvil; y **(e) Formato Postpago 5.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz móvil.

¹ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 20-23 y 56-74.

² En la comunicación del 20 de abril de 2020 se precisó que "Para los fines del presente requerimiento de información se entenderá como redes sociales y aplicaciones, aquellas aplicaciones en las cuales el proveedor que presta el servicio de acceso a Internet permite el acceso a estas sin que el usuario utilice los datos de su plan, paquete, bolsa o recarga. Algunos ejemplos de estas ofertas son: acceso a Facebook, Twitter, Whatsapp, Telegram, Line, entre otras".

³ En la comunicación se reiteró la precisión en cuanto a lo que se debía entender como redes sociales y aplicaciones.

La CRC expuso que para los fines de la presentación de los cinco (5) formatos enunciados anteriormente, se debía tener en cuenta que cada línea en la modalidad postpago debía estar asociada mensualmente a un tipo de plan.

Adicionalmente, mencionó que en caso de que una línea por alguna razón (por ejemplo, la aplicación de un cambio de plan) hubiere estado vinculada a dos planes diferentes en el mismo mes de la solicitud de información, por ejemplo, en un plan con las características descritas en el Formato Pospago 1 y en un plan con las características descritas en el Formato Pospago 4, ésta debía contabilizarse en los dos formatos.

A su vez, la CRC aclaró que, en los planes corporativos, familiares o de amigos, en los cuales se encontraran vinculadas distintas líneas de telefonía móvil y que se cobraran a través de una misma factura, tales líneas debían ser contabilizadas de manera individual.

Finalmente, precisó que la información requerida en cada uno de los formatos debía ser presentada en archivo CSV, utilizando ";" como delimitador de columnas.

- ii. **Información de líneas, tráfico e ingresos modalidad prepago:** Respecto de la modalidad prepago, en la comunicación del 20 de abril de 2020 la CRC indicó que se debía presentar la información de acuerdo con las siguientes agrupaciones de paquetes y/o bolsas contenidas en unos formatos, cuya descripción se realizó en el Anexo II de la anotada comunicación, creados para facilitar la entrega estructurada y uniforme de los datos requeridos: **(a) Formato Prepago 1.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo⁴ + redes sociales y/o aplicaciones⁵; **(b) Formato Prepago 2.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo; **(c) Formato Prepago 3.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes voz + redes sociales y/o aplicaciones; **(d) Formato Prepago 4.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de acceso a Internet móvil; **(e) Formato Prepago 5.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de voz móvil; **y (f) Formato Prepago 6.** Líneas, tráfico e ingresos asociados al consumo de saldos de recargas.

La Comisión indicó que para los fines de presentación de la información contenida en los seis (6) formatos enunciados anteriormente, se debía tener en cuenta que una misma línea telefónica podía adquirir mensualmente más de un paquete, bolsa o recarga de servicios móviles; por tal motivo, se debía presentar por cada línea de telefonía móvil la información asociada a las distintas agrupaciones de paquetes tarifarios relacionados en los Formatos Prepago 1, 2, 3, 4, 5 y 6; es decir, por ejemplo, si una misma línea telefónica adquirió dentro del mismo mes un paquete con las características descritas en el Formato Prepago 1 y otro con las características descritas en el Formato Prepago 2, se debía presentar la información relacionada en cada uno de los dos formatos, así estos correspondieran a consumos realizados en el mismo mes.

La CRC aclaró que si una misma línea telefónica, dentro del mismo mes de la solicitud de información, se encontraba inscrita bajo la modalidad postpago y adquirió servicios móviles bajo la modalidad prepago, ésta debía tenerse en cuenta tanto en los planes descritos en el numeral 1.1.⁶ como en aquellos enunciados en el numeral 1.2⁷ del requerimiento.

Por último, señaló que la información requerida en cada uno de los formatos debía ser presentada en archivo CSV, utilizando ";" como delimitador de columnas.

- iii. **Instrucciones del envío:** En la comunicación del 20 de abril de 2020, la CRC indicó que, para contar con información veraz, oportuna y evitar cualquier tipo de confusión en el diligenciamiento del requerimiento 2020-007, debían tenerse en

⁴ En la comunicación del 20 de abril de 2020 se indicó que "Para los fines del presente requerimiento de información se entenderá como combo los paquetes o bolsas que incluyan los servicios de voz e Internet móvil".

⁵ En este punto se reiteró el entendimiento que se debía dar al término redes sociales y aplicaciones.

⁶ Información de líneas, ingresos y tráfico modalidad postpago

⁷ Información de líneas, tráfico e ingresos modalidad prepago

cuenta las siguientes consideraciones: **(a)** en caso de que se tuviera alguna inquietud sobre el particular, se debía contactar a un funcionario de la CRC que había sido designado para el efecto, para lo cual se suministró su correo electrónico y número telefónico; **(b)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) correspondiente al cuarto trimestre del año 2019 a más tardar el martes 12 de mayo de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto "Requerimiento de información No. 2020-007 PRUEBA PILOTO"; **(c)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todo el año 2019, incluyendo la información del cuarto trimestre, a más tardar el jueves 4 de junio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto "Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2019"; **(d)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para el primer trimestre de 2020, a más tardar el viernes 19 de junio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto "Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2020"; y **(e)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todos los meses de los años 2015, 2016, 2017 y 2018, a más tardar el lunes 13 de julio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto "Requerimiento de información No. 2020-007 AÑOS 2015-2018".

El requerimiento de información también fue realizado a los siguientes proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles –PRSTM–: AVANTEL S.A.S. (en adelante, "AVANTEL")⁸; EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. (en adelante "ETB")⁹; LOGISTICA FLASH COLOMBIA S.A.S. (en adelante "FLASH MOBILE")¹⁰; ALMACENES ÉXITO INVERSIONES S.A.S (en adelante "MÓVIL ÉXITO")¹¹; SUMA MÓVIL S.A.S (en adelante "SUMA MÓVIL")¹²; COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. (en adelante "COLOMBIA TELECOMUNICACIONES")¹³; COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P. (en adelante "COLOMBIA MÓVIL")¹⁴; y VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S. (en adelante "VIRGIN")¹⁵.

Posteriormente, a través de comunicación de 5 de mayo de 2020 con radicado 2020804479¹⁶, **COMCEL** solicitó a la CRC realizar una mesa de trabajo con todos los operadores *"con el fin de establecer una unidad de criterio para la generación y reporte y especificar una única metodología para el procesamiento y entrega."* y, adicionalmente, solicitó que se suspendieran los plazos para entregar la información mientras se llevaba a cabo la mesa de trabajo. En atención a la solicitud de **COMCEL**, la CRC convocó a una mesa de trabajo para el 11 de mayo de 2020, y aplazó para el 26 de mayo la fecha de presentación de la información denominada "PRUEBA PILOTO", que había sido establecida para el 12 de mayo de 2020, manteniendo las otras fechas de entrega (4 de junio, 19 de junio y 13 de julio de 2020)¹⁷.

El día 11 de mayo de 2020 se llevó a cabo la mesa de trabajo programada, en la cual, **COMCEL** manifestó su inconformidad por el requerimiento, aduciendo que tenía todos sus recursos de TI enfocados en la transformación digital, (migrando sus procesos de forma presencial a virtual) para poder seguir ofreciendo el servicio. Adicionalmente, señaló que no tenía la información tal como la estaba solicitando la CRC y que realizaría un ejercicio para determinar cómo podía cumplir con el requerimiento, por lo que planteó la necesidad de llevar a cabo una nueva reunión.

En virtud de lo anterior, el 21 de mayo de 2020 se llevó a cabo una nueva mesa de trabajo entre la CRC y **COMCEL** en la que el operador manifestó que la información solicitada ya estaba siendo presentada a la CRC mediante los reportes de información periódica, especialmente, a través del Formato 1.2 y el Formato 1.9 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016. Al respecto, la autoridad le explicó a **COMCEL** que la información contenida en los formatos mencionados no cumplía con los niveles de desagregación plasmados en el requerimiento de información No. 2020-007 del 20 de abril de 2020 y, adicionalmente, que el

⁸ Comunicación de 20 de abril de 2020. Radicado 2020508492, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 24-27.

⁹ Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508505, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 28-31.

¹⁰ Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508498, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 32-35.

¹¹ Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508493, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 36-39.

¹² Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508503, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 40-43.

¹³ Comunicación de 20 de abril de 2020. Radicado 2020508490, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 44-47.

¹⁴ Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508504, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 48-51.

¹⁵ Comunicación del 20 de abril de 2020. Radicado 2020508506, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 52-55.

¹⁶ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 75.

¹⁷ Comunicación con radicado 2020509700, expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 76-77.

Formato 1.2 presentaba inconsistencias que no permitían hacer algunos análisis de mercado robustos. En esta reunión, **COMCEL** manifestó que adelantaría los ejercicios analíticos del caso para poder cumplir con la entrega de la información de la denominada "PRUEBA PILOTO" el 26 de mayo de 2020.

El 26 de mayo de 2020, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL**, mediante el radicado 2020805210 de la misma fecha¹⁸, informó a la CRC que no entregaría la información solicitada en el requerimiento 2020-007 relativa a la "PRUEBA PILOTO", en los siguientes términos:

"En cumplimiento de la ley y la regulación, COMCEL S.A. ha recolectado, procesado y almacenado la información de su operación en la forma y tiempos exigida por la normatividad vigente, y ha atendido todos los requerimientos y aclaraciones que la CRC ha realizado sobre el particular. Por esta razón y luego del análisis correspondiente al interior de la compañía, se pudo establecer que no es posible generar ni entregar la información en el formato por usted [la CRC] requerido, dado que ninguna norma ha ordenado que se conserve de tal manera."

Adicionalmente, expresó que "[s]in perjuicio de lo anterior y como ya se dijo, dando cumplimiento a la ley y la regulación, COMCEL S.A. ha entregado oportunamente la información correspondiente a líneas, planes, paquetes, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil de los años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020, de acuerdo con las condiciones establecidas en los distintos formatos contemplados en la regulación vigente". **COMCEL** finalizó su comunicación señalando que estaría atento a "cualquier aclaración que la CRC solicite sobre la información remitida en los formatos vigentes o, si lo considera necesario, proceder nuevamente a remitir los formatos oportunamente presentados".

Es de anotar que, dentro del plazo fijado por la CRC, AVANTEL¹⁹, ETB²⁰, FLASH MOBILE²¹, MÓVIL ÉXITO²², SUMA MÓVIL²³, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES²⁴, COLOMBIA MÓVIL²⁵ y VIRGIN MOBILE²⁶ remitieron a la CRC, por correo electrónico, la información sobre líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil, en lo relacionado con la denominada "PRUEBA PILOTO" del requerimiento 2020-007, realizando las aclaraciones y precisiones que consideraron pertinentes.

A través del oficio con radicado 2020511172 del 3 de junio de 2020, la CRC le comunicó a **COMCEL** "que le otorgaba un plazo perentorio de tres (3) días hábiles para cumplir con el requerimiento efectuado" en la comunicación con radicado 2020508507 del 20 de abril de 2020²⁷, la cual debió entregarse el 26 de mayo de 2020. En el mencionado oficio se invocó la función otorgada a esta Entidad en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y se advirtió sobre las consecuencias derivadas de no entregar la información en la forma requerida.

El 5 de junio de 2020, la gerente de Regulación y Relación con Operadores y el gerente de Cumplimiento de **COMCEL**, vía telefónica, solicitaron al funcionario designado por la CRC para atender las inquietudes relacionadas con la solicitud, la habilitación de un enlace para el cargue de la información del Requerimiento particular No. 2020- 007, de la etapa denominada "PRUEBA PILOTO", correspondiente a la información del cuarto trimestre de 2019.

Mediante correo electrónico de 5 de junio de 2020, el funcionario de la CRC remitió el enlace solicitado vía telefónica al director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales, la gerente de Regulación y Relación con Operadores y al gerente de Cumplimiento de **COMCEL**, advirtiéndole que "la información a reportar debe cumplir con todas las especificaciones y niveles de desagregación descritos en los Anexos I y II de la comunicación con radicado CRC 2020508507, esto con fundamento en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2020 (sic), el cual le otorga a la Comisión la

¹⁸ Expediente administrativo 3000-32-13-2 folio 78

¹⁹ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 79-80

²⁰ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 82-83

²¹ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 86

²² Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 84-85

²³ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 87

²⁴ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 81

²⁵ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 88

²⁶ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 89

²⁷ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 90-91

facultad de solicitar información amplia, exacta, veraz y oportuna, para el cumplimiento de sus funciones²⁸.

En respuesta a la comunicación enviada por la CRC del 3 de junio de 2020, mediante radicado 2020805844 del 8 de junio de 2020²⁹, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL** manifestó que la información solicitada por la CRC "ha sido generada y presentada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según el caso, a través, entre otros, del Formato 1, Formato 1.2, Formato 1.6, Formato 1.7 y el Formato 1.9"; también señaló que, en los términos de la comunicación del 26 de mayo de 2020 (radicado 2020805210), no era posible remitir la información histórica en los formatos solicitados por la CRC en el requerimiento de información No. 007 de 2020; y agregó que "(...) en su momento se ajustaron los sistemas de la compañía para generar y recopilar la información en la forma que cada resolución exigía para cada reporte y bajo esos mismos parámetros se ha almacenado, por lo que no es posible generar ni extraer información histórica en forma distinta". Adicionalmente, frente a la información requerida en cada uno de los formatos enviados por la CRC, señaló, en los siguientes términos, que no era posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento:

POSPAGO	
Formato 1. Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles + redes sociales y/o aplicaciones.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Así mismo y en caso que los usuarios, dentro del mismo mes, se hubiesen cambiado a uno de los planes de los formatos 2 o 3, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos de datos de cada plan.
Formato 2. Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Así mismo y en caso que los usuarios, dentro del mismo mes, se hubiesen cambiado a uno de los planes de los formatos 1 o 3, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos de datos de cada plan.
Formato 3. Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz + redes sociales y/o aplicaciones.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Así mismo y en caso que los usuarios, dentro del mismo mes, hubiesen cambiado a uno de los planes de los formatos 1 o 2, no es posible

	diferenciar el tráfico ni los ingresos de datos de cada plan.
Formato 4. Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de acceso a Internet móvil.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo.
Formato 5. Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz móvil	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo.

PREPAGO	
Formato 1. Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo + redes sociales y/o aplicaciones	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos específicos de paquetes que tengan o no redes sociales y aplicaciones, como tampoco es posible diferenciar si un usuario estuvo utilizando distintos paquetes en el mismo mes.
Formato 2. Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos específicos de paquetes que tengan o no redes sociales y aplicaciones, como tampoco es posible diferenciar si un usuario estuvo utilizando distintos paquetes en el mismo mes.
Formato 3. Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes voz + redes sociales y/o aplicaciones.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos específicos de paquetes que tengan o no redes sociales y aplicaciones, como tampoco es posible diferenciar si un usuario estuvo utilizando distintos paquetes en el mismo mes.

Formato 4. Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de acceso a Internet móvil.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible diferenciar el tráfico ni los ingresos específicos de paquetes que tengan o no redes sociales y aplicaciones, como tampoco es posible diferenciar si un usuario estuvo utilizando distintos paquetes en el mismo mes.
Formato 5. Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de voz móvil.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible diferenciar si un usuario estuvo utilizando distintos paquetes en el mismo mes.
Formato Prepago 6. Líneas, tráfico e ingresos asociados al consumo de saldos de recargas.	No es posible generarla en las condiciones solicitadas en el requerimiento. Solo disponible a partir del 2Q de 2020 con desarrollo previo. Sin perjuicio de lo anterior, no es posible entregar el tráfico ni los ingresos discriminados por consumos relacionados con redes sociales o aplicaciones o consumo de internet.

”

COMCEL acompañó su comunicación del 8 de junio de 2020 con un certificado emitido por el señor Edwin René Vargas Salgado, Revisor Fiscal de **COMCEL** designado por Ernst & Young Audit

²⁸ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 94

²⁹ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folio 95 -102

S.A.S., para sustentar lo expuesto en su comunicación.

Mediante oficio del 4 de junio de 2020 con radicado 2020511216³⁰, a raíz de las retroalimentaciones recibidas de los otros PRSTM en las mesas de trabajo realizadas, y el análisis información del cuarto trimestre del año 2019 denominada "PRUEBA PILOTO", que había sido presentada por estos, la CRC le informó a **COMCEL** que se modificaba el plan de entrega del requerimiento No. 2020-007, en los siguientes términos:

"i. Remitir la información solicitada (con discriminación mensual) correspondiente a todo el año 2019, incluyendo la información del cuarto trimestre, y el primer trimestre de 2020 a más tardar el viernes 26 de junio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2019 y 2020.

ii. Remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todo el año 2018 a más tardar el viernes 10 de julio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2018.

iii. Remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todos los meses de los años 2015, 2016 y 2017, a más tardar el viernes 31 de julio de 2020, al correo electrónico reportescrc@rccom.gov.co, referenciando en el asunto Requerimiento de información No. 2020-007 AÑOS 2015-2017".

Así mismo, se le indicó que lo invitaba a asistir a una reunión virtual programada para el 10 de junio de 2020 con el fin de solventar las dudas respecto a los diferentes formatos descritos en los anexos I y II del requerimiento No. 007 de 2020, y que, para atender cualquier inquietud sobre el particular, podía comunicarse con un funcionario de la CRC designado para el efecto, para lo cual se le suministraron sus datos de contacto (correo electrónico y número telefónico).

La comunicación de modificación del plan de entrega fue remitida en la misma fecha a los otros PRSTM, a saber: AVANTEL, ETB, FLASH MOBILE, MÓVIL ÉXITO, SUMA MÓVIL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, COLOMBIA MÓVIL y VIRGIN MOBILE.

El 26 de junio de 2020, a través del radicado 2020512607³¹, la CRC realizó un alcance al requerimiento de información No. 2020-007, y le comunicó a **COMCEL** que la información solicitada debía entregarse según los parámetros y en las nuevas fechas establecidas en los siguientes términos:

- i. Información de líneas, ingresos y tráfico modalidad pospago:** Respecto de la modalidad pospago, la CRC estableció que se debía presentar la información de líneas, ingresos y tráfico de acuerdo con la siguiente agrupación de planes tarifarios contenidas en formatos, cuya descripción se realiza en el Anexo I de la misma comunicación, creados para facilitar la entrega estructurada y uniforme de los datos requeridos: **(a) Formato Pospago 1.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles + redes sociales y/o aplicaciones³²; **(b) Formato Pospago 2.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles; **(c) Formato Pospago 3.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz + redes sociales y/o aplicaciones³³. **(d) Formato Pospago 4.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de acceso a Internet móvil; y **(e) Formato Pospago 5.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz móvil.

La CRC reiteró que para los fines de presentación de la información contenida en los cinco (5) formatos enunciados anteriormente, se debía tener en cuenta que cada línea en la modalidad pospago debía estar asociada mensualmente a un tipo de plan. Sin embargo, en esta oportunidad, indicó que cada línea debía ser contabilizada sólo en el formato que correspondiera al tipo de plan en el que estaba inscrita al final del mes que se estuviera presentando, por lo que el tráfico y los ingresos originados por dicha línea durante todo el mes debían registrarse en ese

³⁰ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 92-93

³¹ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 104 al 108

³² Para los fines del requerimiento debía entenderse como redes sociales y aplicaciones, aquellas aplicaciones en las cuales el proveedor que presta el servicio de acceso a Internet permite el acceso a estas sin que el usuario utilice los datos de su plan, paquete o recarga. Algunos ejemplos de estas ofertas son: acceso a Facebook, Twitter, Whatsapp, Telegram, Line, entre otras.

³³ Ibidem.

mismo formato, de manera que ya no habría que tenerlas en cuenta en varios formatos, si resultaba del caso, como se había señalado en el requerimiento inicial³⁴.

Adicionalmente, manifestó que las líneas que, teniendo un plan pospago, accedieron al consumo por demanda en prepago ya sea en voz, en datos o en los dos, no debían ser contabilizadas en los formatos de prepago, y los ingresos y tráfico generados por demanda de estas líneas debían asociarse al formato pospago al que correspondiera la línea³⁵.

Así mismo, reiteró que, en los planes corporativos, familiares o de amigos, en los cuales se encontraran vinculadas distintas líneas de telefonía móvil y que se cobran a través de una misma factura, tales líneas debían ser contabilizadas de manera individual.

A su vez, aclaró que, para los fines del requerimiento, se debía tener en cuenta que los planes en los cuales las características del servicio, de la red y la totalidad de las condiciones, técnicas, económicas y jurídicas hubieran sido pactadas por mutuo acuerdo entre las partes del contrato no debían ser registradas, lo cual incluía aquellas líneas que se encontraran bajo la modalidad de contratación corporativa que implicara el uso de troncales SIP.

Finalmente, reiteró que la información requerida en cada uno de los formatos debía ser presentada en archivo CSV, utilizando ";" como delimitador de columnas.

- ii. **Información de líneas, tráfico e ingresos modalidad prepago:** Respecto de la modalidad prepago, se debía presentar la información de acuerdo con las siguientes agrupaciones contenidas en nueve (9) formatos – en el requerimiento inicial se habían solicitado seis (6)–, cuya descripción se realizó en el Anexo II de la anotada comunicación: **(a) Formato Prepago 1.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo³⁶+ redes sociales y/o aplicaciones³⁷; **(b) Formato Prepago 2.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas combo; **(c) Formato Prepago 3.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes voz + redes sociales y/o aplicaciones; **(d) Formato Prepago 4.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de acceso a Internet móvil; **(e) Formato Prepago 5.** Líneas, tráfico e ingresos asociados a paquetes y/o bolsas de voz móvil; **(f) Formato Prepago 6.** Líneas, tráfico e ingresos asociados al consumo de voz e Internet móvil con saldos de recargas; **(g) Formato Prepago 7.** Líneas, tráfico e ingresos asociados al consumo de Internet móvil con saldos de recargas; **(h) Formato Prepago 8.** Líneas, tráfico e ingresos asociados al consumo de voz con saldos de recargas; y **(i) Formato Prepago 9.** Líneas activas prepago que no adquirieron paquetes ni consumieron recargas.

La Comisión reiteró la especificación realizada en el requerimiento inicial, señalando que, para los fines de presentación de la información contenida en los formatos prepago –se debía tener en cuenta que una misma línea telefónica podía adquirir mensualmente más de un paquete, bolsa o recarga de servicios móviles; por lo tanto, se debía presentar por cada línea de telefonía móvil la información asociada con las distintas agrupaciones de paquetes tarifarios relacionados en los Formatos Prepago 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 9; por ejemplo, si una misma línea telefónica había adquirido dentro del mismo mes un paquete con las características descritas en el Formato Prepago 1 y otro con las características descritas en el Formato Prepago

³⁴ En el requerimiento inicial No. 007 -2020 se había indicado que "[E]n el caso que una línea por alguna razón (por ejemplo, la aplicación de un cambio de plan) haya estado vinculada a dos planes diferentes en el mismo mes de reporte, por ejemplo, en un plan con las características descritas en el Formato Pospago 1 y en un plan con las características descritas en el Formato Pospago 4, esta deberá ser contabilizada en los dos formatos."

³⁵ En el requerimiento inicial No. 007 -2020 se había indicado que "[S]i una misma línea telefónica, dentro del mismo mes de reporte, se encuentra inscrita bajo la modalidad pospago y adquiere servicios móviles bajo la modalidad prepago, ésta es objeto de reporte tanto en los planes descritos en el numeral 1.1 como en aquellos enunciados en el numeral 1.2 del presente requerimiento."

³⁶ Para los fines del requerimiento de información se entendería como combo los paquetes o bolsas que incluyan los servicios de voz e Internet móvil.

³⁷ Para los fines del requerimiento de información se entendería como redes sociales y aplicaciones, aquellas aplicaciones en las cuales el proveedor que presta el servicio de acceso a Internet permite el acceso a estas sin que el usuario utilice los datos de su plan, paquete, bolsa o recarga. Algunos ejemplos de estas ofertas son: acceso a Facebook, Twitter, Whatsapp, Telegram, Line, entre otras.

2, se debía presentar la información relacionada en cada uno de los dos formatos, así estos hubieran correspondido a consumos realizados en el mismo mes.

Así mismo, la CRC modificó una especificación realizada en el requerimiento inicial, señalando que si una misma línea, dentro del mismo mes de solicitud de información, se encontraba inscrito bajo la modalidad pospago y había adquirido servicios móviles bajo la modalidad prepago, éste sería objeto de presentación solamente en los planes pospago relacionados en el numeral 1.1 del requerimiento, es decir, en la información de líneas, ingresos y tráfico modalidad pospago, y no en los planes descritos en el Anexo I y en el Anexo II³⁸.

Por último, reiteró que la información requerida en cada uno de los formatos debía ser presentada en archivo CSV, utilizando ";" como delimitador de columnas.

- iii. **Instrucciones del envío:** En la comunicación del 26 de junio de 2020, la Comisión expresó que, para contar con información veraz, oportuna y evitar cualquier tipo de confusión en el diligenciamiento del requerimiento, se debían tener en cuenta las siguientes consideraciones: **(a)** en caso de tener alguna inquietud sobre el particular, se debía contactar a un funcionario de la CRC que había sido designado para el efecto, para lo cual se suministró su correo electrónico y número telefónico; **(b)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todo el año 2019 y el primer trimestre de 2020 a más tardar el 15 de julio de 2020, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co, referenciando en el asunto Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2019 y 2020; **(c)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todo el año 2018 a más tardar el viernes 28 de julio de 2020, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co, referenciando en el asunto Requerimiento de información No. 2020-007 AÑO 2018; y **(d)** se debía remitir la información solicitada (con discriminación mensual) para todos los meses de los años 2016 y 2017 a más tardar el martes 18 de agosto de 2020, al correo electrónico reportescrc@crcom.gov.co, referenciando en el asunto "Requerimiento de información No. 2020-007 AÑOS 2016-2017".

Las modificaciones descritas respecto del requerimiento de información 2020-007 también fueron comunicadas a los PRSTM AVANTEL, ETB, FLASH MOBILE; MÓVIL ÉXITO, SUMA MOVIL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, COLOMBIA MÓVIL y VIRGIN³⁹.

En comunicación del 14 de julio de 2020 con radicado 2020511216⁴⁰, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL** señaló que reiteraba lo dispuesto en su comunicación anterior del 8 de junio de 2020.

Dentro del plazo fijado por la CRC, AVANTEL, ETB, FLASH MOBILE, SUMA MÓVIL, COLOMBIA MÓVIL y VIRGIN MOBILE remitieron por correo electrónico la información sobre líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil, discriminada por modalidad de pago, tipos de planes y paquetes, correspondiente al año 2019 y el primer trimestre de 2020. Por su parte, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES remitió la información el 16 de julio de 2020 y MÓVIL ÉXITO lo hizo el 21 de julio de 2020.

Ahora bien, el 27 de julio de 2020 el Director Ejecutivo de la CRC formuló pliego de cargos en contra de **COMCEL** por la presunta infracción del numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, en los siguientes términos:

"Formular cargos en contra del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., con Nit. 800.153.993-7, representado legalmente por el señor Carlos Hernán Zenteno de los Santos, o quien haga sus veces, por presuntamente infringir el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la información

³⁸ En el requerimiento de información No. 2020-007 se había indicado que "[S]i una misma línea telefónica, dentro del mismo mes de reporte, se encuentra inscrita bajo la modalidad pospago y adquiere servicios móviles bajo la modalidad prepago, ésta es objeto de reporte tanto en los planes descritos en el Anexo I (pospago) como en aquellos enunciados en el presente Anexo II (prepago)".

³⁹ Mediante comunicaciones del 25 de junio de 2020 a las cuales se les asignó el radicado 2020512487. Expediente Administrativo 3000-32-13-2, Folios 130 -169.

⁴⁰ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 170-171

solicitada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al cuarto trimestre del año 2019, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información -20 de abril de 2020- hasta el 26 de mayo de 2020, ni dentro del plazo adicional de tres días, otorgado por la Comisión, desde el 4 hasta el 8 de junio de 2020, ni haberla entregado a la fecha del presente acto administrativo; y, adicionalmente, por no haber entregado la información solicitada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al año 2019 y el primer trimestre de 2020, en el plazo establecido por esta Comisión en la modificación del requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de modificación -26 de junio de 2020- hasta el 15 de julio de 2020, ni haberla entregado a la fecha del presente pliego de cargos”.

Con fundamento en lo señalado en el artículo 4 del Decreto 491 de 2020⁴¹, el día 29 de julio de 2020, la Comisión notificó por correo electrónico a **COMCEL** del pliego de cargos mediante el cual se dio inicio a la presente investigación (adjuntándose copia de este y de sus anexos)⁴². El 21 de agosto de 2020, **COMCEL**, a través del correo electrónico al cual se le asignaron los radicados 2020809512 y 2020809513, presentó sus descargos al pliego formulado, en los cuales solicitó se decretaran unas pruebas documentales y testimoniales y que se declarara que no infringió lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019⁴³.

Mediante auto de decreto de pruebas del 16 de noviembre de 2021⁴⁴, la CRC incorporó las pruebas documentales que consideró útiles, pertinentes y conducentes allegadas por **COMCEL** con sus descargos, esto es, el Anexo 2 denominado “Cuadros comparativos”; el Anexo 3 “Reportes regulatorios”; las comunicaciones con Radicado No. 2020511216 del 4 de junio de 2020 y No. 2020511551 del 9 de junio de 2020 contenidas en el Anexo 4; el correo electrónico del 20 de agosto de 2020 remitido por [REDACTED]

[REDACTED] el oficio [REDACTED]
[REDACTED] a **COMCEL** contenidos en el Anexo 5 “Certificaciones de los proveedores tecnológicos”; y el Anexo 6 “Informe técnico” que describe el flujo y las reglas de los sistemas de **COMCEL** para entregar la información de los formatos regulatorios.

Adicionalmente, la CRC ordenó oficiar al Director de Vigilancia, Inspección y Control (E) del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC para que allegara, con destino a esta investigación, el acta de visita de verificación del proceso de obtención, procesamiento y reporte del Formato 1.9 – Acceso Móvil a Internet realizada a **COMCEL** el día 13 de noviembre de 2020 y sus anexos.

Así mismo, ordenó la práctica de tres (3) de los cinco (5) testimonios solicitados por **COMCEL** en su escrito de descargos, a saber: (i) el de Carlos Mario Guevara Pereira, en calidad de Director de Analítica e Inteligencia de Datos; (ii) el de José Luis Fajardo Pabón, quien ostentaba el cargo de Gerente de Arquitectura e Ingeniería de Datos; y (iii) el de Iván Pernet Pinilla, en calidad de Gerente de Diseño Core de Datos.

Además, la CRC ordenó de oficio la práctica de los testimonios de [REDACTED]
[REDACTED]; Miguel Eduardo Cajigas Silva; Cenaida Acero Moreno; y Miguel Angel Tiuzo García, colaboradores de **COMCEL**.

Finalmente, ordenó a **COMCEL** una prueba por informe [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

⁴¹ "ARTICULO 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. (...)”

⁴² Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folio 191.

⁴³ Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folios 192 al 214.

⁴⁴ Auto aprobado por el Comité de Comisionados de la Sesión de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones según consta en el Acta N° 1328 del 8 de noviembre de 2021. Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folios 215 al 237.

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

El 17 de noviembre de 2021, mediante comunicación con radicado 2021525326 se informó a **COMCEL** de la notificación del auto del 16 de noviembre de 2021⁴⁵.

Mediante oficios con radicados 2021525786, 2021525788, 2021525789, 2021525790, 2021525791 y 2021525787 del 18 de noviembre; 2021526066, 2021526069, 2021526071, 2021526089, 2021526071, 2021526089 y 2021526077 del 22 de noviembre de 2021, la CRC libró comunicaciones para la práctica de las pruebas decretadas en el auto del 16 de noviembre de 2021.

Así las cosas, la Comisión llevó a cabo las siguientes audiencias de testimonios:

- El día 24 de noviembre de 2021 se celebró audiencia de recepción de testimonio de Carlos Mario Guevara Pereira⁴⁶. En el marco de dicha audiencia se reconoció al doctor Isaac Alfonso Devis Granados personería para actuar en calidad de apoderado especial de **COMCEL** en las audiencias de rendición de los testimonios que fueron decretados.
- En esta misma fecha, se celebró audiencia de recepción de testimonio de Iván Pernet Pinilla⁴⁷ en desarrollo de la cual **COMCEL** desistió de la práctica del testimonio de José Luis Fajardo⁴⁸. Así mismo, en la fecha señalada se recibió el testimonio de Miguel Eduardo Cajigas Silva⁴⁹ [REDACTED].
- El día 25 de noviembre de 2021 se celebraron las audiencias de recepción de testimonios de Miguel Angel Tiuzo García⁵⁰, Cenaida Acero Moreno⁵¹, [REDACTED].

El día 26 de noviembre de 2021, **COMCEL**, mediante correo electrónico al cual se le asignó el radicado 2021815669⁵⁴, dio respuesta al requerimiento de información realizado mediante oficio 2021525786, en virtud de lo ordenado en el artículo séptimo del auto de pruebas proferido el 16 de noviembre de 2021.

Mediante radicados 2021815899, 2021815924 del 30 de noviembre, y 2021816179 del 6 de diciembre de 2021⁵⁵, la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control del MinTIC remitió el acta de visita de verificación del proceso de obtención, procesamiento y reporte del Formato 1.9 – Acceso Móvil a Internet realizada a **COMCEL** el día 13 de noviembre de 2020 y sus anexos, en atención a lo ordenado en el artículo segundo del auto de pruebas del 16 de noviembre de 2021.

El 17 de diciembre de 2021 la CRC profirió un segundo auto de decreto de pruebas⁵⁶ mediante el cual ordenó de oficio la práctica de una inspección administrativa a los sistemas de información, las plataformas tecnológicas y documentos a cargo de las gerencias de Producto, Facturación, Operación & Mantenimiento (O&M) de equipos de red, Arquitectura e Ingeniería de Datos y PQRS de **COMCEL**, la cual se llevó a cabo el día 23 de diciembre de 2021.

Así mismo, mediante el auto en mención, la CRC incorporó de oficio como pruebas documentales la comunicación con radicado 2021201500 del 26 de octubre de 2021 que contiene el requerimiento de información No. 2021-38 – Voz saliente móvil, realizado por la CRC a **COMCEL**

⁴⁵ Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folios 239 al 262.

⁴⁶ [REDACTED]

■ [REDACTED]

⁵⁵ Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folios 425-431.

⁵⁶ Auto aprobado por el Comité de Comisionados de la Sesión de Comunicaciones de la Comisión de Regulación de Comunicaciones según consta en el Acta N° 1337 del 17 de diciembre de 2021. Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folios 436-453

y el escrito con radicado 2021814881 del 12 de noviembre de 2021 remitido por **COMCEL** mediante correo electrónico, el cual contiene el oficio con asunto "*Respuesta a Requerimiento de Información No. 2021-38 – Voz saliente móvil*" y un archivo en formato Excel, con el que dicha sociedad dio respuesta al requerimiento de información No. 2021-38 – Voz saliente móvil.

A su vez, en el auto de pruebas en mención, la CRC prescindió del testimonio de José Luis Fajardo Pabón para los fines solicitados por **COMCEL** en su escrito de descargos, de conformidad con la solicitud que realizó en la audiencia de rendición de testimonio de Iván Pernet Pinilla; sin embargo, decretó de oficio el testimonio del señor Fajardo Pabón [REDACTED]

[REDACTED]. Adicionalmente, la CRC ordenó de oficio la práctica de los testimonios de Germán Augusto Lopera Márquez, en su calidad de Gerente de Facturación de **COMCEL**, y el de Sonia Viviana Jiménez Valencia, en su calidad de Gerente de PQRS de **COMCEL**.

Mediante oficios con radicados 2021201910, 2021201911, 2021201912 y 2021201913 del 22 de diciembre de 2021, y 2021201914 del 23 de diciembre de 2021, la CRC, en cumplimiento de lo ordenado en el auto del 17 de diciembre de 2021, libró comunicaciones para la práctica de la inspección administrativa y los testimonios decretados.

El 22 de diciembre de 2021 la Comisión llevó a cabo las audiencias de testimonios de José Luis Fajardo Pabón⁵⁷, Germán Augusto Lopera Márquez⁵⁸ y Sonia Viviana Jiménez Valencia⁵⁹. A su vez, el 23 de diciembre de 2021 llevó a cabo la diligencia de inspección administrativa en las instalaciones de **COMCEL**⁶⁰.

Finalmente, el día 23 de marzo de 2023, la CRC dio traslado a **COMCEL** para alegar de conclusión, quien de acuerdo con el artículo 48 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) contaba con 10 días hábiles para presentarlos, cuya fecha límite era el 10 de abril de 2023. Llegada esta fecha, **COMCEL** presentó los respectivos alegatos de conclusión, a través del radicado 2023805135.

2. ARGUMENTOS DEL INVESTIGADO

2.1. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR COMCEL EN DESCARGOS

COMCEL sustentó sus descargos en los argumentos que se resumen a continuación:

2.1.1. **COMCEL** señaló que, como se lo manifestó a la CRC en las comunicaciones de 26 del mayo y del 8 de junio de 2020, aportó la información solicitada por la autoridad en cumplimiento de las obligaciones de reporte de información previstas en la regulación vigente "*mediante Formatos 1 de la Resolución 3483 (sic) de 2012⁶¹, modificada por la Resolución 781 de 2013, 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución 5050 de 2016*" y allegó dos cuadros que presentan una comparación entre la información solicitada en los anexos de los requerimientos de información y la contenida en los formatos regulatorios mediante los cuales supuestamente entregó la información histórica requerida "nuevamente" por la CRC.

Adicionalmente, **COMCEL** expuso que "*colaboró*" con la CRC compartiéndole un link con la información que había sido reportada por el operador a través del Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013, y los Formatos 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, sin perjuicio del deber

⁶¹ En el escrito de descargos presentado por **COMCEL** el operador se refirió a la Resolución 3483 de 2012 de la CRC. Sin embargo, la Resolución correcta es la 3484 de 2012 "*Por la cual se crea el Sistema de Información Integral del Sector de TIC-Colombia TIC y se dictan otras disposiciones*".

que le asiste a esta entidad de almacenar y conservar dicha información y de abstenerse de solicitarla de manera duplicada contrariando lo dispuesto en los artículos 6⁶² y 9⁶³ del Decreto Ley 019 de 2012.

- 2.1.2. **COMCEL** indicó que la solicitud de la CRC incluye dos tipos de información: en primer lugar, información que ya había sido suministrada a la Comisión mediante los informes periódicos que se entregan a la entidad y, en segundo lugar, información que se refiere a una serie de datos que no era requerida por la normatividad vigente, ni por la CRC y, en ese sentido, no había sido almacenada por **COMCEL**.

Así, para **COMCEL**, la información solicitada o ya reposa en la CRC y, en consecuencia, haberla solicitado representa una vulneración de lo establecido en el artículo 9 del Decreto Ley 019 de 2012, con lo cual se desconocen los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad a que refiere el artículo 6 de dicho Decreto, o es de imposible consecución en la forma solicitada por la CRC, lo que torna la solicitud en arbitraria y desproporcionada, pues en su concepto *"desconoce la imposibilidad de la empresa de aportarla en los formatos y con la desagregación solicitada"*, dado que, a fin de cumplir con las normas vigentes y los requerimientos de la CRC, hizo una parametrización de sus sistemas que le permite tener acceso a la información que debe reportar en virtud de las previsiones regulatorias, pero que, en desarrollo del sistema de parametrización *"no procesa ni almacena aquella información que no es necesaria para sus políticas comerciales o no es requerida para el cumplimiento de sus obligaciones regulatorias o requerida por las Entidades estatales"*.

- 2.1.3. **COMCEL** señaló que la CRC habría vulnerado su derecho al debido proceso al haber cancelado sin justificación una de las mesas de trabajo "de socialización". Para fundamentar este argumento, manifestó que el hecho de que la CRC exija la presentación de información en un formato de reporte que no había sido socializado previamente con los operadores o con **COMCEL**, de manera repentina, y sin agotar el proceso regulatorio, vulnera sus derechos.

Adicionalmente, afirmó que la CRC no allegó al expediente, ni valoró en el auto mediante el cual formuló pliego de cargos la totalidad de las pruebas que hacían parte de la actuación porque no incorporó el oficio del 9 de junio de 2020 mediante el cual canceló una de las reuniones de entendimiento agendadas con este operador (asistió a dos y canceló la tercera, la cual, según **COMCEL**, tenía el propósito de profundizar en las justificaciones técnicas que le impedían entregar la información, y exponer que requería de un tiempo suficiente para parametrizar sus sistemas y reportar a futuro, es decir a partir del segundo trimestre de 2020, la información requerida), ni el comunicado remitido por la CRC a **COMCEL** el 4 de junio de 2020 con el nuevo plan de entregas. Indicó a su vez, que la CRC tampoco mencionó en el pliego de cargos que canceló la mesa de trabajo programada con **COMCEL**, pero continuó desarrollando "actividades de socialización" con los demás operadores que lo habían solicitado, lo que, en su concepto, demuestra la falta de objetividad de la autoridad.

Así mismo, señaló que, si la CRC requiere información para el cumplimiento de sus funciones, no solo debe justificar su necesidad sino *"considerar los procesos de recopilación, depuración, estandarización, automatización, test de consistencia, evaluación y diagnóstico de las variables involucradas, de forma que se garantice su calidad y sirva de base para la toma de decisiones"*, lo cual, en su concepto debe llevarse a cabo a través del proceso regulatorio de modificación del régimen de reportes de información. Indicó que este régimen se ha actualizado a través de actos administrativos de carácter general según las necesidades de información de la CRC, mediante la inclusión de nuevos formatos o modificando los existentes.

⁶² "ARTÍCULO 6. *Simplicidad de los trámites. Los trámites establecidos por las autoridades deberán ser sencillos, eliminarse toda complejidad innecesaria y los requisitos que se exijan a los particulares deberán ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.*

Las autoridades deben estandarizar los trámites, estableciendo requisitos similares para trámites similares."

⁶³ "ARTÍCULO 9. *Prohibición de exigir documentos que reposan en la entidad. Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación."*

Adicionalmente, haciendo alusión a lo manifestado por la CRC en el marco del Proyecto Regulatorio de "Actualización de los Regímenes de Reportes de Información" desarrollado en 2016, indicó que, si la finalidad de la CRC era corregir aparentes inconsistencias en la información ya recolectada, debía proceder, como lo había manifestado en esa oportunidad, iniciando un proyecto regulatorio donde se señale y justifique la necesidad de la modificación de la regulación y surta el proceso de socialización con la industria, posterior a lo cual, puede expedir el correspondiente acto administrativo general que, debidamente motivado, solicite la información que el regulador ahora considera necesaria para el ejercicio de sus funciones.

En esa medida, considera que si la CRC requiere información para el cumplimiento de sus funciones debe exponer el motivo por el cual la solicita, y el uso que le va a dar, para lo cual debe iniciar un proyecto regulatorio en el que se dé cuenta de ello; se justifique, como lo exige la ley, el ejercicio de esta función; se sometan las medidas regulatorias al proceso de publicidad respectivo con los agentes del sector; y se expida el correspondiente acto administrativo general debidamente motivado, lo cual no ocurrió con los requerimientos que la CRC realizó a **COMCEL**.

Afirmó que la exigencia de información en un formato específico de imposible diligenciamiento para el operador, que no se encuentra previsto en la regulación vigente, vulnera el principio constitucional "que dispone que las facultades de las entidades públicas son regladas, y que las mismas no pueden ir más allá de lo expresamente dispuesto por las normas", pues los formatos de reporte de información periódica hacen parte de la regulación general reglada por el artículo 2.2.13.3.1 y siguientes del Decreto 1078 de 2015, y si bien se encuentra habilitada para solicitar información en ejercicio de sus facultades regulatorias, no puede desconocer que existen unos formatos definidos en la regulación vigente para reportar dicha información con fundamento en los cuales **COMCEL** ha parametrizado sus sistemas para obtener la información en la forma solicitada únicamente en estos formatos.

Así, para **COMCEL** no existe sustento jurídico alguno para sancionarlo por cuanto la forma en la que ahora la CRC pretende que se reporte la información a través de los requerimientos realizados, no fue definida mediante el respectivo procedimiento para la expedición de la regulación general y porque, además, según **COMCEL**, existe una imposibilidad para este operador de reportar la información requerida en la forma pretendida por la CRC.

2.1.4. **COMCEL** manifestó que existe una imposibilidad técnica de entregar la información en la forma solicitada por la CRC, a lo que agrega que ha generado, presentado y almacenado información conforme a lo dispuesto en la regulación vigente, de manera que no le es posible extraer información histórica, como la requerida por la CRC, en forma distinta.

Para fundamentar su posición, **COMCEL** señaló que, como consta en las comunicaciones de los proveedores de las soluciones tecnológicas [REDACTED], según fueron parametrizados los sistemas de procesamiento y almacenamiento de la información de cada segmento, no es posible reconstruir la información histórica solicitada en los términos requeridos por la CRC, la cual, advierte, podría empezar a generarse hacia futuro si se realizan las modificaciones y desarrollos necesarios para ello.

[REDACTED]

64 [REDACTED]

[REDACTED]

- 2.1.5. **COMCEL** argumentó que, con el fin de demostrar que le resultaba imposible técnicamente entregar la información histórica del tráfico e ingresos del servicio de internet móvil diferenciada, entre aquella correspondiente solo a consumos relacionados con redes sociales, o aplicaciones, o consumo de internet, en los términos solicitados por la CRC, remitió a esta entidad, mediante comunicación del 8 de junio de 2020, a la cual se le asignó el radicado 2020805044, una certificación expedida por su revisor fiscal [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED], con lo cual, indica, (i) se le vulneró su derecho a la defensa y debido proceso, (ii) prejuzgó en el pliego de cargos al manifestar, sin acreditarlo, que no era de recibo la justificación esgrimida por **COMCEL** relacionada con la imposibilidad técnica de entregar la información soportada en la certificación del revisor fiscal, desconociendo que el artículo 777 del Estatuto Tributario le otorga calidad de plena prueba contable a lo que conste en ella y (iii) se configuró un defecto fáctico negativo por valoración defectuosa del material probatorio.

- 2.1.6. **COMCEL** alegó un supuesto desconocimiento de la presunción de inocencia pues, según este operador, la CRC realizó juicios de valor y determinó su responsabilidad sin haber adelantado el proceso sancionatorio, lo que, en su concepto, deja entrever la posición de indefensión frente a la autoridad. **COMCEL** fundamenta este argumento señalando que en el pliego de cargos la CRC utilizó un lenguaje concluyente sobre su conducta, dejando al operador sin posibilidad de comprobar que entregó la totalidad de la información conforme lo ha dispuesto la regulación vigente y que, además, está técnicamente imposibilitado para procesar la información histórica en la forma que ahora lo exige la CRC.

- 2.1.7. **COMCEL** afirmó que la CRC vulneró el principio de neutralidad tecnológica al exigirle presentar la información en un "nuevo formato tecnológico predeterminado" desconociendo que la información ya había sido presentada a través de los formatos establecidos por la misma Comisión, pese a que **COMCEL**, en uso de la libertad regulada en cuanto a la tecnología que puede emplear para su operación, no está obligado a contar con un sistema que le permita entregar la información en los términos solicitados por la CRC.

Adicionalmente, indicó que *"la elección del formato requerido por dicha entidad en contravía de dicho principio, [sic] no hace parte de los requerimientos que incluye la ley de telecomunicaciones para los operadores respecto de la forma de almacenar y realizar sus informes. Lo que además se traduce en que la imputación realizada en la citada resolución resulta atípica y carezca de legalidad"*.

- 2.1.8. Alegó una supuesta violación al debido proceso por la indeterminación del marco temporal en el que se encuadraría la eventual sanción, pues no tiene claridad sobre la forma en la que sería tasada sin vulnerar aún más sus derechos dado que, ante la imposibilidad técnica expuesta, la información no podría remitirse a la CRC *"ni ahora ni nunca"* a menos que se hagan desarrollos a futuro en sus sistemas, de forma que no podría tenerse como indefinida la supuesta conducta infractora.

2.1.9. Finalmente, indicó que no es cierto que **COMCEL** no hubiera entregado la información solicitada por la CRC, ni que hubiera omitido voluntariamente entregar la información solicitada con pleno conocimiento de estar incumpliendo el requerimiento específico de la CRC, o que hubiere indicado que no entregaría la información solicitada a pesar de contar con ella. Además, manifestó que no es cierto que la CRC no cuente ya con esta información, ni que la información reportada en los formatos regulatorios presente inconsistencias, de forma que para **COMCEL** existe un error de hecho en la medida en que el supuesto fáctico en el que se basó la CRC es falso, inexacto y por ende inexistente por lo que puede concluirse, según **COMCEL**, que el pliego de cargos se expidió con falsa motivación.

2.2. ARGUMENTOS PRESENTADOS POR COMCEL EN SU ESCRITO DE ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

COMCEL sustentó sus alegatos en los argumentos que se resumen a continuación, a partir de los cuales solicitó el archivo de la investigación:

2.2.1. Reiteró los argumentos expuestos en el escrito de descargos, afirmando que, para este operador resulta técnica y materialmente imposible entregar la información en los términos solicitados por la CRC, dado que los sistemas de **COMCEL** se ajustaron para generar y recopilar la información únicamente en la forma requerida periódicamente por la CRC y bajo esos mismos parámetros se ha almacenado, lo cual imposibilita la generación y extracción de información histórica en forma distinta. Argumentó que lo anterior encuentra sustento en la totalidad de las pruebas que reposan en el expediente, luego de lo cual procedió a citar algunos apartes de las declaraciones rendidas por los testigos Carlos Mario Guevara (Director de Analítica de Datos de **COMCEL**); José Luis Fajardo (ex gerente de Data Warehouse e ingeniería de datos e información de **COMCEL**); Germán Lopera (Gerente de Facturación); Iván Pernet (Gerente de Diseño Core de Datos); Miguel Angel Tiuzo (Coordinador Prepago OCS de **COMCEL**); Cenaida Acero (Gerente de Mediación de **COMCEL**); y Miguel Eduardo Cajigas (Director de Desarrollo y Operaciones de **COMCEL**). Insistió en que no es posible actualmente reconstruir la información histórica solicitada, y que solo podría ser generada y extraída hacia el futuro – nunca hacia el pasado– previa la realización de desarrollos por parte de sus proveedores de las soluciones tecnológicas

[REDACTED]

2.2.2. Expuso que, en respaldo de lo señalado por [REDACTED] y los testigos citados, obra en el expediente la certificación expedida por el Revisor Fiscal de **COMCEL** con radicado 2020805044, reiterando que, pese a que constituye plena prueba contable de la imposibilidad de entrega de la información en la forma solicitada por la CRC, su validez fue desconocida por el regulador en el pliego de cargos al omitir su valoración, con lo cual vulneró el principio de buena fe, el debido proceso y el derecho de defensa de **COMCEL**, prejuzgó sobre la imposibilidad técnica esgrimida por el operador, y se configuró un defecto fáctico negativo por valoración defectuosa del material probatorio.

2.2.3. Así mismo, sobre la inspección administrativa que se llevó a cabo el 23 de diciembre de 2021, indicó [REDACTED] no era posible dar respuesta al requerimiento de información realizado por la Comisión, porque esta área no recibía la información de la manera en que fue solicitada por la CRC. [REDACTED]

[REDACTED]

- 2.2.4. Se pronunció sobre el Informe de verificación especial del diligenciamiento y reporte del formato 1.9 – ACCESO MOVIL A INTERNET NOVIEMBRE DE 2020 DE LA INTERVENTORÍA CONSORCIO RED MÓVIL anexo al acta de visita de verificación del proceso de obtención, procesamiento y reporte del Formato 1.9 – Acceso Móvil a Internet de la Resolución CRC 5050 de 2016 realizada por la DVIC del MinTIC a **COMCEL** el día 13 de noviembre de 2020, con el acompañamiento del Consorcio Red Móvil. Al respecto, expuso su inconformidad frente a las conclusiones plasmadas en el informe, según las cuales **COMCEL** no estaría reportando la totalidad del tráfico por demanda exigido en la columna 6. de la parte B "Acceso por demanda" del Formato 1.9 a partir del primer trimestre de 2019, con lo cual, presuntamente estaría incumpliendo lo establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y el artículo 13 "REPORTE Y CALIDAD DE LA INFORMACIÓN" de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, indicando que no existe mérito para calificar un presunto incumplimiento de la regulación, dado que *"no se cuenta con precepto legal o regulatorio o concepto vinculante en el que se indique claramente que del reporte del acceso por demanda del Formato 1.9., no debe excluirse el tráfico de los usuarios que no realizaron ningún tipo de pago, menos cuando expresamente la regulación indica que si (sic) debe excluirse"*; luego afirma que no puede imputársele el presunto incumplimiento de la normatividad del régimen de reportes de información.
- 2.2.5. Manifestó que la CRC debe valorar en su contexto todas las pruebas aportadas al expediente, y que pese a que obran en el mismo constancias de que otros PRST sí entregaron la información que solicitó el regulador, esto resulta irrelevante, pues lo que debe tenerse en cuenta es que para **COMCEL** resultaba imposible fácticamente entregar la información requerida, y si omitió o no su deber de entregar la información.
- 2.2.6. Argumentó que en el presente caso debe darse aplicación al principio general del derecho conforme al cual *"nadie está obligado a lo imposible"*; toda vez que se ha demostrado que era físicamente imposible entregar la información histórica en los términos en los que la pedía la CRC en 2020, y que como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, a ninguna persona natural o jurídica se le puede forzar a realizar algo, si a pesar de existir la obligación, no cuenta con los medios para hacerlo.
- 2.2.7. Reiteró lo argumentado en descargos respecto a que: **(i)** la información solicitada en el requerimiento de información ya había sido aportada a la CRC por **COMCEL** en cumplimiento del deber de presentación de los reportes de información periódica definidos en la Resolución CRC 5050 de 2016; **(ii)** el requerimiento desconoció las disposiciones establecidas en el Decreto –Ley 019 de 2012; **(iii)** existió una vulneración del principio de neutralidad tecnológica; **(iv)** la imputación realizada en el pliego de cargos resulta atípica y carece de legalidad, pues no existe una obligación legal de almacenar la información en los formatos y bajo las especificaciones requeridas por la CRC previstas en el requerimiento; y **(v)** no existe el supuesto fáctico en el que se basó la CRC para iniciar la investigación, por lo cual existe falsa motivación del pliego de cargos.
- 2.2.8. Finalmente, indicó que la CRC, ante la necesidad de obtener información del mercado, procedió, como en su concepto correspondía, a desarrollar un proyecto regulatorio que concluyó con la expedición de la Resolución CRC 6333 de 2021, a través del cual creó unos formatos periódicos con el fin de obtener información sobre los servicios empaquetados; que la CRC, a partir de los comentarios recibidos de **COMCEL** y otros operadores modificó el proyecto de resolución solicitando en los formatos los valores facturados y no los ingresos de los servicios, de manera que aceptó que existía una imposibilidad técnica para entregar esa información; y que definió un plazo para implementación de los reportes, para que los operadores pudieran realizar los desarrollos y ajustes necesarios en sus sistemas para poder elaborarlos adecuadamente.

De lo anterior concluye que, a través del proceso regulatorio, la CRC pudo confirmar que no era posible entregar información histórica, como fue solicitada en su momento en el requerimiento específico de información, sino que solo se podía hacer hacia el futuro, previos

los desarrollos y ajustes necesarios en los sistemas del operador, razón por la cual no existe mérito para continuar con la investigación.

3. CONSIDERACIONES DE LA CRC

En la presente sección, se procederá con la sustentación de la decisión que se adopta. Para ello, **(i)** se hará referencia a la competencia de la Comisión para adelantar y decidir la presente investigación; **(ii)** se expondrán las consideraciones de la CRC frente a los argumentos presentados por **COMCEL** respecto al cargo formulado, a partir de la valoración integral de las pruebas recaudadas en el marco de esta actuación; **(iii)** se evaluará la conducta concreta de dicho operador; y, finalmente, **(iv)** se determinarán las consecuencias de la conducta.

3.1 Competencia sancionatoria de la Comisión de Regulación de Comunicaciones

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la CRC ostenta la competencia para imponer multas diarias, hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión, a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones (PRST), de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos hubiere efectuado la CRC, o cuando la misma no cumpliere con las condiciones de calidad definidas por dicha entidad.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 17 de la Ley 1978 de 2019, la CRC está compuesta por la Sesión de Comisión de Comunicaciones y por la Sesión de Comisión de Contenidos Audiovisuales, instancias a las cuales les corresponde sesionar y decidir, de manera independiente, los asuntos a su cargo. Este mismo artículo indica que la Sesión de Comisión de Comunicaciones ejercerá las funciones que le asigne la Ley, con excepción de los numerales 25, 26, 27, 28 y 30 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009.

Teniendo en cuenta lo anterior, corresponde específicamente a la Sesión de Comisión de Comunicaciones de la CRC decidir las actuaciones administrativas sancionatorias e imponer las multas de que trata el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, si hay lugar a ello, a los proveedores que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos hubiere efectuado la CRC, o cuando la misma no cumpliere con las condiciones de calidad definidas por dicha entidad, garantizando en todo momento el debido proceso, el derecho a la defensa y el derecho de contradicción, teniendo presente que, corresponde a la Administración, a partir de una valoración integral de las pruebas obrantes en el expediente, acreditar que la conducta es típica, antijurídica y culpable, y al sujeto investigado, la demostración de la concurrencia de causales de exclusión de responsabilidad, en caso de que las alegue⁶⁵.

3.2 Consideraciones de la CRC frente a los argumentos expuestos por COMCEL respecto al cargo formulado.

A continuación, se presentarán las consideraciones de la CRC sobre los argumentos de defensa expuestos por **COMCEL** respecto del cargo imputado, agrupados de la siguiente forma: **(i)** en primer lugar, se expondrán las consideraciones sobre aquellos argumentos que discuten la competencia de la CRC para requerir la información que fue solicitada y plantean la supuesta inexigibilidad de la entrega de esta; **(ii)** en segundo lugar, se analizarán los relacionados con la supuesta imposibilidad técnica, alegada como eximente de responsabilidad por **COMCEL**, para entregar la información que le fue requerida; **(iii)** a continuación, se estudiarán los que versan sobre las supuestas vulneraciones de su derecho al debido proceso durante el curso de la presente investigación; **(iv)** posteriormente, los argumentos relacionados con la supuesta violación de los principios de neutralidad tecnológica, y falta de tipicidad; y **(v)** se analizarán los argumentos que sustentan la supuesta falsa motivación del acto por error de hecho.

3.2.1 De la falta de competencia de la CRC para requerir la información que fue solicitada y la supuesta inexigibilidad de la entrega de esta

⁶⁵ Laverde, Juan Manuel. (2018) Manual de procedimiento administrativo sancionatorio. p. 75 y 77.

COMCEL sostiene en su escrito de descargos que: **i)** la CRC no tiene facultades ni competencia para requerir información diferente de la que debe reportarse de forma periódica según lo establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 y en la Resolución MinTIC 3484 de 2012, que fue modificada por la Resolución MinTIC 781 de 2013⁶⁶, ni para requerir información en formatos distintos de los previamente establecidos en la regulación general; **ii)** que la CRC debió explicar los motivos por los cuales requería la información solicitada; **iii)** que la autoridad debió haber adelantado un proyecto regulatorio mediante el cual se incorporaran en la regulación general los formatos con los que la CRC pretendía que se reportara información histórica, precedido de un proceso de socialización como lo exige el artículo 2.2.13.3.1 y siguientes del Decreto 1078 de 2015; y **iv)** que la CRC requirió información que ya reposaba en sus archivos en contravía de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto-Ley 019 de 2012.

Para abordar el análisis de estos argumentos resulta pertinente, en primer lugar, precisar el alcance de la competencia legal atribuida a la CRC para requerir información a los agentes regulados, y la forma en la cual puede ejercer esta facultad.

Es de señalar en primera instancia que las autoridades del Estado, como la CRC, solo pueden ejercer las funciones que le son atribuidas por la Constitución y la ley⁶⁷. Este principio de legalidad y de reserva de ley es una característica fundamental del Estado social de derecho que exige que todo órgano de la administración, sin importar cuál es su posición dentro de la estructura del Estado, someta su actuación a las normas y principios del ordenamiento jurídico y que solo pueda actuar si ha sido habilitado para ello mediante una ley⁶⁸.

Ahora bien, según lo previsto en el artículo 19 de la Ley 1341 de 2009⁶⁹, la CRC es el órgano encargado de, entre otros aspectos, promover la competencia en los mercados, evitar el abuso de posición dominante, regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones y garantizar la protección de los derechos de los usuarios; con el fin que la prestación de los servicios sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad, de las redes y los servicios de comunicaciones, incluidos los servicios de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora.

Por su parte, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley en cita, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, establece la siguiente función en cabeza de la CRC:

“19. Requerir para el cumplimiento de sus funciones información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora. Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión”. (NFT)

De la lectura de lo dispuesto en la disposición transcrita se evidencia que la CRC se encuentra plenamente facultada para requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora para el cumplimiento de sus funciones, previstas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que le permiten desarrollar su objeto, delimitado en el artículo 19 de la misma Ley, previamente citado.

Como se observa, la disposición no estableció ninguna limitación respecto a la forma en la cual la Comisión puede solicitar información a sus regulados, ni supeditó la entrega de esta a que la autoridad explique los motivos por los cuales la solicita, pues es la propia norma la que establece el propósito del ejercicio de esa facultad, al señalar que la información podrá ser requerida *“para el cumplimiento de sus funciones”*.

⁶⁶ En el escrito de descargos presentado por **COMCEL** el operador se refirió a la Resolución 3483 de 2012 de la CRC. Sin embargo, la resolución correcta es la 3484 de 2012 *“Por la cual se crea el Sistema de Información Integral del Sector de TIC-Colombia TIC y se dictan otras disposiciones”*.

⁶⁷ Constitución Política de Colombia. Artículo 121 *“Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”*.

⁶⁸ Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto No. 2409 de 19 de febrero de 2019. Número Único 11001-03-06-000-2018-00253-00. C.P. Édgar González López.

⁶⁹ Modificado por el artículo 15 de la Ley 1978 de 2019.

Al respecto, es pertinente destacar que la información proveniente de los regulados es utilizada por la CRC, entre otros propósitos, para monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados de redes y servicios de comunicaciones, a fin de promover la libre y leal competencia, evitar el abuso de posición dominante, y consecuentemente, para promover la prestación de los servicios con altos niveles de calidad económicamente eficientes, así como velar por la protección de los derechos de los usuarios en un entorno convergente.

Y es que la facultad de solicitar información es inherente al ejercicio de las funciones de regulación económica de las comisiones de regulación, como manifestación de los poderes de intervención del Estado en la economía, según lo expresó la Corte Constitucional en sentencia C-150 de 2003, y lo ha reiterado en posteriores pronunciamientos⁷⁰. En particular, en la sentencia mencionada, explicó lo siguiente:

*“(...) Dadas las especificidades de la función de regulación y las particularidades de cada sector de actividad socio-económica regulado, dicha función se puede manifestar en facultades de regulación y en instrumentos muy diversos. En un extremo se encuentra la facultad normativa de regulación, consistente en la adopción de normas que concreten reglas de juego dentro de ámbitos precisos predeterminados, en cumplimiento del régimen fijado por el legislador. En otro extremo se ubican facultades que, en principio, carecen de efectos jurídicos como la de divulgar información relativa al sector con el fin de incidir en las expectativas de los agentes económicos y consumidores o usuarios dentro del mismo, lo cual podría llevarlos a modificar su comportamiento. **Entre estos extremos se pueden identificar múltiples facultades encaminadas al ejercicio de la función de regulación. Estas comprenden la facultad de conocer información proveniente de los agentes regulados con el fin de que el órgano de regulación cuente con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones;** la facultad de efectuar el seguimiento del comportamiento de un agente regulado para advertirle que reoriente sus actividades dentro de los fines señalados por la ley o para dirigirle órdenes de hacer o no hacer después de haber seguido el procedimiento establecido en el régimen vigente; la facultad de presentar denuncias o iniciar acciones judiciales; la facultad de imponer sanciones administrativas respetando el debido proceso y el derecho de defensa; la facultad de definir tarifas dentro del régimen establecido por el legislador (...)”* (SNFT)

De lo expuesto se concluye que la CRC se encuentra facultada para solicitar toda aquella información que requiera para el ejercicio de sus funciones, sin que se le imponga ninguna condición de adelantar gestiones previas o posteriores para tal fin, y que la información que poseen los regulados es fundamental para el ejercicio de su actividad regulatoria, pues le permite contar con todos los elementos de juicio para adoptar sus decisiones con el propósito de lograr la efectividad de los fines sociales del Estado y corregir los defectos o imperfecciones del mercado.

Ahora bien, la práctica regulatoria evidencia que, en ejercicio de la facultad aludida, la CRC solicita información amplia, exacta, veraz y oportuna a los PRST, los operadores del servicio de televisión y los operadores de servicios postales, a través de dos mecanismos de distinta naturaleza que no se excluyen entre sí, sino que coexisten: (i) mediante reportes periódicos de información contenidos en la regulación general, de obligatoria observancia para todos los agentes regulados y (ii) a través de requerimientos específicos de información que no constituyen información periódica, dirigidos a uno o a varios agentes, quienes están en la obligación de proveerla en la oportunidad y condiciones de calidad que establezca esta autoridad.

Precisamente el artículo 1.1.1 de la Sección 1, Capítulo 1, Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 en aras de evitar cualquier interpretación restrictiva de la facultad de requerir información en cabeza de la CRC, que como se explicó, comprende tanto la de solicitar información periódica como no periódica, aclaró lo siguiente:

“ARTÍCULO 1.1.1. OBJETO. *El presente Título tiene por objeto establecer el reporte de información periódica a la Comisión de Regulación de Comunicaciones–CRC, por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, los operadores del servicio de televisión y los operadores de servicios postales. Lo anterior, sin perjuicio de la información que de manera específica y no periódica solicite la Comisión de Regulación de Comunicaciones en ejercicio de las funciones señaladas en el*

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-955 de 2007. Expedientes D-6842 y D-6843 acumulados.

artículo 22 numeral 19 de la Ley 1341 de 2009, artículo 12 y artículo 20 numeral 7 de la Ley 1369 de 2009, y el artículo 12 de la Ley 1507 de 2012". (NFT)⁷¹

En la norma transcrita se señala de forma expresa, que los PRST están obligados a reportar periódicamente información en las condiciones previstas en dicho Título, sin perjuicio de cumplir con el deber que les asiste de suministrar la información que sea requerida de forma específica y no periódica por la Comisión, en las condiciones que esta defina en cada caso particular.

La coexistencia de estas obligaciones se sustenta en el reconocimiento legal y regulatorio de que el ejercicio de las facultades de la Comisión, como regulador de mercados, implica no solo recibir la información que periódicamente le resulta útil para revisar y monitorear aspectos relevantes dentro de los mercados, sino también aquella que circunstancial o eventualmente necesita para conocer su desempeño en asuntos no susceptibles de ser conocidos a partir de la información a la que accede en forma periódica.

La relevancia de la facultad en cabeza de la CRC de requerir información específica es tal que el legislador le atribuyó a la Comisión en el mismo numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, la potestad de sancionar a los operadores que se nieguen a atender los requerimientos específicos de información que realice, o a quienes la suministren sin cumplir las condiciones de calidad que establezca esta entidad, así:

"19. (...) Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión". (NFT)

Como es apenas lógico, y contrario a lo que sostiene **COMCEL**, mal podría el legislador autorizar la imposición de sanciones por el incumplimiento del deber de proporcionar la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, si la propia Ley no le hubiera conferido a esta entidad, antes que nada, la potestad de requerirla.

En segundo lugar, es menester aclarar que los reportes periódicos son incorporados a la regulación general de la CRC a través de actos administrativos de carácter general que están supeditados al estricto cumplimiento del procedimiento para la expedición de actos generales contenido en el Capítulo 3 del Decreto 1078 de 2015, el cual dispone, entre otros aspectos, el deber de las comisiones de regulación de garantizar el principio de publicidad de los proyectos de regulación –salvo aquellos casos que cada comisión determine–, mediante la divulgación a los agentes interesados del proyecto correspondiente para que tengan la oportunidad de hacer observaciones al mismo, y para que estas sean consideradas y analizadas antes de la expedición de los actos administrativos definitivos, según los parámetros previstos en los artículos 2.2.13.3.2⁷² y 2.2.13.3.3⁷³ de dicho Decreto.

⁷¹ El nuevo texto del artículo citado, luego de la modificación introducida por la Resolución CRC 6333 de 2021, es el siguiente: "ARTÍCULO 1.1.1. OBJETO. El presente Título tiene por objeto establecer el reporte de información periódica a la Comisión de Regulación de Comunicaciones-CRC, por parte de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los operadores de servicios postales. Lo anterior, sin perjuicio de la información que de manera específica y no periódica solicite la CRC en ejercicio de las funciones señaladas en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 y el artículo 12 y el numeral 7 de artículo 20 de la Ley 1369 de 2009".

⁷² "ARTÍCULO 2.2.13.3.2. **Publicidad de proyectos de regulaciones.** Las Comisiones harán público en su página Web, con antelación no inferior a treinta (30) días a la fecha de su expedición, todos los proyectos de resoluciones de carácter general que pretendan adoptar, excepto los relativos a fórmulas tarifarias, en cuyo caso se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 124 a 127 de la Ley 142 de 1994, reglamentado en el artículo 2.2.13.3.4. del presente Decreto.

PARÁGRAFO. Cada Comisión definirá y hará públicos los criterios, así como los casos en los cuales las disposiciones contenidas en el presente artículo no serán aplicables a resoluciones de carácter general." (SFT)

⁷³ "ARTÍCULO 2.2.13.3.3. **Contenido mínimo del documento que haga públicos los proyectos de regulación de carácter general, no tarifarios.** Cuando se hagan públicos los proyectos de regulación de carácter general no tarifarios, se incluirán, por lo menos, los siguientes aspectos:

1. El texto del proyecto de resolución.

2. La invitación explícita para que los agentes, los usuarios, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliados para todos los temas y la Superintendencia de Industria y Comercio en lo que concierne a la prevención y control de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, remitan observaciones o sugerencias a la propuesta divulgada.

3. La identificación de la dependencia administrativa y de las personas a quienes podrá solicitarse información sobre el proyecto y hacer llegar las observaciones, reparos o sugerencias, indicando tanto la dirección ordinaria y el teléfono, como el fax y dirección electrónica si la hubiere.

Por el contrario, los requerimientos específicos de información, por su propia naturaleza, no tienen como fuente la regulación general y abstracta de la Comisión, primero porque, como se ha venido explicando, tienen como propósito solicitar de forma esporádica a uno o a varios agentes plenamente determinados, información amplia, exacta, veraz y oportuna, es decir, en el momento y bajo las condiciones que considere necesarias la autoridad para el ejercicio de sus funciones, luego no resultaría lógico incorporar en la regulación general, para su reporte permanente, información que de manera circunstancial requiere la autoridad, y en segundo lugar, porque no corresponden a actos administrativos de carácter general pues no crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter impersonal, objetivo y abstracto⁷⁴, por lo cual la legalidad de tales requerimientos no se encuentra condicionada al cumplimiento del procedimiento dispuesto en el Decreto 1078 de 2015, ni a un ejercicio de socialización previo con los agentes regulados para conocer sus apreciaciones sobre el contenido, las razones y la forma en que la CRC debe requerir una información específica determinada.

Sobre este punto es pertinente señalar que, aunque no resulta obligatorio realizar un ejercicio de socialización previa de los requerimientos específicos, en algunas oportunidades, por solicitud de los agentes a los cuales se dirigen los requerimientos, o de oficio, la CRC lleva a cabo mesas de trabajo con estos, con el único propósito de lograr un entendimiento común del alcance de los requerimientos y las condiciones bajo las cuales la información debe ser suministrada y evitar reprocesos, en garantía de los principios de eficacia y economía que orientan sus actuaciones administrativas⁷⁵. Sin embargo, el desarrollo de estos espacios no condiciona la exigibilidad de los requerimientos, ni el deber correlativo, en cabeza de los administrados, de proveer la información en los términos y condiciones establecidas por la Comisión.

Hechas las precisiones anteriores, es claro entonces que, contrario a lo manifestado por **COMCEL**, la CRC no sólo ostenta la facultad de realizar requerimientos específicos de información, sino que, como se explicó, estos son diferentes a los reportes periódicos de información establecidos en el Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y por ende no se sujetan a los requisitos de discusión previa establecidos por el Decreto 1078 de 2015.

En consecuencia, dado que lo que se le requirió a **COMCEL** fue información específica a través de un requerimiento, y no la presentación de un nuevo reporte periódico de información, la CRC no estaba obligada a llevar a cabo previamente un proceso regulatorio precedido de un ejercicio de divulgación y socialización en los términos de los artículos 2.2.13.3.2 y 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015, pues como se explicó líneas atrás, los requerimientos específicos de información no son actos administrativos generales y el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, no establece obligación alguna en cabeza de la CRC de adelantar trámites previos o posteriores para realizar requerimientos específicos a los agentes regulados.

De otra parte, y en relación con la afirmación de **COMCEL** según la cual la CRC ha desconocido "*las facultades regladas de la administración*", es necesario aclarar que las facultades de un

4. El término para la recepción de las observaciones, reparos o sugerencias no podrá ser menor a diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha en que se haga público el proyecto de regulación. Este plazo podrá prorrogarse por solicitud de parte u oficiosamente.

5. Los soportes técnicos.

PARÁGRAFO. El Comité de Expertos deberá elaborar el documento final que servirá de base para la toma de la decisión y los integrantes de cada Comisión evaluarán este documento y los comentarios, las informaciones, los estudios y las propuestas allegadas al procedimiento.

El documento que elaborará el Comité de Expertos de cada Comisión contendrá las razones por las cuales se aceptan o rechazan las propuestas formuladas y podrá agrupar las observaciones, sugerencias y propuestas alternativas en categorías de argumentos.

Cuando se expidan las resoluciones, en la parte motiva se hará mención del documento en el cual cada Comisión revisó los comentarios recibidos y expuso las razones para aceptar o desechar las observaciones, reparos y sugerencias que no se hayan incorporado. Durante el día hábil siguiente al de la publicación de la resolución en el Diario Oficial, se hará público el documento correspondiente al que se refiere este parágrafo." (SFT)

⁷⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Bogotá, D. C., diciembre (4) de dos mil seis (2006) Radicación número: 11001-03-26-000-1994-10227-01(10227)

⁷⁵ El artículo 3 del CPACA establece los principios que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos, entre ellos, los principios de eficacia y economía en los siguientes términos: "**11. En virtud del principio de eficacia**, las autoridades buscarán que **los procedimientos logren su finalidad** y, para el efecto, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán decisiones inhibitorias, dilaciones o retardos y sanearán, de acuerdo con este Código las irregularidades procedimentales que se presenten, en procura de la efectividad del derecho material objeto de la actuación administrativa. **12. En virtud del principio de economía**, las autoridades deberán proceder con **austeridad y eficiencia**, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas." (NFT)

órgano *"están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador debe seguir, o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera."* (NFT)⁷⁶.

En el presente caso, la potestad de formular requerimientos específicos de información configura una competencia discrecional, en tanto ni el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009⁷⁷, ni ninguna otra disposición normativa, condicionan el ejercicio de la facultad de requerir información específica a ningún supuesto diferente de solicitarla para el cumplimiento de las funciones de la CRC, ni predetermina en forma concreta la conducta que la entidad requirente debe seguir en esta materia, luego no es cierto, por sustracción de materia, que la CRC hubiere desconocido las facultades regladas de la administración, como tampoco lo es que esta autoridad tuviera que adelantar un procedimiento específico –como sí se establece para la expedición de reportes periódicos de información, contenidos en la regulación general– para hacerlo. Tratándose de requerimientos específicos de información, se reitera, existe una facultad discrecional, y no reglada, en cabeza de la CRC, para realizarlos bajo las condiciones de tiempo, modo y lugar que esta determine, en aras de cumplir adecuadamente con sus funciones y los principios que la orientan.

Por esta misma razón, se equivoca **COMCEL** al señalar que la CRC *"ahora exige un formato de reporte de la información sin que el mismo hubiera sido socializado previamente con los operadores, o por lo menos no ha sido socializado previamente con COMCEL, y de manera repentina, sin agotar el proceso regulatorio requiere remitir una información, que además, como ya indicamos, había sido remitida por COMCEL"* y que al haberse cancelado a este operador la sesión de trabajo llevada a cabo con los demás operadores el 10 de junio de 2020, se le vulneraron sus derechos, entre ellos, su derecho al debido proceso, pues como se ha venido explicando, este tipo de requerimientos no corresponden a formatos periódicos de información y, por lo tanto, no están supeditados al desarrollo de un proyecto regulatorio en el marco del cual se lleve a cabo una socialización previa con el sector bajo las disposiciones reglamentarias establecidas para la expedición de regulación general.

La entrega de la información solicitada por la CRC no podía ni puede supeditarse a la realización de una mesa de trabajo o reunión de socialización con **COMCEL** ni con los demás operadores, pues ello implicaría desdibujar la facultad que tiene la CRC, como autoridad reguladora, de solicitar información, y el correlativo deber de los sujetos regulados de entregarla, a fin de dar paso a una suerte de negociación en la que el regulado decide si entrega o no la información a partir de la evaluación de los argumentos que el regulador le presente sobre el particular, con el propósito de establecer si estos lo convencen. Aceptar tal cosa significa dejar en entredicho el principio constitucional determinado en el segundo inciso del artículo 4 de del texto superior conforme al cual *"[e]s deber de los nacionales y de los extranjeros en Colombia acatar la Constitución y las leyes, y respetar y obedecer a las autoridades"*.

Si la CRC decidió realizar mesas de trabajo con los operadores una vez realizado el requerimiento de información, lo hizo voluntariamente, con el único propósito de facilitar el entendimiento integral de la solicitud, a fin de evitar reprocesos y obtener la información bajo las condiciones de calidad exigidas en el requerimiento, pero no porque esto constituyera un prerrequisito legal para solicitarla, mucho menos cuando fue la propia **COMCEL** quien, con su conducta, desvirtuó el propósito y la necesidad de la realización de mesas de trabajo con esta Comisión.

En efecto, es de resaltar que fue **COMCEL** quien el 5 de mayo de 2020 solicitó a la Comisión adelantar una mesa de trabajo conjunta con todos los operadores con el propósito de *"establecer una unidad de criterio para la generación y reporte y especificar una única metodología para el procesamiento y entrega"*, y fue esta Comisión la que atendió positivamente esa solicitud e, incluso, en consideración a ello, modificó la fecha inicialmente establecida para la entrega de la información correspondiente al cuarto trimestre de 2019, esto es, la "PRUEBA PILOTO" que estaba programada para el 12 de mayo, aplazándola para el 26 de mayo de 2020, y llevó a cabo, no una, sino dos mesas de trabajo los días 11 y 21 de mayo de 2020, esfuerzo en respuesta del

⁷⁶ Gordillo, Agustín. (2013). Clasificación jurídica de la función administrativa. Tratado de derecho administrativo y obras selectas: teoría general del derecho administrativo (1a ed., v. 8, p. 5). Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo.

⁷⁷ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019

cual **COMCEL**, lejos de ponerse a disposición para "establecer una unidad de criterio para la generación y reporte y especificar una única metodología para el procesamiento y entrega", se limitó a manifestar i) que tenía todos sus recursos de TI enfocados en la transformación digital, ii) que realizaría un ejercicio para determinar si podía, y cómo, cumplir con el requerimiento, y, posteriormente, iii) que no entregaría la información, porque según **COMCEL** "ya estaba siendo presentada a la CRC mediante los reportes de información periódica, especialmente, a través del Formato 1.2 y el Formato 1.9 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016.", circunstancia que, como se describirá más adelante, no era cierta.

En ese sentido, omite deliberadamente **COMCEL** que para el 9 de junio de 2020 ya se habían adelantado dos mesas de trabajo en las que el operador se limitó a insistir en su inconformidad con el requerimiento de la CRC y a discutir la competencia de la autoridad y la exigibilidad legal de la información que se le requería. Además de ello, ya había remitido dos comunicaciones, la del 26 de mayo con radicado 2020805210 y la del 8 de junio con radicado 2020805844, en las que había dejado claro que no entregaría la información en los términos solicitados por la autoridad.

En efecto, en el oficio con radicado 2020805210 del 26 de mayo, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL** informó a la CRC que no entregaría la información solicitada en el requerimiento 2020-007 relativa a la "PRUEBA PILOTO", en los siguientes términos:

*"En cumplimiento de la ley y la regulación, COMCEL S.A. ha recolectado, procesado y almacenado la información de su operación en la forma y tiempos exigida por la normatividad vigente, y ha atendido todos los requerimientos y aclaraciones que la CRC ha realizado sobre el particular. Por esta razón y luego del análisis correspondiente al interior de la compañía, se pudo establecer que no es posible generar ni entregar la información en el formato por usted [la CRC] requerido, **dado que ninguna norma ha ordenado que se conserve de tal manera.**" (NFT)*

Adicionalmente, en el oficio del 2020805844 del 8 de junio, manifestó que:

"La información por [la CRC] solicitada ha sido generada y presentada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según el caso, a través, entre otros, del Formato 1, Formato 1.2, Formato 1.6, Formato 1.7 y el Formato 1.9 (...)

Como se le manifestó en la comunicación del pasado 26 de mayo de 2020, no es posible remitir la información histórica en los formatos por usted solicitados, pues no corresponde con la información que se ha generado, presentado y almacenado conforme la regulación vigente lo ha dispuesto. Esto quiere decir que en su momento se ajustaron los sistemas de la compañía para generar y recopilar la información en la forma que cada resolución exigía para cada reporte y bajo esos mismos parámetros se ha almacenado, por lo que no es posible generar ni extraer información histórica en forma distinta. (...)"

Estas circunstancias son diametralmente opuestas a lo ocurrido con los demás operadores con quienes también se sostuvieron mesas de trabajo. Dichos escenarios sirvieron, no para deliberar si la CRC podía o no pedir la información, sino para definir pormenores sobre la forma en que se entregaría, e incluso los nuevos plazos de entrega. En efecto, AVANTEL, ETB, FLASH MOBILE, MÓVIL ÉXITO, SUMA MÓVIL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, COLOMBIA MÓVIL y VIRGIN MOBILE entregaron la información sobre líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil, discriminada por modalidad de pago, tipos de planes y paquetes del último trimestre de 2019 el 12 y el 26 de mayo de 2020 como se evidencia en los correos electrónicos de dicha fecha, y, también entregaron la información relativa al año 2019 y el primer trimestre de 2020, circunstancia que, además, resulta demostrativa de que la información sí era susceptible de ser producida por los agentes participantes en ese mercado.

De hecho, a diferencia de **COMCEL**, ninguno de los otros operadores comunicó a la CRC que no entregaría la información y, en cambio, la allegaron en los términos dispuestos por la autoridad, realizando las aclaraciones que consideraron pertinentes, de manera que los demás operadores no estaban buscando oponer o buscar razones para no entregar la información requerida por la CRC como si ocurrió con **COMCEL**, por lo que se pudieron sostener otras mesas de trabajo para aclarar y resolver inquietudes, lo que no sucedió con el operador sometido al presente trámite, dada su abierta negativa de entregar la información en los términos requeridos.

Así las cosas, contrario a lo manifestado por **COMCEL**, de la cancelación de la mesa de trabajo programada para el 10 de junio de 2020 no se desprende una vulneración del debido proceso, primero porque, como se explicó, no existe un procedimiento legal que supedite el ejercicio de la potestad de formular requerimientos específicos de información a un proceso de socialización, ni a la realización de mesas de trabajo con los agentes regulados, y que pueda ser exigido por parte de los proveedores a título de debido proceso; y si estas se llevan a cabo, esto corresponde a una concesión de la Administración a los requeridos, y no de un deber legal, con el único propósito de facilitar la entrega de la misma, absolviendo las dudas que puedan surgir respecto a la forma y condiciones de entrega de esta. En segundo lugar, la cancelación de la invitación a **COMCEL** a llevar a cabo la mesa de trabajo con este operador fue precisamente consecuencia de lo que manifestó en el oficio del 8 de junio de 2020, en el cual indicó que no entregaría la información solicitada, luego resultaba ciertamente innecesario, y contrario al principio de eficacia, que la Administración llevara a cabo una tercera sesión de trabajo con **COMCEL**, cuando este operador ya le había dejado claro, de manera expresa, a la autoridad que no estaba dispuesto a entregar información en condiciones diferentes a las exigidas en los reportes de información periódica previstos en la regulación general.

De este modo, la interpretación de **COMCEL** de esta disposición en cuanto a que la CRC no tiene facultades legales para requerir información distinta de la que reporta periódicamente, o que debe adelantar un proceso regulatorio o de socialización cuando requiera información diferente de aquella dispuesta en los formatos de reportes periódicos, y que además debe explicar detalladamente los motivos por los cuales la solicita, corresponde a un ejercicio interpretativo que carece totalmente de sustento jurídico.

Finalmente, no está llamado a prosperar el argumento de **COMCEL** según el cual la CRC requirió información que ya reposaba en sus archivos, en contravía de lo dispuesto en el artículo 9 del Decreto-Ley 019 de 2012, como quiera que dicha afirmación no corresponde a la verdad. Nótese al respecto que, para sustentar su dicho, **COMCEL** allegó, a través de un enlace, la información reportada mediante el Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013, y los Formatos 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de los años 2015, 2019, 2017, 2018 y 2019, así como unas tablas (Anexo. 2) en las que realiza un ejercicio comparativo entre la información solicitada y la reportada de forma periódica. Analizado ese ejercicio, es claro que la información específica requerida por la CRC no corresponde a aquella que ya reposaba en sus archivos en virtud de los reportes suministrados de forma periódica, como se describe a continuación:

1. AGRUPACIONES CONTENIDAS EN LOS FORMATOS POSPAGO DEL REQUERIMIENTO ESPECÍFICO DE INFORMACIÓN.

- POSPAGO 1: Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles + redes sociales y/o aplicaciones⁷⁸
- POSPAGO 2: Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes empaquetados de servicios móviles⁷⁹
- POSPAGO 3: Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de voz + redes sociales y/o aplicaciones⁸⁰

⁷⁸ Corresponde a las líneas de telefonía móvil que, según la información al último día del mes solicitado, están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica por un paquete de servicios móviles, que incluye, al menos, los servicios de internet, voz móvil, y redes sociales y/o aplicaciones, sin el consumo de datos para éstas.

⁷⁹ Corresponde a las líneas de telefonía móvil, que, según la información al último día del mes solicitado, están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica por un paquete de servicios móviles, que incluye, al menos, los servicios de acceso a internet y voz móvil, es decir, sin redes sociales y/o aplicaciones que no generan consumo de datos.

⁸⁰ Corresponde a las líneas de telefonía móvil, que, según la información al último día del mes solicitado, están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica por un plan de servicios móviles que incluye voz móvil y el uso de datos con acceso únicamente a redes sociales y/o aplicaciones, tales como, Whatsapp, Telegram, Skype, etc, sin la posibilidad de navegar en internet.

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según las agrupaciones de planes definidas en el mismo.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones de los planes descritos en los formatos Pospago 1,2 y 3 del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Cantidad de líneas asociadas a las agrupaciones de planes señalados en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <p>Pospago 1 Pospago 2 Pospago 3</p>	<p>Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 14. Líneas en servicio por categoría pospago 	<p>La información que se reporta periódicamente en el Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 (ítem 6) incluye el número total de "líneas en servicio", esto es, que puedan cursar algún tráfico; e información totalizada de las líneas que registraron algún evento en la red (tráfico de voz, datos, o SMS) denominadas "líneas en servicio con tráfico en el trimestre", de manera que no es posible identificar cuáles líneas pertenecieron a las diferentes agrupaciones de planes empaquetados señalados en los formatos contenidos en los anexos I y II del requerimiento específico.</p> <p>En el Formato 1.2 de la Resolución CRC 5050, si bien se indica en el ítem 6 el nombre del plan, para la CRC no es posible determinar a cuál grupo, de los solicitados en el Requerimiento No. 2020-007, pertenece cada plan.</p>
	<p>Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 34. Servicio de telefonía móvil incluido 35. Nombre del plan individual de telefonía móvil 36. Tarifa mensual telefonía móvil 37. Unidad de medida (minutos o segundos) 38. Tipo de consumo en el plan 39. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios del mismo proveedor 40. Cantidad de unidades de medida para llamadas a 	

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según las agrupaciones de planes definidas en el mismo.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones de los planes descritos en los formatos Pospago 1,2 y 3 del requerimiento específico de información No. 2020-007.
	<p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>usuarios de otros proveedores 41. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de redes fijas 44. Valor de unidad de medida — Llamada mismo proveedor 45. Valor de unidad de medida — Llamada otro proveedor móvil. 46. Valor de unidad de medida — Llamada a redes fijas 47. Valor de unidad de medida adicional mismo proveedor 48. Valor de unidad de medida adicional a otro proveedor de servicio móvil 49. Valor de unidad de medida adicional a redes fijas 52. Beneficios de tráfico al interior de la red 53. Beneficios de tráfico con destino a otras redes 54. Servicio de Internet móvil incluido 55. Nombre del plan individual de Internet móvil 56. Tarifa mensual Internet móvil. 57. Capacidad Datos Móviles 58. Otras características</p> <p>Año Trimestre Mes 4. Cantidad de suscriptores</p>	<p>El ítem 4 del literal a) del Formato 1.9 de la Resolución CRC 5050 corresponde al total de usuarios obligados a pagar un cargo fijo de manera periódica por el servicio de acceso a Internet móvil, por cuanto no está desagregado en los grupos de planes señalados en los formatos del Requerimiento No. 007 de 2020.</p>

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según las agrupaciones de planes definidas en el mismo.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones de los planes descritos en los formatos Pospago 1,2 y 3 del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Tráfico de voz de las líneas asociadas a las agrupaciones de planes contenidos en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <p>Pospago 1 Pospago 2 Pospago 3</p>	<p>Formato 1.7: Tráfico de voz de proveedores de redes y servicios (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Tipo Tráfico (Prepago o Pospago) 5. Proveedor destino 6. Tráfico (minutos) 	<p>El formato 1.7 de la Resolución CRC 5050 exige el reporte del tráfico de voz asociado a todas las llamadas cursadas por los suscriptores pospago –incluso los que no tienen planes empaquetados sino individuales–, pero de allí no es posible diferenciar cuál es el tráfico total de voz móvil en minutos cursado por las líneas con planes empaquetados de servicios móviles + redes sociales y/o aplicaciones (Formato Pospago 1), el cursado por las líneas con servicios móviles empaquetados (Formato Pospago 2) ni de aquellas líneas que pagan un cargo fijo de manera periódica por un plan que incluye voz móvil y el uso de datos con acceso únicamente a redes sociales y/o aplicaciones (Formato Pospago 3).</p>
<p>Tráfico de datos de las líneas asociadas a las agrupaciones de planes contenidos en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pospago 1 2. Pospago 2 3. Pospago 3 (Este formato incluye solo tráfico de redes sociales) 	<p>Formato 1.9. Acceso móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes 6. Tráfico por suscripción (minutos)</p>	<p>El formato 1.9 de la Resolución CRC 5050 se limita a remitir la información sobre el tráfico total en Megabytes cursado por los suscriptores durante el mes de medición, pero dicha información no está desagregada en los grupos de planes definidos en los formatos del Requerimiento No. 2020-007</p>
<p>Ingresos voz de las líneas asociadas a las agrupaciones de planes contenidos en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pospago 1 2. Pospago 2 3. Pospago 3 	<p>Formato 1.6, Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Ingresos operacionales 5. Consumo pospago 	<p>La información que se reporta periódicamente en el formato 1.6 de la Resolución CRC 5050, ítem 4, corresponde a los ingresos por concepto de la prestación del servicio de telefonía móvil, así como el ítem 5, corresponde a los ingresos generados por suscripción a telefonía móvil en pospago; sin embargo, no cuenta con la información desagregada de ingresos según los grupos de planes definidos en el Requerimiento No. 2020-007.</p>
<p>Ingresos Internet de las líneas asociadas a las agrupaciones de planes contenidos en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pospago 1 2. Pospago 2 3. Pospago 3 	<p>Formato 1.9. Acceso móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes 5. Ingresos por suscripción</p>	<p>Se evidencia que la información de ingresos del Formato 1.9 de la Resolución CRC 5050 es general y agregada, y de la misma no es posible identificar los ingresos correspondientes a los grupos de planes definidos en los formatos del Requerimiento No. 2020-007.</p>

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según las agrupaciones de planes definidas en el mismo.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones de los planes descritos en los formatos Pospago 1,2 y 3 del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Ingresos Totales de las líneas asociadas a las agrupaciones de planes contenidos en los siguientes formatos del Requerimiento específico:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pospago 1 2. Pospago 2 3. Pospago 3 	<p>Formato 1.6, Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles. (Resolución CRC 5050 de 2016)</p> <p>Formato 1.9. Acceso móvil a Internet. (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>COMCEL indicó que "Se puede obtener de la suma de los campos correspondientes de los Formatos 1.6 y 1.9 de la Resolución 5050 de 2016."</p>	<p>Los campos de los formatos 1.6 y 1.9 de la Resolución CRC 5050 imposibilitan la obtención los ingresos totales discriminados por cada uno de los grupos de planes (Formato Pospago 1 a 5) definidos en el Requerimiento 2020-007.</p>

- **FORMATO POSPAGO 4: Líneas, tráfico e ingresos asociados a planes de acceso a Internet móvil**⁸¹

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según el plan descrito en el formato pospago 4.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para el plan descrito en el formato Pospago 4 del requerimiento específico de información No. 2020-007
<p>Cantidad de líneas asociadas al plan contenido en el formato pospago 4</p>	<p>Formato 1: Líneas de Servicios móviles Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 14. Líneas en servicio por categoría pospago 	<p>La información que se reporta periódicamente en el Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 incluye en el ítem 3 el número total de líneas en servicio, esto es, que puedan cursar algún tráfico; así mismo, en el ítem 6, información de las líneas que registraron algún evento en la red (tráfico de datos, pero también de voz o SMS), que no abarca este formato. Por ende, no puede extraerse la información de las líneas que correspondan a los planes del Formato</p>

⁸¹ Corresponde a las líneas de telefonía móvil que, según la información al último día del mes solicitado, están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica por el servicio de acceso a Internet móvil de manera individual o empaquetada con otros servicios, contenidos y/o aplicaciones, sin incluir el servicio de voz móvil. No son consideradas como líneas de planes con acceso a Internet móvil los planes de acceso a Internet móvil específicamente destinados al acceso a dicho servicio a través de Data Card. Esto último, de acuerdo con la definición estipulada en el formato 1.9 del Título "Reportes de Información" de la Resolución CRC 5050 de 2016. Vale la pena señalar, que las líneas asociadas a un módem para la prestación del servicio de Internet móvil tampoco deben ser consideradas como líneas de planes con acceso a Internet móvil, para los fines del requerimiento de información.

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según el plan descrito en el formato pospago 4.	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para el plan descrito en el formato Pospago 4 del requerimiento específico de información No. 2020-007
	Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)	1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 54. Servicio de Internet móvil incluido 55. Nombre del plan individual de Internet móvil 56. Tarifa mensual Internet móvil. 57. Capacidad Datos Móviles 58. Otras características	<p>Pospago 4, pues dichos reportes no incluyen tal información.</p> <p>En el Formato 1.2, si bien se indica en el ítem 6 el nombre del plan, para la CRC no es posible determinar a cuál grupo, de los solicitados en el requerimiento 2020-007, pertenece cada plan. Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la información de tráfico requerida para cada uno de los Formatos definidos.</p>
	Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)	Año Trimestre Mes 4. Cantidad de suscriptores	<p>El ítem 4 del Formato 1.9 de la Resolución CRC 5050 corresponde al total de usuarios obligados a pagar un cargo fijo de manera periódica por el servicio de acceso a Internet móvil, pero no puede desagregarse para saber cuáles son los usuarios que pertenecen a –aquellos que correspondían al plan de acceso a internet móvil en los términos solicitados en el requerimiento, porque en el reporte periódico se incluyen las líneas que, independientemente del tipo de plan, contratan el servicio de acceso a internet móvil, y no solo aquellas que lo contratan en forma individual o empaquetada con otros servicios, contenidos y/o aplicaciones, sin incluir el servicio de voz móvil.</p>
Tráfico (datos) de líneas asociadas al plan contenido en el Formato Pospago 4	Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)	Año Trimestre Mes 6. Tráfico por suscripción	<p>La información no está discriminada por los grupos de planes indicados en los formatos.</p>
Ingresos datos de líneas asociadas al plan contenido en el formato Pospago 4	Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)	Año Trimestre Mes 5. Ingresos por suscripción	<p>La información incluida en el reporte periódico es general e incluye a todos los usuarios o suscriptores del servicio de acceso a internet y los ingresos totales por el acceso al servicio, pero no permite identificar cuáles de estos ingresos corresponden a cargos fijos por el servicio de acceso a internet móvil en forma individual o empaquetada con otros servicios, contenidos y/o aplicaciones, sin incluir el servicio de voz móvil (correspondiente al Formato Pospago 4).</p>
Ingresos totales de líneas asociadas al plan contenido en el formato Pospago 4	Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)	Año Trimestre Mes 5. Ingresos por suscripción	<p>La información incluida en el reporte periódico es general e incluye a todos los usuarios o suscriptores del servicio de acceso a internet y los ingresos totales por el acceso al servicio, pero no permite identificar cuáles de estos ingresos corresponden a cargos fijos por el servicio de acceso a internet móvil en forma individual o empaquetada con otros servicios, contenidos y/o aplicaciones, sin incluir el servicio de voz móvil (correspondiente al Formato Pospago 4).</p>

• **FORMATO POSPAGO 5: Planes de voz móvil⁸²**

Información solicitada en el Requerimiento No. 2020-007, según el plan descrito en el Formato pospago 5	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada en el plan descrito en el Formato pospago 5 del requerimiento específico de información No. 2020-007.
Cantidad de líneas asociadas al plan contenido en el Formato Pospago 5	Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 14. Líneas en servicio por categoría pospago 	El Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 contiene un reporte total de líneas en servicio y con capacidad de cursar tráfico (ítem 3) y líneas que registraron algún evento incluido tráfico no solo de voz, sino también de datos o SMS (ítem 6). La CRC solicitó la información sobre las líneas que están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica por el servicio de voz móvil de manera individual o empaquetado con mensajes de texto y/o larga distancia internacional, pero sin incluir el acceso a Internet móvil ni a redes sociales y/o aplicaciones, información que no es posible extraer del reporte periódico referido, ni de ninguno de los reportes periódicos mencionados en las tablas del Anexo 2 allegado con los descargos.
	Formato 1.2 Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 34. Servicio de telefonía móvil incluido 35. Nombre del plan individual de telefonía móvil 36. Tarifa mensual telefonía móvil 37. Unidad de medida (minutos o segundos) 38. Tipo de consumo en el plan 39. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios del mismo proveedor 40. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de otros 	En el Formato 1.2 de la Resolución CRC 5050, si bien se indica en el ítem 10 la modalidad del plan (pospago o prepago) y en el ítem 6 se indica el nombre del plan, para la CRC no es posible determinar a cuál grupo de planes (Formatos Pospago 1 a 5), de los solicitados en el Requerimiento No. 2020-007, pertenece cada uno de dichos planes. Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la del tráfico, solicitada para cada uno de los Formatos definidos en el requerimiento específico de información.

⁸² Corresponde a las líneas de telefonía móvil que, según la información al último día del mes solicitado, están obligadas contractualmente a pagar un cargo fijo de manera periódica el servicio de voz móvil, de manera individual o empaquetado con mensajes de texto y/o larga distancia internacional, pero sin incluir el acceso a Internet móvil ni a redes sociales y/o aplicaciones.

		proveedores 41. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de redes fijas 44. Valor de unidad de medida – Llamada mismo proveedor 45. Valor de unidad de medida – Llamada otro proveedor móvil. 46. Valor de unidad de medida – Llamada a redes fijas 47. Valor de unidad de medida adicional mismo proveedor 48. Valor de unidad de medida adicional a otro proveedor de servicio móvil 49. Valor de unidad de medida adicional a redes fijas 52. Beneficios de tráfico al interior de la red 53. Beneficios de tráfico con destino a otras redes 58. Otras características	
Tráfico de líneas asociadas al plan contenido en el Formato Pospago 5	Formato 1.7: Tráfico de voz de proveedores de redes y servicios (Resolución CRC 5050 de 2016)	1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Tipo Tráfico (Prepago o Pospago) 5. Proveedor destino 6. Tráfico (minutos)	El Formato 1.7 de la Resolución CRC 5050 incluye la información general sobre todo el tráfico pospago (ítem 6), razón por la cual no se puede desagregar en los grupos de planes que fueron especificados a través de los Formatos Pospago 1 a 5 del Requerimiento 2020–007.
Ingresos datos de líneas asociadas al plan contenido en el Formato Pospago 5	Formato 1.6, Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles (Resolución CRC 5050 de 2016)	1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Ingresos operacionales 5. Consumo pospago	Estos reportes periódicos incluyen la información general sobre los ingresos operacionales por prestación del servicio de telefonía móvil (Formato 1.6, ítem 4), así como los ingresos causados generados por suscriptores de telefonía móvil en modalidad pospago (Formato 1.6, ítem 5), por lo cual no se puede desagregar en los grupos de planes que fueron especificados a través de los Formatos Pospago 1 a 5 del Requerimiento 2020–007
Ingresos totales de líneas asociadas al plan contenido en el Formato Pospago 5			

FORMATOS PREPAGO

- PREPAGO 1: paquetes combo + redes sociales y/o aplicaciones⁸³
- PREPAGO 2: paquetes y/o bolsas combo⁸⁴
- PREPAGO 4: paquetes y/o bolsas de acceso a Internet móvil⁸⁵
- PREPAGO 5: paquetes y/o bolsas de voz móvil⁸⁶

⁸³ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, adquirieron como mínimo, un paquete o bolsa que incluía, al menos, los servicios de acceso a internet, voz móvil, redes sociales y/o aplicaciones sin consumo de datos para éstas.

⁸⁴ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, adquirieron como mínimo, un paquete o bolsa en el segmento prepago, que incluía los servicios de acceso a Internet y voz móvil. Este tipo de paquetes y/o bolsas no incluyen el acceso a redes sociales y/o aplicaciones que no consuman datos del paquete o bolsa.

⁸⁵ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, adquirieron como mínimo, un paquete o bolsa en el que incluía el servicio de acceso a internet móvil, individual o empaquetado con otros servicios, contenidos y/o aplicaciones, pero no incluía el servicio de voz móvil.

⁸⁶ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, adquirieron como mínimo, un paquete o bolsa que incluía el servicio de voz móvil individual o empaquetado con mensajes de texto y/o larga distancia internacional, pero no incluía el servicio de acceso a internet móvil, ni redes sociales y/o aplicaciones sin consumo de datos.

- PREPAGO 6: líneas que realizaron una recarga para el **consumo de servicios móviles a tarifa plena de prepago**⁸⁷
- PREPAGO 7: líneas que realizaron una recarga para el **consumo exclusivo de internet móvil a tarifa plena de prepago**⁸⁸
- PREPAGO 8: líneas que realizaron una recarga para el **consumo exclusivo de voz móvil a tarifa plena de prepago**⁸⁹
- PREPAGO 9: líneas que **no generaron ingresos** al proveedor por la prestación o habilitación de los servicios de voz o Internet móvil⁹⁰

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Cantidad de líneas asociadas a los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 1 Prepago 2 Prepago 6</p>	<p>Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 13. Líneas en servicio por categoría prepago</p>	<p>En los reportes periódicos se incluye información general sobre las líneas en servicio y con tráfico en pospago y prepago (Formato 1 de la Resolución MinTIC 3484), la cantidad de suscriptores de planes y la cantidad de usuarios únicos que realizan algún tipo de pago para acceder al servicio de internet móvil (Formato 1.2 de la Resolución CRC 5050). Así mismo, la cantidad total de usuarios en modalidad prepago que accedieron al servicio por demanda (Formato 1.9 de la Resolución CRC 5050)</p> <p>Sin embargo, de esa información no es posible extraer ni identificar la información particular de las líneas clasificadas de acuerdo con las agrupaciones de paquetes o consumos que fueron definidos en los Formatos Prepago 1 a 9 del Requerimiento de información No. 007-2020. Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la de tráfico, solicitada para cada uno de los formatos definidos en el requerimiento específico.</p>
	<p>Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 34. Servicio de telefonía móvil incluido 35. Nombre del plan individual de telefonía móvil 36. Tarifa mensual</p>	

⁸⁷ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, consumieron al menos una vez tanto los servicios de voz como de Internet móvil con saldos de recarga y a tarifa plena de prepago (sin incluir las líneas mediante las cuales el saldo total de recarga fue utilizado en la compra de un paquete y/o bolsa de servicios, ni las que utilizaron su saldo de recarga solo para el consumo de voz móvil o solo para el acceso a Internet móvil).

⁸⁸ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, consumieron al menos una vez únicamente el servicio de Internet móvil con los saldos de recarga y a tarifa plena de prepago (sin incluir las líneas mediante las cuales el saldo total de recarga fue utilizado en la compra de un paquete y/o bolsa de servicios, ni las que utilizaron su saldo de recarga en el mes solo para el consumo de voz móvil o para el consumo con la misma recarga de voz e internet móvil).

⁸⁹ Corresponde al número de líneas que, durante el mes de reporte, consumieron al menos una vez únicamente el servicio de voz móvil con los saldos de recarga y a tarifa plena de prepago (sin tener en cuenta las líneas mediante las cuales el saldo total de la recarga fue utilizado en la compra de un paquete y/o bolsa de servicios, ni las que usaron su saldo de recarga en el mes de reporte solo para el consumo de internet móvil o para el consumo con la misma recarga de voz e internet móvil).

⁹⁰ Corresponde al número de líneas de telefonía móvil que durante el mes de reporte se encontraban en capacidad de cursar tráfico entrante o saliente, pero que no adquirieron ningún paquete o bolsa en prepago, o que no realizaron ninguna recarga y si la realizaron, no consumieron ni voz ni datos con los saldos de recarga.

<p>Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007</p>	<p>Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).</p>	<p>Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar</p>	<p>Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.</p>
		<p>telefonía móvil 37. Unidad de medida (minutos o segundos) 38. Tipo de consumo en el plan 39. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios del mismo proveedor 40. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de otros proveedores 41. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de redes fijas 44. Valor de unidad de medida – Llamada mismo proveedor 45. Valor de unidad de medida – Llamada otro proveedor móvil. 46. Valor de unidad de medida – Llamada a redes fijas 47. Valor de unidad de medida adicional mismo proveedor 48. Valor de unidad de medida adicional a otro proveedor de servicio móvil 49. Valor de unidad de medida adicional a redes fijas 52. Beneficios de tráfico al interior de la red 53. Beneficios de tráfico con destino a otras redes 54. Servicio de Internet móvil incluido 55. Nombre del plan individual de Internet móvil 56. Tarifa mensual Internet móvil. 57. Capacidad Datos Móviles 58. Otras características</p>	
	<p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes Literal B 4. Cantidad de abonados que accedieron al servicio</p>	

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Cantidad de líneas asociadas a los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 4 Prepago 7</p>	<p>Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la – Resolución 781 de 2013)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 13. Líneas en servicio por categoría prepago</p>	<p>En los reportes periódicos referidos se incluye información general sobre las líneas en servicio y con tráfico en pospago y prepago (Formato 1), la cantidad de suscriptores de planes y la cantidad de usuarios únicos que realizan algún tipo de pago para acceder al servicio de internet móvil (Formato 1.2). Así mismo, la cantidad de usuarios en modalidad prepago que accedieron al servicio por demanda (Formato 1.9)</p> <p>Sin embargo, de esa información no es posible extraer ni identificar la información particular de las líneas clasificadas de acuerdo con la agrupación de paquetes o consumos que fueron definidos en los Formatos Prepago 1 a 9 del Requerimiento de información No. 007-2020 Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la información de tráfico requerida para cada uno de los formatos definidos.</p>
	<p>Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 54. Servicio de Internet móvil incluido 55. Nombre del plan individual de Internet móvil 56. Tarifa mensual Internet móvil. 57. Capacidad Datos Móviles 58. Otras características</p>	
	<p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes</p> <p>Literal B 4. Cantidad de abonados que accedieron al servicio</p>	
<p>Cantidad de líneas asociadas a los paquetes contenidos en el Formato Prepago 5</p>	<p>Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la – Resolución 781 de 2013)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 13. Líneas en servicio por categoría prepago</p>	<p>En los reportes periódicos referidos se incluye información general sobre las líneas en servicio y con tráfico en pospago y prepago (Formato 1), la cantidad de suscriptores de planes y la cantidad de usuarios únicos que realizan algún tipo de pago para acceder al servicio de internet móvil (Formato 1.2).</p> <p>Sin embargo, de esa información no es posible extraer ni identificar la</p>
	<p>Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan</p>	

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
	(Resolución CRC 5050 de 2016)	7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 34. Servicio de telefonía móvil incluido 35. Nombre del plan individual de telefonía móvil 36. Tarifa mensual telefonía móvil 37. Unidad de medida (minutos o segundos) 38. Tipo de consumo en el plan 39. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios del mismo proveedor 40. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de otros proveedores 41. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de redes fijas 44. Valor de unidad de medida – Llamada mismo proveedor 45. Valor de unidad de medida – Llamada otro proveedor móvil. 46. Valor de unidad de medida – Llamada a redes fijas 47. Valor de unidad de medida adicional mismo proveedor 48. Valor de unidad de medida adicional a otro proveedor de servicio móvil 49. Valor de unidad de medida adicional a redes fijas 52. Beneficios de tráfico al interior de la red 53. Beneficios de tráfico con destino a otras redes 58. Otras características	información particular de las líneas clasificadas de acuerdo con la agrupación de paquetes o consumos que fueron definidos en los Formatos Prepago 1 a 9 del Requerimiento de información No. 007-2020. Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la información de tráfico requerida para cada uno de los formatos definidos.

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
Cantidad de líneas asociadas a los paquetes contenidos en el Formato Prepago 8	Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la – Resolución 781 de 2013)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 13. Líneas en servicio por categoría prepago 	En los reportes periódicos referidos se incluye información general sobre las líneas en servicio y con tráfico en pospago y prepago (Formato 1), la cantidad de suscriptores de planes y la cantidad de usuarios únicos que realizan algún tipo de pago para acceder al servicio de internet móvil (Formato 1.2).
	Formato 1.2: Tarifas y suscriptores de planes individuales y empaquetados (Resolución CRC 5050 de 2016)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Año 2. Trimestre 5. Cantidad de suscriptores 6. Nombre del plan 7. Estado del plan 8. Valor total plan tarifario (incluye IVA e impuesto al consumo) 9. Valor total plan tarifario (sin impuestos) 10. Modalidad del plan (pospago o prepago) 11. Fecha inicio 12. Fecha fin 34. Servicio de telefonía móvil incluido 35. Nombre del plan individual de telefonía móvil 36. Tarifa mensual telefonía móvil 37. Unidad de medida (minutos o segundos) 38. Tipo de consumo en el plan 39. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios del mismo proveedor 40. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de otros proveedores 41. Cantidad de unidades de medida para llamadas a usuarios de redes fijas 44. Valor de unidad de medida – Llamada mismo proveedor 45. Valor de unidad de medida – Llamada otro proveedor móvil. 46. Valor de unidad de medida – Llamada a redes fijas 47. Valor de unidad de medida adicional 	Sin embargo, de esa información no es posible extraer ni identificar la información particular de las líneas clasificadas de acuerdo con la agrupación de paquetes o consumos que fueron definidos en los Formatos Prepago 1 a 9 del Requerimiento de información No. 007-2020. Adicionalmente, no sería posible asociar esta información con la información de tráfico requerida para cada uno de los formatos definidos.

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
		mismo proveedor 48. Valor de unidad de medida adicional a otro proveedor de servicio móvil 49. Valor de unidad de medida adicional a redes fijas 52. Beneficios de tráfico al interior de la red 53. Beneficios de tráfico con destino a otras redes 58. Otras características	
Cantidad de líneas asociadas a los paquetes contenidos en el Formato Prepago 9	Formato 1: Líneas de Servicios móviles (Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la – Resolución 781 de 2013)	1. Año 2. Trimestre 3. Número total de líneas en servicio 4. Número total de líneas activadas trimestre 5. Número total de líneas retiradas trimestre 6. Número total de líneas en servicio con tráfico en el trimestre 13. Líneas en servicio por categoría prepago	El Formato 1: "Líneas de servicios móviles" no tiene discriminación por mes, tal como fue indicado en el requerimiento de 2020-007 y hace referencia a las líneas con corte al último día del trimestre. Adicionalmente, los ítems 3, 4, 5 y 6 hacen referencia al número total de líneas, sin diferenciar si corresponden a prepago o pospago. Finalmente, el ítem 13 indica únicamente cuáles son las líneas en servicio prepago sin indicar cuántas (y cuántas no) han cursado tráfico durante el periodo de reporte.
Tráfico de voz de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en los Formatos: Prepago 1 Prepago 2 Prepago 5 Prepago 6 Prepago 8	Formato 1.7: Tráfico de voz de proveedores de redes y servicios móviles (Resolución CRC 5050 de 2016)	1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Tipo Tráfico (Prepago o Pospago) 5. Proveedor destino 6. Tráfico (minutos)	La información reportada periódicamente corresponde al tráfico general originado de voz móvil, diferenciando si se trata de pospago o prepago, pero sin que sea posible clasificarla en los diferentes grupos de planes conforme fueron definidos en el Requerimiento de información 2020-007.

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
<p>Tráfico de Internet de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 1 Prepago 2 Prepago 4 (Tráfico de datos) Prepago 6 (Tráfico de datos) Prepago 7 (Tráfico de datos)</p>	<p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes</p> <p>Literal B 6. Tráfico por demanda</p>	<p>En el Formato 1.9 se reporta el tráfico total en Megabytes, cursado durante el mes de medición, para los abonados por demanda discriminado por prepago y pospago, excluyendo: el tráfico por demanda generado por los suscriptores relacionados en el numeral 4 del Formato A y el tráfico cursado por usuarios que no realizan ningún tipo de pago. Por ende, a partir de este reporte no es posible desagregar la información de tráfico en los grupos de paquetes (Formatos Prepago 1 a 9) que fueron definidos en el Requerimiento de información 2020-007.</p>
<p>Ingresos voz de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 1 Prepago 2 Prepago 5 Prepago 6 Prepago 8</p>	<p>Formato 1.6, Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Ingresos operacionales 6. Consumo prepago On-net 7. Consumo prepago Off-net</p>	<p>Los ingresos reportados a través del Formato 1.6 no cuentan con el nivel de desagregación requerido de acuerdo con los grupos de paquetes (Formatos Prepago 1 a 9) que fueron definidos en el Requerimiento de información 2020-007</p>
<p>Ingresos Internet de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 1 Prepago 2 Prepago 4 (Ingresos datos) Prepago 6 (Ingresos datos) Prepago 7 (Ingresos datos)</p>	<p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Año Trimestre Mes</p> <p>Literal B: 5. Ingresos por demanda</p>	<p>Los ingresos reportados a través del formato 1.9 no cuentan con el nivel de desagregación requerido de acuerdo con los grupos de paquetes (Formatos Prepago 1 a 9) que fueron definidos en el Requerimiento de información 2020-007</p>
<p>Ingresos totales de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en los Formatos:</p> <p>Prepago 1 Prepago 2</p>	<p>Formato 1.6, Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles.</p> <p>Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet. (Resolución CRC 5050 de 2016)</p>	<p>Se puede obtener de la suma de los campos correspondientes los Formatos 1.6 y 1.9 de la Resolución 5050 de 2016.</p>	<p>Al no resultar útiles, los formatos 1.6 y 1.9, para el Requerimiento de información 2020-007 tal como fue expuesto para los Formatos Pospago 1, Pospago 2 y Pospago 3; tampoco resulta útil la suma de sus campos para obtener los ingresos totales, con el detalle por cada uno de los grupos de paquetes (Formatos Prepago 1 y 2) definidos en el Requerimiento 2020-007.</p>

Información solicitada en los formatos contenidos en el Requerimiento No. 2020-007	Formatos de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, y del Título de Reportes de información de la Resolución CRC 5050 de 2016 presentados periódicamente por los operadores (reportes regulatorios).	Ítems del formato periódico (reporte regulatorio) a comparar	Análisis de la información contenida en los reportes periódicos frente a la solicitada para las agrupaciones descritas en los formatos Prepago del requerimiento específico de información No. 2020-007.
Ingresos totales de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en el Formato Prepago 4	Formato 1.9: Acceso Móvil a Internet (Resolución CRC 5050 de 2016)	Año Trimestre Mes Literal B: 5. Ingresos por demanda	Tal como fue indicado previamente, el formato 1.9 no resulta útil para la información asociada al Requerimiento 2020-007. Los ingresos reportados a través del formato 1.9 no cuentan con el nivel de desagregación requerido de acuerdo con los grupos de paquetes (Formatos Prepago 1 a 9) que fueron definidos en el Requerimiento de información 2020-007
Ingresos totales de las líneas asociadas con los paquetes contenidos en el Formato Prepago 5	Formato 1.6 Ingresos por tráfico de voz de redes y servicios móviles (Resolución CRC 5050 de 2016)	1. Año 2. Trimestre 3. Mes 4. Ingresos operacionales 6. Consumo prepago On-net 7. Consumo prepago Off-net	Tal como fue indicado previamente, el Formato 1.6 no resulta útil para la información asociada al Requerimiento 2020-007.

Del ejercicio comparativo realizado, y contrario a lo manifestado por **COMCEL**, se evidencia indiscutiblemente que la información incluida en los formatos periódicos cuentan con un nivel de agregación que no permite a la CRC identificar los datos correspondientes a las agrupaciones de planes y paquetes previstas en el requerimiento de información No. 007-2020 y su alcance, ni sus tráficos e ingresos relacionados con los servicios empaquetados e individuales allí descritos, de manera que no es cierto que lo requerido por la Comisión ya hubiera sido entregado mediante los reportes periódicos, y en consecuencia, tampoco es cierto que la CRC, con el requerimiento, hubiera vulnerado la prohibición contenida en el artículo 6 del Decreto 019 de 2019, el cual proscribía la posibilidad de solicitar información que ya repose en las entidades, ni mucho menos el deber que le asiste a esta entidad de almacenar y conservar aquella que le es suministrada por los regulados.

Sobre este punto es preciso indicar que en las mesas de trabajo entre la CRC y **COMCEL** esta circunstancia quedó en evidencia y así se le expuso al operador, tras explicarle que la información solicitada en el requerimiento de información No. 007-2020, al cual se le dio alcance el 26 de junio de 2020, tenía un nivel de desagregación del cual carecían los formatos de reporte de información periódica, de forma que mal podía este operador seguir insistiendo en que ya había entregado la información, como tampoco en el hecho de que la CRC estaba solicitando información con la que ya contaba.

Adicional a lo anterior, es de señalar que resulta a todas luces incongruente que **COMCEL** se opusiera a la entrega de la información requerida, aduciendo que ya la había entregado a través de los reportes periódicos efectuados en virtud de la regulación general, y al mismo tiempo sostuviera que no la entregaba en razón a una imposibilidad técnica para extraerla y procesarla en sus sistemas de información.

Lo anterior, en la medida en que, si en el entendimiento de **COMCEL**, una y otra información son la misma en lo sustancial, resulta claro que nada le impedía entonces extraer y procesar la información solicitada en el requerimiento, a partir de la que entregaba en forma periódica; contrario sensu, si tal imposibilidad técnica existía, entonces la investigada mal podía señalar que la información específica solicitada ya reposaba en la entidad en virtud de los reportes periódicos. Pero, como es evidente en este punto, **COMCEL** trató de eximirse de responsabilidad aduciendo

simultáneamente premisas de suyo excluyentes, pues alegó ante la CRC que la información específica ya reposaba en la entidad, lo que presupone la posibilidad de extraerla y procesarla a partir de la que entregaba en forma periódica, y al mismo tiempo alegó la imposibilidad técnica de extraerla y procesarla. Dicho de otro modo, los descargos de **COMCEL** plantean una abierta contradicción pues, de un lado, señala que cuenta con unas limitaciones técnicas que no le permiten producir ni entregar la información requerida por la CRC y, del otro, manifiesta que esa información ya ha sido entregada a la Comisión en los formatos periódicos que establece la regulación.

Por otra parte, **COMCEL** manifiesta en sus descargos que "colaboró" con la CRC compartiéndole, a través del enlace que la CRC le había suministrado, la información que había sido reportada por el operador a través de los Formatos 1 de la Resolución MinTIC 3484 de 2012, modificada por la Resolución 781 de 2013; y los Formatos 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, desde el año 2016 hasta el año 2019. No obstante, contrario a tal parecer, la conducta de la investigada dista de configurar la "colaboración" que pone de presente, como quiera que, al remitirle los reportes periódicos que ya había entregado en el pasado al ente regulador, no hizo más que reiterar su negativa a suministrar la información específica que le había sido requerida. La Comisión no le solicitó a este proveedor que le enviara los reportes periódicos dado que la entidad ya contaba con los mismos y, además, estos no cumplían con las condiciones de desagregación y especificidad que requería el ente regulador, por lo que mal puede **COMCEL** edificar en la provisión de dicha información un ánimo de colaboración con la autoridad. Todo lo contrario, de hecho: solicitar a la autoridad un enlace para cargar allí la información requerida, y en su lugar cargar allí, de manera deliberada, los reportes periódicos que ya había remitido en el pasado al ente regulador solo demuestra una conducta obstinada frente a la Administración.

Lo anterior máxime cuando la propia jurisprudencia se ha referido a la forma en que se materializa el deber de colaboración de los administrados a través del suministro de información requerido por las autoridades. La Corte Constitucional, en sentencia C-422 de 2002, reconoció que, previa autorización del legislador, con el fin de asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, las autoridades administrativas pueden requerir información para el ejercicio de sus funciones, necesarias para el logro de objetivos determinados de interés general, y reconoce que "(...) *el derecho-deber de participación comporta para los ciudadanos la obligación de atender los requerimientos de las autoridades que en desarrollo de sus tareas, necesariamente ligadas al interés general, les soliciten la información anotada*".

Adicionalmente, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo ha sostenido que el deber de suministrar información a autoridades administrativas implica satisfacer las características y exigencias de forma instruidas, de manera que resulta posible sancionar si las inconsistencias obstaculizan la labor de la autoridad ya que "(...) cuando no se suministra o se presenta con errores que impiden su convalidación, se perjudica la misión de la Administración y ese perjuicio, que es intangible, constituye un daño que amerita ser sancionado"⁹¹ (SFT).

Ahora bien, es de resaltar que, en materia de prestación de servicios de telecomunicaciones, la diligencia que se demanda de un agente regulado respecto a las condiciones en las que deben entregar la información que es solicitada por las autoridades es mayor a la que se exige a cualquier ciudadano, pues se trata de un "administrado cualificado", concepto que implica que el administrado se encuentra en un estado de especial sujeción frente a la Administración dada la vinculación especialmente intensa entre esta y el ciudadano debido a la función que desempeña, para el caso, la provisión de servicio de telecomunicaciones. En ese sentido, la actuación mínima esperada por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones, es la de suministrar la información requerida bajo las condiciones de calidad estrictamente definidas por la autoridad, y no otra que en su concepto resulte suficiente para cumplir con los requerimientos, máxime cuando, dado el grado de profesionalización y conocimiento que los caracteriza, el nivel de competencia que enfrentan, y el detalle con el que estructuran las condiciones de cobertura, desempeño, calidad y precio de los servicios que ofrecen, están en inigualable condición para conocer, de primera mano, la realidad de los mercados en que operan.

3.2.2 De la imposibilidad técnica para producir la información que le fue requerida, alegada por **COMCEL** como eximente de responsabilidad

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Sentencia del nueve (9) de mayo de dos mil trece (2013), radicación número: 08001-23-31-000-19990-2446- 01(18269).

COMCEL manifestó en su escrito de descargos y alegatos de conclusión que existe una imposibilidad técnica para entregar la información en la forma solicitada por la CRC, en la medida en que esta no corresponde a la información que había generado, presentado y almacenado para cumplir con los reportes periódicos de información exigidos por la regulación vigente, y dado que en su momento parametrizó y ajustó sus sistemas de información para generar y recopilar la información en la forma que cada resolución exigía para cada reporte, de modo que bajo esos mismos parámetros la había almacenado y por ende no era posible generar ni extraer información histórica en forma distinta, por lo cual debe darse aplicación al principio general del derecho conforme al cual *"nadie está obligado a lo imposible"*.

Para probar las circunstancias fácticas de tiempo, modo y lugar que configuraban la alegada imposibilidad técnica, **COMCEL** hizo uso de varios medios de prueba cuya eficacia probatoria será analizada por esta Comisión en el presente acto administrativo. Así, **COMCEL** aportó una certificación de auditoría de sus estados financieros separados al 31 de diciembre de 2019, y en especial sobre sus registros contables, de fecha 5 de junio de 2020, expedida por el revisor fiscal Edwin René Vargas Salgado designado por Ernst & Young Audit S.A.S., que el operador consideró que permitía demostrar que contaba con limitaciones técnicas para entregar la información requerida por la CRC, y la cual, en su consideración, debió ser suficiente para que la CRC no iniciara una investigación en su contra por no haber entregado la información requerida por la Comisión.

Adicionalmente, **COMCEL** allegó unas certificaciones expedidas por sus proveedores de soluciones tecnológicas [REDACTED], de las cuales, en su concepto, es posible inferir que, según fueron parametrizados los sistemas de procesamiento y almacenamiento de la información de cada segmento, no era posible reconstruir la información histórica solicitada en los términos requeridos por la CRC, y que lo máximo que se hubiera podido hacer era ordenarle a estos proveedores la creación de desarrollos que únicamente podrían generarían información hacia el futuro.

En la misma línea, **COMCEL** solicitó la práctica de unos testimonios, de los cuales fueron decretados y practicados los de Carlos Mario Guevara, en su calidad de Director de Analítica e inteligencia de Datos, e Iván Pernet, en su condición de Gerente de Diseño Core de Datos⁹²; y allegó un informe técnico sobre los flujos de las plataformas para realizar reportes regulatorios, implementados en la compañía.

Pues bien, en orden a constatar o no la imposibilidad técnica alegada por la investigada como eximente de responsabilidad, a continuación, se presentarán las consideraciones de este regulador sobre la eficacia probatoria, tanto de los medios de prueba aportados y solicitados por la investigada, como de las demás pruebas obrantes en el expediente:

i) Sobre el análisis probatorio de la certificación de 5 de junio de 2020 emitida por el revisor fiscal Edwin René Vargas Salgado, designado por Ernst & Young Audit S.A.S., los estados financieros de COMCEL y sus registros contables

Como se indicó, **COMCEL** aportó, entre otras, una certificación expedida por su revisor fiscal en la que se indica lo siguiente, con el propósito de *"evidenciar la imposibilidad técnica de entregar la información histórica del tráfico e ingresos del servicio de internet móvil discriminada o diferenciada de aquella correspondiente solo a los consumos relacionados con redes sociales o aplicaciones o consumo de internet, en los términos solicitados por la CRC"*:

[REDACTED]

⁹² Es de precisar que el testimonio de José Luis Fajardo, quien ejerció el cargo de Gerente de Arquitectura e ingeniería de Datos de **COMCEL**, fue decretado por la CRC en auto del 16 de noviembre de 2021, sin embargo, en desarrollo de la diligencia de rendición de testimonio de Iván Pernet **COMCEL** desistió de este testimonio, de lo cual quedó constancia en la grabación de la audiencia, y en el auto de pruebas proferido el 17 de diciembre de 2021.

Ahora bien, **COMCEL** manifiesta que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 777 del Estatuto Tributario, debe ser considerada como plena prueba de la imposibilidad física y técnica de **COMCEL** para entregar la información. Sobre este punto, debe aclararse que el efecto que le da el artículo en cita a las certificaciones de los contadores o revisores fiscales es el de "plena prueba contable", así:

"ARTICULO 777. LA CERTIFICACIÓN DE CONTADOR PUBLICO Y REVISOR FISCAL ES PRUEBA CONTABLE. *Cuando se trate de presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, serán suficientes las certificaciones de los contadores o revisores fiscales de conformidad con las normas legales vigentes, sin perjuicio de la facultad que tiene la administración de hacer las comprobaciones pertinentes."* (NFT)

Al respecto, es necesario señalar que los hechos materia de investigación no recaen sobre posibles infracciones en materia contable, pues lo que aquí se analiza es la omisión, por parte del operador, de entregar la información que le fue solicitada por la autoridad sobre las líneas, tráfico e ingresos de servicios móviles empaquetados o individuales, y la imposibilidad de orden técnico, y no contable, que fue alegada por **COMCEL**, para entregar la información en las condiciones solicitadas en el requerimiento No. 007-2020, de manera que el documento carece de eficacia probatoria para acreditar que técnicamente resultaba imposible para **COMCEL** obtener la información histórica que requería para entregar la información como se le solicitó, y tampoco se encuentra demostrado que solo podía extraerla a través de los sistemas de información que utiliza para sus registros contables.

Al margen de lo anterior, cabe en todo caso indicar que, para que un documento sea considerado prueba contable, debe cumplir con los requisitos que se han desarrollado jurisprudencialmente para otorgarle esta connotación. Sobre este particular, el Consejo de Estado en sentencia de septiembre 25 de 2008, expediente 15255, expuso lo siguiente:

*"Si bien el artículo 777 del Estatuto Tributario señala que la certificación de los contadores o revisores fiscales es suficiente para presentar en las oficinas de la Administración pruebas contables, **la jurisprudencia ha precisado que para que estos certificados sean válidos como prueba contable deben llevar al convencimiento del hecho que se pretende probar, con sujeción a las normas que regulan el valor probatorio de la contabilidad; deben expresar si la contabilidad se lleva de acuerdo con las prescripciones legales; si los libros se encuentran registrados en la Cámara de Comercio; si las operaciones están respaldadas por comprobantes internos y externos, y si reflejan la situación financiera del ente económico.***

*Como lo precisó la Sala, **deben contener algún grado de detalle en cuanto a los libros, cuentas o asientos correspondientes a los hechos que pretenden demostrarse; no pueden versar sobre las simples afirmaciones acerca de las operaciones contables de que dichos funcionarios dan cuenta, pues "en su calidad de profesional de las ciencias contables y responsable de la contabilidad o de la revisión y análisis de las operaciones de un ente social, está en capacidad de indicar los soportes, asientos y libros contables donde aparecen registrados las afirmaciones vertidas en sus certificaciones"**.* (SNFT)

Así pues, esta certificación suscrita por el revisor fiscal carece de los atributos que la jurisprudencia exige para considerarla prueba contable, inclusive si esa fuera la naturaleza del tema de prueba de la presente actuación, que no lo es y, además, como ya se expuso, carece eficacia probatoria para comprobar la supuesta imposibilidad técnica de **COMCEL** para entregar la información requerida por el ente regulador.

ii) Sobre las demás pruebas

De otra parte, como se expuso atrás, durante el trámite de esta investigación **COMCEL** allegó y solicitó la práctica de varias pruebas adicionales a la certificación referida para justificar que contaba con una imposibilidad técnica que no le permitía producir la información específica en los términos previstos por la CRC.

Adicionalmente, con el fin de constatar, más allá de los medios de prueba que **COMCEL** aportó y solicitó decretar, la imposibilidad técnica alegada por la investigada, la CRC, de oficio, decretó y practicó los testimonios de [REDACTED]

[REDACTED] el del Miguel Cajigas,
 [REDACTED]
 [REDACTED]; el de Cenaida Acero,
 [REDACTED]; el de Miguel Ángel Tiuzo,
 [REDACTED]; el de Germán Lopera, en su
 calidad de Gerente de Facturación de **COMCEL**, [REDACTED]
 [REDACTED]; el de Viviana Jiménez, en su calidad de Gerente de
 PQRS de **COMCEL**, [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]; y el del señor José Luis Fajardo, –quien ejerció el cargo de Gerente
 de Arquitectura e Ingeniería en **COMCEL** hasta el 3 de septiembre de 2021–, [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

Aunado a lo anterior, la CRC decretó de oficio una prueba por informe a **COMCEL** [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

[REDACTED] solicitó a la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control
 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MinTIC) remitir al
 expediente el acta de visita de verificación del proceso de obtención, procesamiento y reporte del
 Formato 1.9 – Acceso Móvil a Internet realizada a **COMCEL** el día 13 de noviembre de 2020 y
 sus anexos; incorporó la comunicación con radicado 2021201500 del 26 de octubre de 2021 que
 contiene el requerimiento de información No. 2021–38 – Voz saliente móvil, realizado por la CRC
 a **COMCEL** y la respuesta al requerimiento con radicado 2021814881 del 12 de noviembre de
 2021 remitido por **COMCEL** mediante correo electrónico, el cual contiene el oficio con asunto
 “Respuesta a Requerimiento de Información No. 2021–38 – Voz saliente móvil” y un archivo
 Excel, con el que dicha sociedad dio respuesta al requerimiento de información No. 2021–38 –
 Voz saliente móvil; y practicó una inspección administrativa [REDACTED]
 [REDACTED]

[REDACTED], a fin de obtener información sobre los procesos de almacenamiento, sitios de
 almacenamiento, periodos de retención y conservación de la información histórica de las líneas
 con servicios de voz y datos móviles, los planes comerciales de servicios de voz y datos móviles,
 los consumos de las líneas, y la facturación de los consumos de voz y datos.

A continuación, se procederá a realizar la valoración de las pruebas mencionadas, con el fin de
 determinar si se encuentra probada o no, en el marco de la presente investigación administrativa
 sancionatoria, la imposibilidad técnica alegada por **COMCEL**, para remitir la información como le
 fue solicitada. En primer lugar, se analizarán los testimonios recibidos en el marco de la actuación,
 las declaraciones rendidas por los representantes de las áreas de **COMCEL** en el marco de la
 inspección administrativa, y las comunicaciones de los proveedores de las soluciones tecnológicas

[REDACTED] aportadas por **COMCEL** con sus descargos. Posteriormente, se analizará el valor
 probatorio del informe rendido por **COMCEL**, del acta de verificación del proceso de obtención,
 procesamiento y reporte del Formato 1.9 – Acceso Móvil a Internet realizada a este operador, así
 como de las comunicación con radicado 2021201500 del 26 de octubre de 2021 que contiene el
 requerimiento de información No. 2021–38 – Voz saliente móvil, realizado por la CRC a **COMCEL**
 y la respuesta otorgada por **COMCEL** con radicado 2021814881 del 12 de noviembre de 2021.

[REDACTED]
 [REDACTED]
 [REDACTED]

En conclusión, la valoración conjunta de los testimonios rendidos por los encargados de diferentes áreas y procesos de **COMCEL** no permiten a esta autoridad tener por acreditadas las circunstancias de tiempo, modo y lugar que configuran la imposibilidad técnica alegada por el proveedor para eximirse de responsabilidad, en tanto numerosos factores limitan su eficacia probatoria, bien sea porque, en algunos casos, los testigos no conocían el requerimiento de información, o en otros porque jamás entendieron su objeto y alcance, o porque en otros tantos los testigos reconocieron desconocer si existía o no la información que habría servido de insumo para cumplir con el requerimiento, o porque algunos desconocían los sistemas de información a cargo de las demás áreas de la empresa y su funcionamiento, o porque afirmaron la imposibilidad de cumplir con el requerimiento sin exponer la razón de su dicho, o, finalmente, porque sus declaraciones se limitaron a describir los sistemas y procesos a su cargo, pero no se ocuparon de describir las circunstancias que explicaban cómo un proveedor de la envergadura de **COMCEL**, no almacena información que pudiera haber servido de insumo para cumplir con el requerimiento, o bien las razones por las cuales la actual parametrización de todos los sistemas de información de la investigada impedía, en sí misma, su ajuste para extraer y procesar la información solicitada.

Ahora bien, el informe técnico remitido por **COMCEL** con sus descargos sobre los flujos de las plataformas para reportes regulatorios, si bien resulta útil para comprender la topología de red que contiene los elementos que participan en el proceso de acceso a Internet móvil y desde los que se captura la información para el reporte de acceso por suscripción y por demanda, y facilita el entendimiento de los sistemas de **COMCEL**, no explica ni prueba que exista una imposibilidad técnica por parte del operador para generar la información solicitada en el requerimiento 2020-007.

Respecto al informe de la visita de inspección realizada a **COMCEL** por parte de la DVIC del MinTIC el 13 de noviembre de 2020, es preciso señalar, en primer lugar, que este informe fue decretado como prueba en el marco de esta investigación, no porque se buscara determinar con él si **COMCEL** estaba cumpliendo correctamente o no con su obligación regulatoria de reporte del Formato 1.9, sino porque permitía obtener información sobre la topología de internet móvil de este operador y del proceso de captura de información del tráfico de internet por suscripción y por demanda por parte de **COMCEL**. [REDACTED]

Sin embargo, este informe, lejos está, por su propia naturaleza y alcance – al tratarse de un informe que describe únicamente la forma en que se produce la información para el reporte periódico de información de acceso móvil a internet–, de acreditar la imposibilidad técnica para **COMCEL** de entregar la información como le fue solicitada en el requerimiento específico.

Es de mencionar en este punto que los argumentos esgrimidos por **COMCEL** en su escrito de alegatos de conclusión buscan explicar por qué el operador no incumplió la obligación de reporte del Formato 1.9, de manera que no guardan relación con los hechos que aquí se investigan, en concreto respecto a la existencia de una imposibilidad técnica para entregar la información que fue alegada por el operador. Debe reiterarse que, el objeto de esta actuación no es determinar si **COMCEL** incumplió o no su obligación de presentar los reportes periódicos de información en los términos exigidos en la regulación, ni las condiciones en que debía diligenciar y reportar el tráfico por demanda exigido en la columna 6. de la parte B "Acceso por demanda" del Formato 1.9 del Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016, –asuntos sobre los cuales la CRC carece totalmente de cualquier facultad sancionatoria dado que quien la ostenta es el MinTIC–, sino determinar si **COMCEL** es responsable o no por haber incumplido su deber legal de atender el requerimiento específico de información que le fue realizado por esta Comisión a través del oficio No. 2020-007 del 20 de abril de 2020 con alcance del 26 de mayo de ese mismo año. En el mismo sentido, dentro del acápite "XII. Algunas consideraciones adicionales de orden técnico finales" de los alegatos presentados, no se evidencia que las consideraciones de **COMCEL** allí consignadas demuestran la existencia de la imposibilidad técnica.

Ahora bien, el informe allegado por **COMCEL**, en respuesta a la solicitud que le fue realizada por la CRC en el artículo séptimo del auto de pruebas notificado el 18 de noviembre de 2021, [REDACTED]

Del mismo, sin embargo, no se desprende, ni siquiera analizado en conjunto con las demás pruebas allegadas, la existencia de una imposibilidad técnica de generar la información que fue solicitada en las condiciones expresadas en el requerimiento de información 2020-007 remitido por esta Comisión, esto es, que la parametrización de los sistemas de generación, procesamiento y almacenamiento de información conforme la regulación vigente, impedía extraer y procesar la información en los formatos y con el nivel de desagregación solicitados.

En este punto es importante poner de presente que en el marco de un proyecto regulatorio que estaba desarrollando la CRC, denominado "*Revisión de los esquemas de remuneración móvil y del mercado minorista de Voz Saliente Móvil*", el 26 de octubre de 2021, mediante oficio con radicado 2021522493, la CRC solicitó a **COMCEL** que le remitiera la información de líneas, consumos y valores facturados o cobrados para el periodo comprendido entre enero de 2019 hasta junio de 2021, así como la información sobre las tarifas ofertadas en la provisión de los servicios de voz móvil y SMS para consumos por demanda que se encontraban vigentes al final de los meses de septiembre y diciembre de 2020 y de marzo, junio y septiembre de 2021. **COMCEL** respondió el requerimiento el 12 de noviembre de 2021 allegando la información correspondiente al número de líneas voz saliente móvil, el consumo en minutos y SMS y el valor facturado para cada mes desde enero de 2019 hasta junio de 2021, haciendo las aclaraciones correspondientes y aplicables según sus condiciones particulares. Si fuese cierto que la parametrización de los sistemas de generación, procesamiento y almacenamiento de información conforme la regulación vigente, impide extraer y procesar la información en formatos y con un nivel de desagregación diferente a la entregada en los reportes periódicos, o si **COMCEL** no almacenara información histórica, la investigada jamás habría podido, entonces, extraer, procesar y enviar a la CRC la información requerida el 12 de noviembre de 2021.

Finalmente, es de mencionar que en su escrito de alegatos **COMCEL**, para sustentar la imposibilidad técnica alegada, señaló que la CRC desarrolló un proyecto regulatorio que concluyó con la expedición de la Resolución CRC 6333 de 2021, a través del cual creó unos formatos con el fin de obtener información sobre los servicios empaquetados, como correspondía, y que en el Documento Soporte del proyecto regulatorio de "*Revisión del Régimen de reportes de información*" y el proyecto de resolución "*Por la cual se modifica el Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones*", propuso inicialmente la creación de los Formatos T.1.3 "*Empaquetamiento servicios fijos y móviles en modalidad postpago*", T.1.4 "*Empaquetamiento servicios móviles en modalidad prepago*" y T. 1.5 "*Empaquetamiento servicios fijos en modalidad prepago*" en los cuales inicialmente debían reportarse los ingresos obtenidos por los servicios contenidos en dichos formatos, pero que, a partir de los comentarios realizados por **COMCEL** y otros operadores en el marco del Proyecto Regulatorio, la CRC los modificó¹¹⁴ y solicitó información asociada a "valores facturados" en lugar de "ingresos", lo cual, en su concepto, permite demostrar que el regulador **(i)** aceptó que no era posible generar la información a nivel de detalle de ingresos por plan o por usuario, como lo había manifestado **COMCEL** en respuesta al requerimiento específico de información que dio origen a la investigación, y **(ii)** definió un plazo para implementación del nuevo reporte, para que los operadores pudieran realizar los desarrollos y ajustes necesarios en sus sistemas para poder emitir el reporte adecuadamente, con lo cual, según **COMCEL**, resulta claro que la CRC pudo confirmar que la información, como fue solicitada en su momento, no era posible entregarla hacia el pasado, sino que solo se podía hacia el futuro, previos los desarrollos y ajustes necesarios en los sistemas del operador.

Al respecto, en primer lugar, es necesario señalar que, como se ha explicado a lo largo del presente acto administrativo, la CRC no solo se encuentra facultada para solicitar información del mercado a sus regulados a través de los reportes periódicos de información contenidos en la regulación general, sino también, mediante requerimientos específicos de información no periódica para el ejercicio de sus funciones, lo cual no se supedita al desarrollo de un proyecto

¹¹⁴ Los formatos fueron ajustados para requerir por separado información de empaquetamientos fijos y empaquetamientos móviles, por lo cual se incorporaron al régimen de reportes de información los siguientes: Formato T. 1.3 Líneas o accesos y valores facturados o cobrados de servicios fijos individuales y empaquetados, a ser diligenciado por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que provean los servicios de telefonía fija, internet fijo y televisión por suscripción de manera individual o empaquetada; y el Formato T.1.4 Líneas y valores facturados o cobrados de servicios móviles individuales y empaquetados, a ser diligenciado por los proveedores de redes y servicios de comunicaciones que provean los servicios de voz e Internet móvil de manera individual o empaquetada (incluye información en las modalidades prepago y postpago).

regulatorio, ni mucho menos, a cumplir con el proceso de divulgación para la expedición de actos generales descrito en el Decreto 1078 de 2015, de manera que concluir, como lo hace **COMCEL**, que para solicitar información sobre servicios empaquetados la CRC debía adelantar un proyecto regulatorio, es una afirmación a todas luces equivocada.

Precisado lo anterior y dada la referencia que realiza el investigado frente al proyecto regulatorio que culminó con expedición de la Resolución CRC 6333 de 2022, debe decirse que el objetivo de dicho proyecto, no era el que **COMCEL** le atribuye, pues como consta en la parte considerativa de la Resolución CRC 6333 de 2021¹¹⁵, el propósito de esta intervención regulatoria consistía en dar cumplimiento a uno de los compromisos definidos en la hoja de ruta de simplificación del marco regulatorio de la CRC, esto es, en llevar a cabo una revisión integral del régimen de reportes de información con el fin de simplificarlos, identificando aquellos que podían ser eliminados o reducidos para hacerlos más simples a fin de disminuir los costos de cumplimiento de la regulación, considerando, en todo caso, las necesidades de información del sector TIC, lo que podría implicar la creación de nuevos reportes periódicos, como en efecto ocurrió.

Adicionalmente, no es cierto, como lo señala **COMCEL** en sus alegatos, que la CRC, producto de los comentarios recibidos frente a la propuesta regulatoria que fue sometida a discusión sectorial entre el 19 de marzo y el 26 de abril de 2021, hubiera reemplazado el campo denominado "ingresos" de los formatos de servicios empaquetados inicialmente propuestos, por el de "valores facturados", porque se hubiera demostrado que existiera una imposibilidad técnica para entregar esta información a partir de lo manifestado por **COMCEL** y por otros operadores, pues como bien se indicó en el Documento de Respuestas a Comentarios publicado en julio de 2021, la CRC realizó un ejercicio de prueba dirigido a los operadores mediante el cual se les solicitó, entre otros aspectos, el suministro de los datos de líneas o accesos, tráficos e ingresos de servicios móviles individuales y empaquetados (incluido aplicaciones) en las modalidades de pospago y prepago, producto del cual, la CRC concluyó que "(...) *la información de prueba permitió evidenciar la factibilidad del reporte de líneas móviles por servicio individual y empaquetado, incluso permitió identificar la cantidad de líneas que adquieren paquetes con redes sociales y que no consumen datos del plan.*"¹¹⁶

A su vez, respecto a las observaciones recibidas de los interesados en relación con la dificultad de desagregar la información de ingresos, indicó la Comisión:

*"(...) Con respecto a las observaciones realizadas por **ASOMÓVIL, CLARO, DNP, ETB y TIGO** en **relación con la dificultad de desagregar la información de ingresos por tipo de empaquetamiento** y adicionalmente por municipio, segmento, velocidades y tecnología, debido a que en los sistemas contables no se cuenta con tales discriminaciones, **se debe resaltar que en el ejercicio de prueba los operadores móviles sí entregaron la información de ingresos detallada por servicio y empaquetamiento.** Sin embargo, en las mesas de trabajo señalaron que en algunos casos tuvieron que hacer la distribución de los ingresos contables de manera manual mediante el uso de drivers definidos por el mismo operador. Uno de los operadores precisó que la información suministrada corresponde a los valores facturados para el caso de las líneas en la modalidad pospago. (...)"*(NFT)¹¹⁷.

De lo anterior se evidencia que, contrario a lo afirmado por **COMCEL**, la CRC en ningún momento señaló o "confirmó" que no era posible generar la información a nivel de detalle de ingresos, pues como se observa de los textos transcritos, en el ejercicio de prueba los operadores móviles sí entregaron la información de ingresos detallada por servicio y empaquetamiento. Distinto es que, en aras de facilitar el proceso de extracción y reporte de la información, hubiera accedido a utilizar como un proxy del ingreso los valores facturados, que en el caso de la modalidad pospago corresponden a las facturas emitidas a cada línea o acceso en el periodo de cada reporte, y en el caso de las líneas prepago a los valores descontados de los saldos de recargas, a fin de contar con la información que proveyera datos sobre lo que se cobra a los usuarios por los servicios individuales y empaquetados.

Adicional a lo anterior, es de precisar que no es cierto que la CRC hubiere definido en la Resolución CRC 6333 de 2021 un plazo de transición "para que los operadores pudieran realizar los

¹¹⁵ "Por la cual se modifica el Título de Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016 y se dictan otras disposiciones".

¹¹⁶El Documento en mención puede ser consultado en la página <https://www.crcm.gov.co/es/biblioteca-virtual/documento-respuesta-comentarios-resolucion-crc-633321>, Pág. 62

¹¹⁷ Ibidem, Pág. 63

desarrollos y ajustes necesarios en sus sistemas para poder emitir el reporte adecuadamente”, como sostuvo COMCEL en sus alegatos, sino que lo hizo para poder asegurar la continuidad y comparabilidad de los datos históricos de cada servicio y mercado, dadas las modificaciones que se introducían al régimen de reportes de información a través de dicho acto administrativo, como se indicó en el numeral 4. de la parte considerativa de la resolución en cita, denominado “De la actualización o simplificación propiamente dicha”.

En este orden de ideas, de lo expuesto se concluye, a partir del análisis integral de las pruebas recaudadas en el marco de la presente investigación, que **COMCEL** no acreditó con la certeza requerida las circunstancias de tiempo, modo y lugar en virtud de las cuales la parametrización de sus sistemas de información realizada para cumplir con los reportes periódicos de información previstos por la regulación de carácter general, constituyera, en sí misma, una imposibilidad técnica para extraer y procesar la información específica requerida por la CRC en los formatos y con el nivel de desagregación solicitados, ni tales medios de prueba permiten generar en la autoridad la convicción de que **COMCEL** estuviera técnicamente imposibilitada para ajustar sus sistemas en orden a extraer y procesar la información bajo los parámetros dispuestos en el requerimiento de información realizado, como tampoco generan en esta Comisión la certeza de que **COMCEL** carecía y carece de la información histórica que podía servir de insumo para extraer y procesar la solicitada en el requerimiento específico de información. Por ende, de ninguna manera podría darse aplicación al principio general del derecho conforme al cual “*nadie está obligado a lo imposible*” a través del cual **COMCEL** pretende eximirse de responsabilidad frente al incumplimiento de la obligación legal que le asiste de atender los requerimientos específicos de información en las condiciones exigidas por el regulador.

3.2.3 Argumentos de **COMCEL** relacionados con las supuestas vulneraciones de su derecho al debido proceso durante el curso de la presente investigación

COMCEL alega que la CRC vulneró su derecho al debido proceso por tres razones fundamentales: **(a)** porque la CRC vulneró el principio de presunción de inocencia al llegar a conclusiones en el pliego de cargos cuando aún no se había adelantado la investigación; **(b)** porque la CRC no allegó al expediente ni valoró en la etapa preliminar la totalidad de las pruebas que hacían parte de la actuación; y, **(c)** porque existe indeterminación sobre el marco temporal en el que se encuadraría una eventual sanción. A continuación, se abordarán los argumentos expuestos por el operador, en el orden citado:

a) Respecto a la supuesta vulneración del principio de presunción de inocencia al llegar a conclusiones en el pliego de cargos cuando aún no se había adelantado la investigación

COMCEL adujo la supuesta vulneración del principio de presunción de inocencia afirmando que en el pliego de cargos la CRC habría determinado la existencia de su responsabilidad al realizar las afirmaciones resaltadas en los siguientes apartes del pliego:

*“De los hechos relatados previamente **se concluye que COMCEL no entregó la información solicitada por la CRC en el requerimiento 2020-007 del 20 de abril de 2020 consignado en el radicado 2020508507** relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e internet móvil correspondiente al cuarto trimestre del año 2019-PRUEBA PILOTO-, en el plazo establecido por esta Comisión, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información – 20 de abril de 2020- hasta el 26 de mayo de 202. **Adicionalmente, COMCEL omitió entregar la información** en comento dentro del plazo adicional de tres (3) días, otorgado por la CRC, desde el 4 hasta el 8 de junio de 2020. **Y, de hecho, a la fecha, no la ha entregado.***

*Así mismo, COMCEL **no entregó la información solicitada** por la CRC dentro del requerimiento 2020-007 con las condiciones señaladas en la comunicación del 26 de junio de 2020 especificadas en el radicado 2020512607 relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondientes a todo el año 2019 y el primer trimestre de 2020, en el plazo establecido por esta Entidad, esto es, desde el momento en que se remitió la mencionada comunicación –26 de junio de 2020- hasta el 15 de julio de 2020. **De hecho, a la fecha no lo ha entregado.***

(...)

*De los términos de las comunicaciones dirigidas por COMCEL a la CRC, se desprende que dicho PRST **habría omitido voluntariamente entregar la información solicitada con pleno conocimiento de estar incumpliendo el requerimiento específico de***

información elevado por la CRC. Sobre el particular debe resaltarse que **no sería de recibo la justificación según la cual** la no entrega de la información sucedió porque COMCEL habría recolectado, procesado y almacenado la información de su operación en la forma y tiempos exigida por la normatividad vigente, y habría atendido todos los requerimientos y aclaraciones que la CRC pudo haber realizado; **tampoco resultaría válido afirmar que no era posible generar ni entregar la información en el formato delimitado por la Comisión,** bajo el argumento de que ninguna norma ha ordenado que se conserve de tal manera; **mucho menos se excusa la conducta de COMCEL bajo la supuesta imposibilidad técnica** alegada para efectos de reportar la información en las condiciones exigidas en el requerimiento 2020-007. (...)"(SNFT).

Al respecto, es de advertir que la formulación de pliego de cargos es un acto reglado que debe contener los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían procedentes, pues así lo dispone el artículo 47 del CPACA:

"ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. (...) Concluidas las averiguaciones preliminares, si fuere del caso, formulará cargos mediante acto administrativo **en el que señalará, con precisión y claridad, los hechos que lo originan, las personas naturales o jurídicas objeto de la investigación, las disposiciones presuntamente vulneradas y las sanciones o medidas que serían (sic) procedentes** (...)"(SNFT)

Lo anterior en la medida en que es a través del pliego de cargos que se atribuye a un sujeto la realización de unas conductas que podrían dar lugar a la imposición de sanciones. Así lo explica el profesor Laverde:

"Es indiscutible que la redacción del artículo 47 obliga a la Administración a hacer un proceso de adecuación típica, lo que implica un juicio de inmersión del hecho probado en cada uno de los elementos integrantes de la norma, a través de una interpretación bajo los criterios textual, sistemático y teleológico¹¹⁸ que, en forma razonada y razonable, permita fundamentar los cargos endilgados al investigado, desde el entendido de que la conducta por él desplegada se enmarca en los supuestos o componentes normativos de la infracción administrativa.

Nótese que, como consecuencia de la referida adecuación típica para la formulación de cargos, se requiere de "mérito" que lo sustente, el cual no puede ser otro que la existencia de pruebas que, por lo menos preliminarmente, acrediten os hechos que dan origen al pliego (...)."119

La naturaleza misma del acto, entonces, impone a la autoridad la utilización de un lenguaje asertivo sobre los hechos que fundamentan los cargos formulados con el fin de garantizar el ejercicio debido del derecho de defensa por parte del investigado, pues le deja en claro los hechos, los motivos y el fundamento del reproche preliminar que se hace de su comportamiento, con el propósito de que éste pueda ejercer plenamente su derecho de contradicción, aportando las pruebas que desee hacer valer para demostrar su dicho.

Lo anterior de ninguna manera vulnera el principio de presunción de inocencia, pues este principio corresponde a la lógica de que toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario, y particularmente en las actuaciones administrativas sancionatorias, incorpora como garantía la exigencia de que solo se puede endilgar responsabilidad a un sujeto e imponerle una sanción luego de que se demuestre su culpabilidad, en concordancia con el derecho al debido proceso¹²⁰, de manera que el derecho a la presunción de inocencia solo pierde vigencia una vez la

¹¹⁸ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia 11001-03-25-000-2014-00360-00 (IJ) de 15 de noviembre de 2017.

¹¹⁹ Laverde, Juan Manuel. Op. Cit. p. 111.

¹²⁰ El artículo 3 del CPACA dispone **"ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

En materia administrativa sancionatoria, se observarán adicionalmente los principios de legalidad de las faltas y de las sanciones, de presunción de inocencia, de no reformatio in pejus y non bis in idem. (...)"(NFT)

Administración profiere la decisión definitiva que resuelve la actuación. En tal sentido "[/][/]*presunción de inocencia rige, sin excepciones, en el ordenamiento administrativo sancionador, pues el ius puniendi está condicionado a las resultas del procedimiento contradictorio ya que es allí justamente, en donde tiene cabida las pruebas incriminatorias. **De donde el derecho a no sufrir sanción alguna no pierde vigencia por la sola circunstancia de que se esté adelantando el procedimiento respectivo, por cuanto únicamente al momento que éste culmine con la decisión** de fondo sobre la responsabilidad de su autor, la presunción queda esfumada; **de lo contrario, lo que antes era una verdad interina se torna en una verdad definitiva.**"¹²¹ (NSFT).*

Hechas las anteriores precisiones, en el presente caso debe indicarse que las afirmaciones reprochadas por **COMCEL** se encuentran consignadas en el literal D. del pliego de cargos denominado "DISPOSICIONES PRESUNTAMENTE VULNERADAS", en el cual, luego de explicar los hechos que sustentan la actuación, la competencia de la CRC para adelantarla, y el procedimiento aplicable, la autoridad realizó un análisis de adecuación típica, exponiendo los motivos por los cuales preliminarmente consideró que había mérito para iniciar la investigación administrativa sancionatoria, con el propósito de constatar si existe o no un incumplimiento de la obligación prevista el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Así las cosas, las citas que **COMCEL** hace de algunos apartes del pliego de cargos, nada dicen de una afectación del derecho a la presunción de inocencia, pues precisamente hacen parte de los argumentos expuestos por la CRC dentro del acápite de adecuación típica que contiene las "*disposiciones **presuntamente vulneradas***" (NFT) y la lectura íntegra de dicho acto permite a cualquier intérprete establecer que la CRC se disponía a iniciar una investigación que le permitiera concluir sobre la conducta de **COMCEL**, para lo cual debía practicar unas pruebas y agotar las etapas procesales previstas para el trámite administrativo sancionatorio.

Así las cosas, las afirmaciones contenidas en el pliego de cargos, contrario a lo manifestado por **COMCEL**, no constituyen un juicio de valor previo a la decisión definitiva, ni siquiera en los casos en los que se utilizó un lenguaje asertivo, en la medida en que tal acto administrativo no constituye una decisión definitiva sobre el caso.

En este sentido, las consideraciones que se realizan en el pliego de cargos no constituyen un "prejuzgamiento", como lo afirma **COMCEL**, que implique un desconocimiento del principio de imparcialidad. Estas consideraciones se realizaron debido a que esta autoridad, para proferir un pliego de cargos, requiere de una inferencia razonable de la presunta comisión de la conducta que se investiga, de su encaje en una prohibición normativa, y de sus posibles consecuencias sancionatorias, y, sin lugar a duda, declarar la infracción administrativa dependerá de que exista un convencimiento suficiente frente a esta, a partir del agotamiento del proceso administrativo y la valoración integral de las pruebas obtenidas durante el mismo. Entonces, las motivaciones allí plasmadas corresponden, según el despliegue probatorio, a los distintos grados de conocimiento en los diferentes momentos del procedimiento administrativo.

De modo que, aunque se presenten inferencias razonables para constatar la existencia de la conducta y llevar a cabo el juicio de adecuación típica como parte de la estructuración del pliego de cargos, las mismas no constituyen prejuzgamiento ni pueden ser consideradas como tal. Aceptar el argumento del investigado llevaría a la imposibilidad de adelantar cualquier investigación administrativa sancionatoria debido a que el simple hecho de formular cargos, por el hecho de contar con unas inferencias razonables soportadas en la apreciación de pruebas, implicaría que la autoridad tendría comprometida su imparcialidad, lo cual es un planteamiento a todas luces impropio.

En cuanto a la afirmación de **COMCEL** según la cual "*la CRC utilizó un lenguaje concluyente sobre su conducta, **dejando al operador sin posibilidad de comprobar que entregó la totalidad de la información conforme lo ha dispuesto la regulación vigente***" es necesario precisar que la CRC no está investigando en esta actuación si **COMCEL** entregó o no la información conforme lo ha dispuesto la regulación vigente, esto es, si cumplió o no con su obligación de remitir los reportes periódicos a la entidad según lo prevé la normatividad vigente. Ese no es el objeto de la presente investigación ni así se indicó en los cargos.

¹²¹ Ossa, Jaime. (2009) Derecho administrativo sancionador, p. 250.

Este procedimiento se inició para determinar si **COMCEL** cumplió o no con su deber legal de suministrar la información que mediante el requerimiento específico de información No. 2020-007 del 20 de abril de 2020 –al cual se le dio alcance el 26 de junio del mismo año– le realizó la CRC, obligación que difiere de aquella de entregar información periódica según lo dispone la regulación, como se explicó líneas atrás.

Y es que, además, el incumplimiento de la obligación consistente en realizar los reportes de información de forma periódica acarrea las sanciones previstas en la Ley 1341 de 2009 y 1369 de 2009 o cualquiera que las modifique, sustituya o adicione, como lo dispone el artículo 1.1.8. de la Sección 1, Capítulo 1, Título Reportes de Información de la Resolución CRC 5050 de 2016¹²², y son objeto de la facultad sancionatoria a cargo, no de la CRC, sino del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en ejercicio de sus competencias legales de inspección, vigilancia y control del sector TIC¹²³, a través de su Subdirección de Investigaciones Administrativas de la Dirección de Vigilancia, Inspección y Control.

Cabe destacar que, durante la fase de descargos, durante la fase probatoria y en la de presentación de alegatos de conclusión, la investigada tuvo la oportunidad, bien de desvirtuar tanto la existencia de la conducta, como la adecuación típica realizada en el pliego de cargos, o bien de acreditar circunstancias eximentes de responsabilidad, lo que evidencia que no se ha comprometido su derecho a la defensa ni su derecho al debido proceso.

En consecuencia, no corresponde a la realidad la afirmación según la cual el pliego de cargos dejó a la investigada en una absoluta posición de indefensión, como tampoco lo es que desde el mismo pliego de cargos la entidad sancionadora hubiere determinado la existencia de la responsabilidad de **COMCEL**, aspecto que efectivamente es abordado en el presente acto administrativo.

b) Sobre el argumento de **COMCEL relacionado con que la CRC no allegó al expediente ni valoró en la etapa preliminar la totalidad de las pruebas que hacían parte de la actuación**

Respecto a este planteamiento, es de indicar que, con fundamento en la documentación e información con que la CRC contaba, constató el mérito de iniciar una investigación administrativa para determinar si **COMCEL** había infringido o no lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

Así, de conformidad con lo establecido en el artículo 47 del CPACA, en el pliego de cargos expedido por la CRC se expusieron todos los hechos y fundamentos que sustentaron el inicio de la actuación administrativa sancionatoria y los documentos que acreditaban los mismos, los cuales se relacionaron en el literal f) del pliego de cargos, y fueron incorporados al expediente como pruebas documentales para ser valoradas en su oportunidad, es decir, en la presente decisión, pues es en esta etapa procesal y no en otra, donde corresponde a la Administración realizar un estudio crítico, individual y de conjunto, de la eficacia de las pruebas válidamente allegadas a la actuación, para acreditar los hechos materia de la actuación, esto es, para asignarles el valor de convicción que le merezca cada prueba¹²⁴, conforme lo dispone el artículo 49 del CPACA, a saber:

*"ARTÍCULO 49. **CONTENIDO DE LA DECISIÓN.** El funcionario competente proferirá el acto administrativo definitivo dentro de los treinta (30) días siguientes a la presentación de los alegatos.*

El acto administrativo que ponga fin al procedimiento administrativo de carácter sancionatorio deberá contener:

(...)

*2. **El análisis de hechos y pruebas con base en los cuales se impone la sanción.**"*
(NFT)

Ahora, del pliego de cargos y de los documentos allí relacionados para dar inicio a la investigación administrativa se notificó a **COMCEL**, para que, siguiendo con el procedimiento establecido en

¹²² " **ARTÍCULO 1.1.8. SANCIONES POR NO REPORTE DE INFORMACIÓN.** Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y los operadores de servicios postales, deberán suministrar a la CRC la información establecida en el presente régimen. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones correspondientes establecidas en la Ley 1341 de 2009 y Ley 1369 de 2009 o cualquiera que las modifique, sustituya o adicione."

¹²³Lo anterior, de conformidad con lo indicado en el numeral 11 del artículo 18 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 14 de la Ley 1978 de 2019, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 23 del Decreto 1064 de 2020 "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

¹²⁴ Peña Ayazo, Jairo Iván, Prueba Judicial, análisis y valoración, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2008.

ese mismo artículo, en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción presentara los argumentos y pruebas que quisiera hacer valer¹²⁵.

En efecto, **COMCEL** en su escrito de descargos allegó las pruebas que solicitó fueran decretadas dentro del trámite, entre ellas, la comunicación con radicado 2020511551 del 9 de junio de 2020 mediante la cual la CRC le informó que se cancelaba la mesa de trabajo programada para el 10 de junio de 2020 y el oficio con radicado 2020511216 del 4 de junio de 2020, a través de la cual la CRC estableció un nuevo plan de entregas de la información correspondiente a todo el año 2019 y el primer trimestre de 2020.

Acto seguido, la Comisión, de conformidad con lo previsto en el artículo 48 del CPACA, inició el periodo probatorio mediante auto del 16 de noviembre de 2021, incorporando al expediente las pruebas que consideró útiles, pertinentes y conducentes para la investigación allegadas por **COMCEL** en sus descargos, entre ellas, las comunicaciones con radicados 2020511216 y 2020511551 del 4 y 9 de junio de 2020, respectivamente, para valorarlas en la presente decisión, junto con las demás pruebas decretadas en ese auto y en el auto de pruebas expedido el 17 de diciembre de 2021, debidamente practicadas.

En este orden de ideas, el hecho de que al expediente sancionatorio se incorporen pruebas por solicitud del sujeto investigado con posterioridad al pliego de cargos, no implica que el expediente apreciado por la autoridad al inicio de la investigación pueda calificarse como incompleto, pues conceder un argumento tal conduciría a que siempre que se decretan pruebas a solicitud del investigado, se acuse al pliego de cargos de haber apreciado un expediente carente de integridad y tal entendimiento no es concordante con lo previsto en cuanto a las etapas del proceso administrativo sancionatorio.

Ahora bien, sobre estas dos comunicaciones, debe ponerse de presente que ninguna de ellas justifica la omisión en la entrega de la información en la forma requerida por la autoridad. Ciertamente, para el momento en que fueron expedidas estas comunicaciones, esto es, para los días 4 y 9 de junio de 2020, ya **COMCEL** había manifestado a la entidad, en comunicación de 26 de mayo de 2020, que no entregaría la información señalando que *"ninguna norma ha ordenado que se conserve de tal manera"*¹²⁶ y, además, ya había incumplido la entrega inicial de la información que correspondía a la "PRUEBA PILOTO".

Ahora y a pesar de que **COMCEL** manifestó a la autoridad que no entregaría la información requerida porque no estaba obligada a ello, el 3 de junio de 2020, mediante oficio con radicado 2020511172, la CRC le comunicó a **COMCEL** *"que le otorgaba un plazo perentorio de tres (3) días hábiles para cumplir con el requerimiento efectuado"*, esto es, para que remitiera la información de la primera entrega correspondiente a la "PRUEBA PILOTO". Luego, el 4 de junio de 2020, la CRC le remitió a **COMCEL** el nuevo plan de entregas para el resto de la información, citándolo incluso a la mesa de trabajo que tendría lugar el 10 de junio de 2020 para resolver inquietudes, comunicación que además fue citada en el pliego de cargos, de forma que la misma sí fue tenida en cuenta al momento de iniciar este procedimiento administrativo sancionatorio.

El 8 de junio de 2020, **COMCEL**, a través de su director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales, informó a la CRC que reiteraba lo dispuesto en su comunicación del 26 de mayo de 2020 y que no entregaría la información sino en los formatos de reportes periódicos, argumentando que la información solicitada por la CRC *"ha sido generada y presentada al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según el caso, a través, entre otros, del Formato 1, Formato 1.2, Formato 1.6, Formato 1.7 y el Formato 1.9"*. Al mismo tiempo expuso que, en los términos de la comunicación del 26 de mayo de 2020 (radicado 2020805210), no era posible remitir la información histórica en los formatos solicitados por la CRC en la comunicación con radicado 2020508507 del 20 de abril de 2020. Agregó que *"(...) en su momento se ajustaron los sistemas de la compañía para generar y recopilar la información en la forma que cada resolución exigía para cada reporte y bajo esos mismos parámetros se ha almacenado, por lo que no es posible generar ni extraer información histórica en forma distinta"*.

¹²⁵ El artículo 47 del CPACA, establece en su inciso tercero que *"Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer. Serán rechazadas de manera motivada, las inconducentes, las impertinentes y las superfluas y no se atenderán las practicadas ilegalmente."*

¹²⁶ Expediente Administrativo 3000-32-13-2. Folio 78

Por esta razón, la CRC expidió la comunicación de 9 de junio de 2020, cancelando la realización de la mesa de trabajo con **COMCEL** en los siguientes términos "en atención a lo manifestado por el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL** mediante comunicación con radicado 2020805844 del 8 de junio de 2020, en la que, a su vez, se remite a la comunicación enviada por dicha sociedad el pasado 26 de mayo (radicado 2020805210), por medio de la presente le comunico que la CRC da por cancelada esa reunión". Ahora bien, como se indicó previamente, se equivoca **COMCEL** al señalar que al haberse cancelado a este operador la sesión de trabajo llevada a cabo con los demás operadores el 10 de junio de 2020 se le vulneró su derecho al debido proceso, pues este tipo de requerimientos no corresponden a formatos periódicos de información y, por lo tanto, no están supeditados al desarrollo de un proyecto regulatorio en el marco del cual se lleve a cabo un proceso de socialización previo con el sector bajo las disposiciones reglamentarias establecidas para la expedición de regulación general y la razón por la cual la CRC lleva a cabo mesas de trabajo con estos, es con el único propósito de facilitar un entendimiento común del alcance de los requerimientos y las condiciones bajo las cuales la información debe ser suministrada en virtud de los principios de eficacia y economía que orientan sus actuaciones administrativas.

Así pues, la valoración de estas dos comunicaciones que, según **COMCEL**, no se tuvieron en cuenta al momento de expedir el pliego de cargos, no explica su comportamiento; tampoco modifica las consideraciones preliminares que se realizaron sobre el posible incumplimiento de su deber legal de entregar información a la Comisión en los términos por ella requeridos, pues las mismas nada dicen sobre esto; y mucho menos prueban eximente de responsabilidad alguno en relación con la conducta en que incurrió la investigada.

Finalmente, es de precisar que la certificación de la revisoría fiscal, que según **COMCEL** fue desconocida por la Comisión, hizo parte del expediente para el momento en que se expidió el pliego de cargos como se indicó en el literal f) de dicho acto administrativo. Es más, la CRC negó la solicitud de incorporarla como una prueba en el auto proferido el 16 de noviembre de 2021, tras advertir que se trataba de un documento que ya obraba como tal en el expediente. Cosa diferente es que **COMCEL** tuviera la expectativa de que con fundamento en esa prueba la CRC se abstendría de formular el pliego de cargos, asunto que no revela de manera alguna una afectación del derecho fundamental al debido proceso, sino su desacuerdo sobre el alcance demostrativo de dicho elemento probatorio.

c) Sobre la presunta indeterminación sobre el marco temporal en el que se encuadraría una eventual sanción

COMCEL alegó una supuesta violación al debido proceso por indeterminación del marco temporal en el que se encuadraría la eventual sanción, pues, afirmó, que no tiene claridad sobre la forma en la que sería tasada sin vulnerar aún más sus derechos dado que, ante la imposibilidad técnica expuesta, la información no podría remitirse a la CRC "ni ahora ni nunca" a menos que se hagan desarrollos a futuro en sus sistemas, de forma que no podría tenerse como indefinida la supuesta conducta infractora.

Al respecto es de señalarse que el artículo 47 del CPACA dispone que en el pliego de cargos se señalará, con precisión y claridad, entre otros, las sanciones o medidas que serían procedentes, a lo cual se ajustó esta Comisión. En ninguna parte la Ley requiere a la autoridad sancionadora el deber de incluir en el pliego de cargos la forma en la que sería tasada la eventual sanción, precisamente porque la tasación de la sanción, si esta procede, se efectúa en el acto administrativo definitivo, y no en el de apertura de la investigación, conforme los criterios definidos en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹²⁷.

Por otra parte, **COMCEL** confunde la naturaleza continuada de la conducta con los eximentes de responsabilidad que un investigado puede aducir y debe probar¹²⁸. Si **COMCEL** estaba en realidad

¹²⁷ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

¹²⁸ Al respecto es de mencionar que como lo ha señalado la doctrina administrativa "(...) g. la apreciación de la culpabilidad implica para la Administración: i) hacer un juicio de reproche a u sujeto por haber cometido una acción antijurídica que resulta imputable, porque debía actuar conforme al ordenamiento jurídico, pero no lo hizo o pudo actuar de otra manera, es decir, debió abstenerse de ejecutar la acción típicamente antijurídica, y (ii) verificar la ausencia de causales de exoneración de responsabilidad. h) Como consecuencia lógica de lo expuesto en el literal anterior, **la carga de la prueba de la concurrencia de causales de exclusión de responsabilidad corresponde al sujeto que las alega – o sea, al investigado- y no basta la simple invocación de la ausencia de culpa.**
(...)

técnicamente imposibilitado para cumplir con lo pretendido por la autoridad, entonces allí habría una conducta típica, de carácter continuado, constitutiva de infracción al ordenamiento jurídico, pero no habría responsabilidad precisamente por la acreditación de circunstancias eximentes de la misma. Contrario sensu, si la investigada no logra acreditar los hechos constitutivos del eximente de responsabilidad que alega, para el caso la imposibilidad técnica de entregar la información requerida, entonces la conducta típica, de carácter continuado, constitutiva de infracción al ordenamiento jurídico, generaría su responsabilidad y por ende la imposición de una sanción, en los términos previstos en la ley.

A ese respecto, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹²⁹ es claro en indicar que:

“Aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos efectúa la CRC, o que la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la CRC, podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión”.

De manera que, si una vez adelantada la presente investigación se constata que el operador no entregó la información, y no acredita el eximente de responsabilidad que alega, será susceptible de ser sancionado con multas diarias hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes desde el día en que debía entregar la información y no lo hizo, constatada su actuación dolosa o culpable.

De esa manera no está llamado a prosperar el cargo de vulneración al debido proceso por la alegada indeterminación del marco temporal en el que se encuadraría una eventual sanción, pues es la propia ley la que autoriza la imposición de sanciones por cada día en que el proveedor incurra en la conducta infractora.

3.2.4 Argumentos relacionados con la supuesta violación de los principios de neutralidad tecnológica y falta de tipicidad

COMCEL señaló que el requerimiento específico realizado por la CRC vulnera el principio de neutralidad tecnológica en la medida en que con el mismo se impone la carga para los operadores de contar con un determinado sistema tecnológico que arroje la información en la forma que la requiere el ente regulador y que no se corresponde con el sistema tecnológico escogido por estos.

Además, **COMCEL** manifestó que la elección del formato requerido por la entidad no hace parte de los requerimientos que incluye la regulación en materia de telecomunicaciones respecto de la forma de almacenar y realizar sus informes, lo que se traduce, en su consideración, en la ausencia de tipicidad y legalidad en la imputación realizada por la Comisión en el pliego de cargos.

Respecto de dichos argumentos, es necesario señalar en primer lugar que el principio de neutralidad tecnológica está relacionado con la libre elección de tecnologías que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios por parte de los PRST y no con la manera cómo se realiza el almacenamiento, procesamiento y consolidación de la información de las compañías. Según la Corte Constitucional, la neutralidad tecnológica *“es la libertad que tienen los proveedores de redes y servicios de usar las tecnologías para la prestación de todos los servicios sin restricción distinta a las posibles interferencias perjudiciales y el uso eficiente de los recursos escasos”*¹³⁰.

En el caso colombiano, el principio de neutralidad tecnológica se incorporó en la regulación con el numeral 6 del artículo 2 de la Ley 1341 de 2009, así:

“6. Neutralidad Tecnológica. El Estado garantizará la libre adopción de tecnologías, teniendo en cuenta recomendaciones, conceptos y normativas de los organismos internacionales competente e idóneos en la materia, que permitan fomentar la eficiente prestación de servicios contenidos y aplicaciones que usen Tecnologías de la Información

*En conclusión, para efectos de enrostrar responsabilidad e imponer la sanción administrativa, se debe acreditar que la conducta es típica, antijurídica y culpable y, en cuanto a este último, que sea consecuencia de una acción u omisión imputable a su autor por imprudencia, negligencia o ignorancia inexcusable. **La Administración tiene la carga de desvirtuar la inocencia del investigado y este la prueba de la concurrencia de las causales de exclusión de responsabilidad, las cuales deben ser valoradas y descartadas por la Administración para que la sanción sea legítima.*** (...)” Laverde, Juan Manuel. Op. cit, p. 75 y 77.

¹²⁹ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019

¹³⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-403 de 2010. Expediente D-7907. M.P. María Victoria Calle Correa.

y las Comunicaciones y garantizar la libre y leal competencia, y que su adopción sea armónica con el desarrollo ambiental sostenible".

En la misma línea, el parágrafo 1 del artículo 11 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 8 de la Ley 1978 de 2019 dispone:

"(...)

PARÁGRAFO 1. *Para efectos de la aplicación de presente artículo, se debe entender que la neutralidad tecnológica implica la libertad que tienen los proveedores de redes y servicios de usar las tecnologías para la prestación de todos los servicios sin restricción distinta a las posibles interferencias perjudiciales y el uso eficiente de los recursos escasos". (SNFT)*

Este principio partió de la necesidad de respetar y tratar por igual las diferentes tecnologías que ofrecen servicios similares u otros para dar cabida a la convergencia, de manera que a nivel mundial ha sido incorporado en los ordenamientos jurídicos como un principio rector de la regulación que busca que las autoridades regulen de forma homogénea, esto es, de forma no discriminatoria ni diferente, la prestación de servicios a través de las diferentes tecnologías.

Sobre este particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en lo sucesivo "OECD")¹³¹, en su serie bienal titulada "*Perspectivas de la OECD sobre la economía digital*", en la que esta organización examina y documenta los avances y las nuevas oportunidades y retos de la economía digital, particularmente analizó las principales tendencias de las políticas y la regulación en materia de comunicaciones y el debate sobre la neutralidad de la red, sosteniendo que las autoridades deben garantizar el principio de neutralidad tecnológica y, además, reiteró que este principio exige que los servicios similares operen sujetos a las mismas normas y condiciones, así:

"La convergencia, ya sea fija y móvil, de telecomunicaciones y radiodifusión, o de telecomunicaciones y servicios OTT, conduce inevitablemente a la agrupación de servicios. De esa manera, los consumidores pueden disfrutar de ofertas integradas, pero cabe que otros operadores queden excluidos por su incapacidad de ofrecer la gama completa de servicios. Ante esta situación, los organismos reguladores de las telecomunicaciones y las autoridades de competencia deben promover reformas de la regulación, a fin de aplicar normas idénticas a las situaciones en las que se prestan los mismos servicios, garantizando así la neutralidad tecnológica. Dado que el principio de neutralidad tecnológica exige que los servicios similares operen sujetos a las mismas normas y condiciones, su aplicación plantea retos fundamentales a la mayoría de los marcos regulatorios vigentes, puesto que Internet y los servicios tradicionales de emisión televisiva provienen de entornos diametralmente distintos y los servicios OTT normalmente no están incluidos. En los casos en que las ofertas agrupadas incluyan productos que presenten un nivel significativo de poder de mercado (p. ej., contenidos televisivos premium) y tales ofertas puedan llegar a ser un problema grave de competencia, los reguladores aplican la regulación ex-ante. Por ejemplo, en Reino Unido, la Ofcom impuso al principal proveedor de televisión de pago (Sky) la obligación de ofrecer sus canales deportivos mayoristas a precios regulados a los proveedores terceros." (SNFT)

Con base en lo anterior, es claro que el principio de neutralidad tecnológica nada tiene que ver con el almacenamiento, procesamiento y conservación de la información o los sistemas que utilizan los PRST para tal fin y tampoco fue pensado en tal sentido, razón por la cual no le asiste razón a **COMCEL** cuando señala que, con el requerimiento específico realizado por la CRC, se vulneró este principio, mucho menos considerando que el regulador no ha impuesto a **COMCEL** el uso de una determinada tecnología para la provisión de servicios, contenidos o aplicaciones, ni pretende hacerlo.

Adicionalmente, es de poner de presente que no es cierto que con el requerimiento específico la CRC le haya impuesto a los operadores un tipo de tecnología en particular o que contaran con un sistema tecnológico determinado para presentar la información, pues la autoridad se limitó a solicitar información de los servicios móviles empaquetados e individuales que recolectan los PRSTM cuando ofrecen estos servicios a los usuarios y cuando realizan acuerdos sobre este

¹³¹ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Perspectivas de la OCDE sobre la economía digital 2015". París. 2015. Disponible en: https://www.oecd.org/sti/ieconomy/DigitalEconomyOutlook2015_SP_WEB.pdf

particular, bajo unas agrupaciones y criterios de entrega específicos, sin hacer referencia alguna a los sistemas de información que debían consultar los operadores para entregarla.

Ahora, **COMCEL** manifestó que la elección del formato requerido no hace parte de los requerimientos que incluye "la ley de telecomunicaciones" y que, por tal razón, además de vulnerarse el principio de neutralidad tecnológica, se vulnera en este caso el principio de tipicidad en la medida en que **COMCEL** no tenía obligación legal de almacenar la información en "el formato tecnológico predeterminado" requerido por la CRC.

Sobre este particular, ya se ha pronunciado este ente regulatorio de forma amplia y detallada en los numerales anteriores precisando la diferencia que existe entre los reportes periódicos de información y los requerimientos específicos de información no periódicos, o eventuales, que puede realizar la Comisión, como el que originó la presente investigación, así como la facultad sancionatoria otorgada a la CRC cuando los PRST incumplen con el deber de entregarla, o la entregan sin las condiciones de calidad determinadas por el regulador. Sin embargo, se pone de presente que no es cierto que con la imputación realizada en el pliego de cargos se hubiere vulnerado el principio de tipicidad pues, contrario a lo manifestado por **COMCEL**, la imputación plasmada en el pliego tiene fundamento legal y, además, satisface los requerimientos normativos del principio de tipicidad señalados por la Corte Constitucional.

Sobre los requisitos normativos del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador ha señalado la Corte Constitucional¹³²:

*"La regla vigente de la Corte Constitucional respecto del carácter flexible del principio de tipicidad, como componente del principio de legalidad en derecho administrativo sancionatorio, señala que se satisfacen los requerimientos normativos de dicho principio cuando concurren tres elementos: (i) **Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo** o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; (ii) **Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley**"; (iii) **Que exista correlación entre la conducta y la sanción**". De todos modos, ha destacado la Corte Constitucional que "las conductas o comportamientos que constituyen falta administrativa no tienen por qué ser descritos con la misma minuciosidad y detalle que se exige en materia penal, permitiendo así una mayor flexibilidad en la adecuación típica". (SNFT)*

En el presente caso confluyen claramente los tres elementos referidos así:

- i) La conducta sancionable está descrita en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, que dispone de forma explícita la obligación para los PRST de entregar información amplia, exacta, veraz y oportuna a la CRC cuando esta entidad lo solicite, deber legal que, como ya se explicó, abarca no solo la obligación de entregar la información que se solicita a través de los requerimientos periódicos de información previstos en la regulación general, sino también, de entregar aquella que mediante requerimientos específicos de información realiza la CRC, bajo las condiciones de calidad que esa entidad defina.

En el presente caso, como se indicó en el pliego de cargos, se reprocha el haber presuntamente infringido el numeral 19 del artículo 22 de la Ley en cita, al no haber entregado la información solicitada por la CRC, relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al cuarto trimestre del año 2019, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información -20 de abril de 2020- hasta el 26 de mayo de 2020, ni dentro del plazo adicional de tres días, otorgado por la Comisión, desde el 4 hasta el 8 de junio de 2020, ni haberla entregado a la fecha del pliego de cargos; y, adicionalmente, por no haber entregado la información solicitada relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al año 2019 y el primer trimestre de 2020, en el plazo establecido por esta Comisión en la modificación del requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de modificación -26 de junio de 2020- hasta el 15 de julio de 2020, ni haberla entregado a la fecha del pliego de cargos.

¹³² Sentencia C-242 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo, consideración jurídica No. 3.1.3., usando como precedente la Sentencia C-406 de 2004 y como intertextos las sentencias C-921 de 2001, C-099 de 2003 y C-343 de 2006 reiterada en la Sentencia C-032 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos. Expediente D-11430.

- ii) En la misma norma en la que se establece el deber legal de suministrar información para los PRST se señala y define la sanción de su incumplimiento. Así, la norma referida dispone que quienes incumplan el deber legal de suministrar información "*podrán ser sujetos de imposición de multas diarias por parte de la CRC hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión*".
- iii) La propia norma dispone cuál es la conducta sancionable y cuál es la sanción a imponer en caso de que se configuren los supuestos de hecho allí previstos.

En el presente caso, la CRC realizó un requerimiento específico sobre los servicios móviles empaquetados e individuales en ejercicio y para el cumplimiento de las funciones a ella asignadas por la ley y la Constitución, dirigido a los PRSTM. Todos los operadores requeridos remitieron la información en los términos y formatos solicitados por la CRC con excepción de **COMCEL** quien no demostró la imposibilidad técnica de remitir la información requerida por la entidad y quien se limitó a reenviar los reportes periódicos de información correspondientes al formato 1 de la Resolución MinTIC 3484 de 2012 modificada por la Resolución 781 de 2013; y los formatos 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

COMCEL confunde, de nuevo, tipicidad con responsabilidad. La conducta del proveedor es típica, no porque la CRC considere que tiene la obligación de adoptar una tecnología en particular, sino porque el proveedor tiene el deber de enviar la información específica requerida por la CRC y no lo hizo. Por su parte, **COMCEL** será responsable por la infracción al ordenamiento jurídico, en la medida en que, constatada la existencia de la conducta y efectuado el análisis de adecuación típica, así como el carácter doloso o culposo de la conducta, no acreditó las circunstancias de tiempo, modo y lugar que configuraban la imposibilidad técnica para extraer y procesar la información requerida, que la investigada alegó como eximente de responsabilidad.

Recuérdese que la CRC tiene la potestad de requerir la información que necesite, en las condiciones de tiempo, modo y lugar que tal necesidad determine. Los proveedores tienen, a su turno, el deber legal de enviar la información en las condiciones requeridas por la autoridad. Por ende, no se satisface esa obligación si no la envían.

Así pues, en el presente caso se configuraron todos los elementos y supuestos requeridos por la norma para imputarle cargos a **COMCEL** y adelantar la presente investigación con el fin de determinar si se configuraron o no los supuestos de hecho incluidos en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019 y si **COMCEL** es o no acreedor a la sanción establecida en la norma por el incumplimiento del deber legal de suministrar información.

3.2.5 Sobre la falsa motivación del pliego de cargos

En sus descargos, **COMCEL** señaló, en conclusión, que el pliego de cargos formulado por la CRC incurrió en error de hecho que afectaba la legalidad de la imputación ante la representación inexacta de los hechos materiales que dieron lugar a la misma.

Pues bien, como ha quedado demostrado en el presente acto administrativo, contrario a lo afirmado por **COMCEL**, lo cierto es que (i) no entregó la información de líneas, tráfico e ingresos bajo las agrupaciones contenidas en los cinco (5) formatos pospago y los nueve (9) formatos prepago señalados en el requerimiento No. 2020-007 y su alcance; (ii) que la información incluida en los formatos regulatorios cuentan con un nivel de agregación que no permite a la CRC identificar los datos correspondientes a las agrupaciones de planes y paquetes previstas en el requerimiento específico y su alcance, ni sus tráficos e ingresos relacionados con los servicios empaquetados e individuales allí descritos, de manera que no es cierto que lo requerido por la Comisión ya hubiera sido entregado mediante los reportes periódicos; (iii) que, la CRC tiene plena competencia para solicitar información no periódica a través de requerimientos específicos bajo las condiciones de calidad que esta determine y correlativamente, constituye un deber legal, por parte de los regulados, obedecer dicho mandato porque así lo dispone el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹³³; (iv) que, la actuación mínima esperada por parte **COMCEL**, en su calidad de proveedor de servicios de telecomunicaciones, dado su grado de profesionalización y

¹³³ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019.

conocimiento respecto a las disposiciones legales y regulatorias que rigen su negocio, es que suministre la información requerida bajo las condiciones de calidad estrictamente definidas por la autoridad, y no otra que en su concepto resulte suficiente para cumplir con los requerimientos que hace el regulador; (v) que voluntariamente, e incluso, pese a que la autoridad ya le había dicho a **COMCEL** en las mesas de trabajo realizadas que la información requerida era distinta a la contenida en los formatos periódicos, insistió en aportar los reportes de los Formatos 1 de la Resolución 3484 de 2012, modificada por la Resolución 781 de 2013, y en los formatos 1.2, 1.6, 1.7 y 1.9 de la Resolución 5050 de 2016, (iv) que, como se concluyó del análisis del acervo probatorio recabado durante la actuación administrativa, **COMCEL** no demostró que existiera una imposibilidad técnica para entregar la información que le fue requerida. Por todo lo anterior, de ninguna manera podría sostenerse, como lo pretende **COMCEL**, que los hechos en los cuales se fundamentó el pliego de cargos fueran falsos, inexactos o inexistentes, por lo cual el presente cargo no tiene vocación de prosperidad.

3.3 Evaluación de la conducta de COMCEL

De conformidad con la valoración probatoria efectuada, se constató que **COMCEL** infringió el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber entregado la información solicitada por la CRC, relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al cuarto trimestre del año 2019, en el plazo establecido por esta Comisión en el requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de información –20 de abril de 2020– hasta el 26 de mayo de 2020, ni dentro del plazo adicional de tres días, otorgado por la Comisión, desde el 4 hasta el 8 de junio de 2020, ni haberla entregado con posterioridad, y, adicionalmente, por no haber entregado la información solicitada por la CRC, relativa a líneas, tráfico e ingresos de los servicios de telefonía e Internet móvil correspondiente al año 2019 y el primer trimestre de 2020, en el plazo establecido por esta Comisión en la modificación del requerimiento de información 2020-007, esto es, desde el momento en que se le remitió el requerimiento de modificación –26 de junio de 2020– hasta el 15 de julio de 2020, ni haberla entregado a la fecha de formulación del pliego de cargos, ni después.

Por otra parte, ha de señalarse que la conducta de **COMCEL** lesionó, efectivamente, intereses jurídicos tutelados por la Constitución y por la Ley, como ciertamente lo son el correcto funcionamiento de la Administración Pública y por ende la libre competencia, en este caso en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones, y la protección de los usuarios de dichos servicios. En efecto, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, confiere a la CRC la potestad de requerir información amplia, exacta, veraz y oportuna a los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, de televisión abierta radiodifundida y de radiodifusión sonora, *"para el cumplimiento de sus funciones"*.

Tales funciones, previstas a lo largo y ancho del ordenamiento jurídico, son ejercidas con miras a la consecución de los propósitos generales que la Ley le atribuye a la CRC, entre los cuales están los de regular los mercados de las redes y los servicios de comunicaciones; promover la competencia; y garantizar la protección de los derechos de los usuarios, con el fin de que la prestación de las redes y los servicios de comunicaciones sea económicamente eficiente, y refleje altos niveles de calidad¹³⁴.

Es de señalar, a su vez, que el ejercicio de la función regulatoria a cargo de la CRC se lleva a cabo bajo un enfoque sistémico que se sustenta en la implementación del ciclo de política regulatoria adoptado por la Comisión¹³⁵, el cual tiene como punto de partida la elaboración de una Agenda Regulatoria –precedida de un ejercicio de planeación orientado por los objetivos estratégicos que orientan su gestión, entre ellos, la promoción de la competencia y el bienestar de los usuarios, el análisis de las necesidades manifestadas por el sector, la realidad de los mercados que regula–; que continúa con la formulación de la política, esto es, el diseño de los mecanismos para resolver las problemáticas identificadas; luego, con su socialización con grupos de valor como herramienta de legitimación; la expedición de la regulación; la implementación de la misma; el monitoreo de sus efectos; y su constante actualización, teniendo en cuenta las dinámicas cambiantes de los mercados de telecomunicaciones como consecuencia de la rápida evolución tecnológica.

¹³⁴ Ley 1341 de 2009, artículo 19.

¹³⁵ Agenda Regulatoria 2020-2021, p.6 consultada en <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/5000-2020-1>

En tal medida, las actividades integrales que se derivan del ciclo de política regulatoria de la Comisión, demandan un profundo conocimiento del ecosistema del sector que regula, razón por la cual, resulta altamente funcional el grado de información que pueda obtener en relación con la realidad de los mercados de redes y servicios de comunicaciones, pues es precisamente ese, la información, el principal insumo de análisis del que un regulador de mercados puede servirse para ejercer sus funciones.

Entre las fuentes de información a las que suele recurrir un regulador de mercados, la principal y más relevante está representada en los proveedores de los bienes y servicios que en ellos se ofrecen, en este caso los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, quienes en razón de su rol y participación en el mercado, el grado de profesionalización y conocimiento que los caracteriza, la forma en que interactúan entre sí y del detalle con el que estructuran las condiciones de cobertura, desempeño, calidad y precio de los servicios que ofrecen, están en inigualable condición para conocer, de primera mano, la realidad de los mercados en que operan.

Por esa razón, precisamente, es normal, necesario y frecuente que el ordenamiento jurídico confiera a las autoridades la potestad de requerir información de los agentes del mercado, e imponga a estos la obligación de satisfacer los requerimientos que aquellas les formulen, so pena de sanciones considerables. En el caso colombiano, el legislador ha considerado tan importante para el ejercicio regulatorio la información que deba obtenerse de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, que el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹³⁶ no sólo otorga a la CRC competencia para requerir, para el cumplimiento de sus funciones, información amplia, exacta, veraz y oportuna a dichos proveedores, sino que le autoriza imponer a aquellos que no proporcionen la información que mediante requerimientos específicos se le efectúe, o cuando la misma no cumpla con las condiciones de calidad definidas por la autoridad reguladora, multas diarias hasta por 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día en que incurran en esta conducta, según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión.

Desde esa perspectiva, es apenas natural concluir la relevancia que en el suministro de información al regulador tiene un proveedor de la magnitud de **COMCEL**, quien en razón del alto grado de cobertura de sus redes, su participación mayoritaria en los mercados, su considerable red de distribución y atención de clientes (mucho mayor a la de sus competidores), y la multiplicidad de planes tarifarios que ofrece, sumado a su poderío tecnológico, operativo y financiero, tiene una capacidad de captura, almacenamiento y procesamiento de información a una escala sustancialmente significativa, por lo cual la información que de tal proveedor puede obtener la CRC es eficazmente descriptiva de la realidad de los mercados y por ende insumo de considerable importancia para el desarrollo de las diferentes actividades propias del ciclo de política regulatoria adoptado por la Comisión.

Por ello, directamente proporcional a la relevancia de **COMCEL** en el suministro de información de mercado al regulador, es la afectación al ejercicio regulatorio de esta Comisión, esto es, al correcto funcionamiento de la Administración Pública, y a los propósitos que lo animan, que se produce por la negativa de **COMCEL** a proporcionar la información que mediante requerimiento específico se le efectuó, como efectivamente ocurrió en el presente caso, pues indudablemente privó y continúa privando a la CRC de información de los años 2019 y 2020 que el regulador de mercados consideró conducente, pertinente y útil para el ejercicio de sus funciones de intervención del Estado en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, impidiendo a la Administración Pública acceder y hacer uso de un cúmulo de información, a una escala, y en un nivel que esta, por sí misma, no tiene, entorpeciendo el acceso al grado y calidad de insumos que la CRC requiere para, como se ha señalado arriba, constatar la manera en que funcionan los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones, las fallas que presentan, el nivel de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, el modo en que puede promoverse la competencia a la vez que evitarse el abuso de posición dominante, cuando exista, y la manera en que se puede promover y maximizar el bienestar de los usuarios.

Es de agregar, en este punto, que resulta por demás exótico que un operador de la magnitud de **COMCEL**, pese a que no haya demostrado que exista una imposibilidad técnica para entregar la información solicitada en el requerimiento específico, alegue que resulta irrelevante que otros operadores, incluso más pequeños, de los que es previsible, por ende, que tengan una menor capacidad operativa, financiera, administrativa y tecnológica sí hubieran estado en capacidad de

¹³⁶ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019

entregarla, argumentando que la configuración de sus equipos y sistemas es diferente para cada uno de ellos.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que la conducta de **COMCEL** presenta un contenido material que ha afectado –y continúa afectando– intereses jurídicos altamente tutelados por la Constitución y por la Ley, como ciertamente lo son el correcto funcionamiento de la Administración Pública, y, por ende, la libre competencia en los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones, así como la protección de los usuarios de dichos servicios; y que esta conducta, además de afectar los mercados al privar al regulador de información que requiere para regularlos, afecta a los demás agentes que participan en esos mercados.

Finalmente, es de señalar que la conducta típica y lesiva de **COMCEL** fue i) conocida por la investigada, esto es, no ocurrió de espaldas a ella; ii) fue voluntaria, en tanto producto de la decisión de la investigada de llevarla a cabo y no de un simple descuido de su parte o de una falta a su deber de cuidado; y iii) **COMCEL** sabía que dicha conducta estaba prohibida por el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009¹³⁷, no sólo porque así se lo impone su calidad de profesional en la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones, con una experiencia en los mercados colombianos de más de 28 años, sino porque la CRC, no estando en el deber de hacerlo, se lo advirtió.

Mal podría arribarse a conclusión distinta si se consideran las siguientes circunstancias:

- i) Que, en las mesas de trabajo entre la CRC y **COMCEL** realizadas a petición de esta con posterioridad al primer requerimiento de información, **COMCEL**, lejos de manifestar su interés en cumplir con el mismo, puso de presente sus inconformidades con el requerimiento de información y se limitó a ofrecer el desarrollo de ejercicios analíticos para evaluar si cumplía con la entrega de la información de la "PRUEBA PILOTO" el 26 de mayo de 2020;
- ii) Que, en relación con la primera entrega de información solicitada en el requerimiento 2020-007 relativa a la "PRUEBA PILOTO", fijada para el 26 de mayo de 2020, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL**, mediante el radicado 2020805210 de la misma fecha, comunicó a la Comisión que dicho proveedor no entregaría la información solicitada, que la empresa ya había recolectado, procesado y almacenado la información de su operación en la forma y tiempos exigida por la normatividad vigente, y que no era posible generar ni entregar la información en el formato requerido por la CRC, dado que ninguna norma le había ordenado que se conservara de tal manera;
- iii) Que, pese a que con radicado 2020511172 del 3 de junio de 2020 la CRC le había comunicado a **COMCEL** que le otorgaba un plazo perentorio de tres (3) días hábiles – del 4 al 8 de junio– para cumplir con el requerimiento efectuado, advirtiéndole sobre las consecuencias derivadas de no entregar la información en la forma requerida, de acuerdo con el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, la investigada insistió en no enviar la información requerida, señalando, mediante radicado 2020805844 del 8 de junio de 2020 suscrito por el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL**, que no era posible remitir la información histórica en los formatos solicitados por la CRC, esta vez porque *"en su momento se ajustaron los sistemas de la compañía para generar y recopilar la información en la forma que cada resolución exigía para cada reporte y bajo esos mismos parámetros se ha almacenado, por lo que no es posible generar ni extraer información histórica en forma distinta"*;
- iv) Que, no obstante que la CRC, mediante comunicación del 4 de junio de 2020 con radicado 2020511216, le informó a **COMCEL** que se modificaba el plan de entrega del requerimiento No. 2020-007, y que el 26 de junio de 2020, a través del radicado 2020512607¹³⁸, le comunicó a la investigada, de nuevo, que la información solicitada debía entregarse según los parámetros y en las nuevas fechas allí establecidos, el director de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales de **COMCEL** señaló, en comunicación del 14 de julio de 2020 con radicado 2020511216, que reiteraba su negativa a entregar la información, en los términos de su comunicación del 8 de junio de 2020.

¹³⁷ Modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019

¹³⁸ Expediente administrativo 3000-32-13-2, folios 104 al 108.

- v) Que, de acuerdo con lo indicado previamente al hacer referencia a los testimonios practicados, pese a que alegó una supuesta imposibilidad técnica para entregar la información, **COMCEL** solo consultó a sus proveedores de las plataformas tecnológicas [REDACTED], sobre la viabilidad de hacerlo, hasta el 14 de agosto de 2020, es decir, cuando ya se encontraban más que vencidos los plazos establecidos por la Comisión para dar respuesta al requerimiento específico de información (la PRUEBA PILOTO debía entregarla a más tardar el 8 de junio de 2020, y la información de todo 2019 y el primer trimestre de 2020 como máximo el 15 de julio de 2020).
- vi) Que, pese a que en sus descargos **COMCEL** pretendió eximirse de responsabilidad alegando la imposibilidad técnica de generar, extraer y procesar la información en los formatos y con el nivel de desagregación solicitados, en razón a la parametrización de sus sistemas de información, la investigada no acreditó en la actuación administrativa, según ha quedado descrito en la presente resolución, las circunstancias fácticas de tiempo, modo y lugar en virtud de las cuales dicha parametrización le impedía extraer y procesar la información en los formatos y con el nivel de desagregación solicitados; y
- vii) Que, en la actuación administrativa, además de no probar las circunstancias fácticas en que basaba el eximente de responsabilidad alegado, **COMCEL** se limitó a imputar a esta Comisión toda suerte de irregularidades por el sólo hecho de haber solicitado una información que la Ley le autorizaba solicitar, pretendiendo trasladar la responsabilidad del obligado a suministrar la información, a la autoridad dotada de la prerrogativa de exigirla.

Todo lo anterior confirma que la conducta típica y lesiva de **COMCEL** fue conocida por ella, fue fruto de su voluntad, y fue llevada a cabo pese a saber que configuraba una infracción al ordenamiento jurídico por la cual podría ser declarada responsable en ausencia de un eximente de responsabilidad debidamente acreditado.

En consecuencia, se declarará a **COMCEL** responsable por la conducta infractora de lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no haber suministrado la información específica que esta Comisión le requirió en los términos descritos en la presente resolución.

3.4 Consecuencias de la conducta y monto de la sanción a imponer.

El numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, indica que la multa diaria a imponer será hasta de 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos "(...) según la gravedad de la falta y la reincidencia en su comisión", siendo estos los factores a tener en cuenta para su graduación.

Como se expuso en el numeral anterior, que **COMCEL** se haya negado a entregar la información que le fue solicitada en el requerimiento específico de información No. 007-2020 y su alcance, argumentando una supuesta imposibilidad técnica para generarla y procesarla en las condiciones solicitadas por la CRC, afecta el ejercicio de las funciones regulatorias atribuidas a la Comisión, esto es, al correcto funcionamiento de la Administración Pública, y a los fines que lo orientan, pues indudablemente privó y continúa privando a la CRC de información a un nivel de detalle y desagregación con el que no cuenta y que le facilitaría obtener un conocimiento integral y detallado sobre la realidad de los mercados de redes y servicios de telecomunicaciones, las fallas que presentan, el nivel de eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, el modo en que puede promoverse la competencia y evitarse el abuso de posición dominante, cuando exista, y la manera en que se puede promover y maximizar el bienestar de los usuarios.

No puede perderse de vista que **COMCEL** no entregó el 26 de mayo de 2020 ni después, la información relativa a la "PRUEBA PILOTO", impidiéndole al regulador realizar ejercicios analíticos de los datos que este operador hubiera podido proveer sobre las líneas asociadas a los cinco (5) formatos postpago y los seis (6) formatos prepago (en total 11 formatos) en las condiciones señaladas en el requerimiento No. 2020-007, cuyas conclusiones hubieran resultado útiles para la estructuración del alcance al requerimiento de información que se realizó el 26 de junio de 2020 a todos los operadores mediante el cual, entre otros aspectos, se solicitó información adicional sobre el servicio prepago, y tampoco que, pese a las diferentes advertencias de la

Comisión, **COMCEL** decidió voluntariamente no entregar la información correspondiente a todo el año 2019 y al primer trimestre de 2020 en los términos indicados en el alcance del requerimiento de información.

Por otra parte, también debe tenerse en cuenta como un elemento que hace más grave la conducta, la constante negativa de **COMCEL** para aportar la información requerida y el desconocimiento de las facultades de la Entidad, lo que representa una resistencia al cumplimiento del deber de entregar la información por parte del agente, así como su comportamiento consistente en remitir la información que había presentado en el pasado mediante los reportes periódicos de información a pesar de las múltiples consideraciones del regulador sobre su insuficiencia para cumplir con el nivel de desagregación requerido, dado que de allí no resultaba posible extraer la información de líneas asociadas a los planes y paquetes de servicios móviles empaquetados e individuales descritos en el requerimiento, ni sus tráficos e ingresos.

En cuanto a la reincidencia, es de señalar que esta es la primera vez en que esta Entidad adelanta un procedimiento administrativo sancionatorio en contra de **COMCEL** por negarse a entregar la información requerida por la autoridad, de manera que no se presenta reincidencia, sino una única conducta continuada, por lo cual no hay lugar a aplicar este criterio de graduación.

Es preciso advertir que el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019 adicionó un párrafo al artículo 67 de la Ley 1341 de 2009¹³⁹ el cual estableció los atenuantes que deberán tenerse en cuenta para efectos de definir el monto a imponer en caso de que se corrija el actuar infractor. Sin embargo, para el caso que nos ocupa, no obra prueba en el expediente de que el proveedor hubiese corregido su conducta infractora, razón por la cual, ninguno de los criterios de atenuación contenidos en la norma mencionada puede ser aplicados.

La identificación de estos elementos permite realizar la dosimetría de la sanción, pues como se indicó, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, señala que la multa máxima a imponer es de hasta 250 salarios mínimos legales mensuales, a la fecha de la ocurrencia de los hechos, por cada día de incumplimiento y le permite a la CRC definir el monto específico que corresponda a la gravedad y a la reincidencia de la conducta, siempre que se respete el límite superior mencionado.

Por lo tanto, al establecerse los elementos que determinan la gravedad de la conducta y que el comportamiento de **COMCEL** no se puede calificar como reincidente, ni hay lugar a aplicar atenuantes, la CRC considera procedente imponer una **multa diaria de 163.18 SMLMV de los 250 SMLMV** permitidos por la norma, vigentes a la fecha de la ocurrencia de los hechos¹⁴⁰, por cada uno de los días en los que incurrió en la conducta sancionable.

Ahora bien, el requerimiento No. 2020-007 de 20 de abril de 2020, como se indicó en el acápite de antecedentes del presente acto administrativo, solicitaba lo siguiente:

- (i) El diligenciamiento de 5 formatos pospago y los 6 formatos prepago respecto del último trimestre de 2019, es decir, en total 11 formatos. Esta información debió ser entregada por **COMCEL** a más tardar el **8 de junio de 2020**¹⁴¹.
- (ii) El diligenciamiento de los 5 formatos pospago y los 6 formatos prepago para cada uno de los cuatro trimestres de 2019 y el primer trimestre de 2020, es decir, en total 55 formatos.

¹³⁹ **"PARÁGRAFO 1o.** En el procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 65 de la presente ley, serán factores atenuantes, los siguientes criterios:

1. Cuando, dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del acto mediante el cual se formulan cargos, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en las tres cuartas partes de la que resultare pertinente imponer.

2. Cuando, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto mediante el cual se formulan cargos, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en la mitad de la que resultare pertinente imponer.

3. Cuando, hasta antes de la culminación del periodo probatorio, el investigado acredite que se ha producido el cese de los actos u omisiones que dieron lugar al inicio de la actuación administrativa, la sanción administrativa podrá reducirse hasta en la tercera parte de la que resultare pertinente imponer."

¹⁴⁰ Para el año 2020 el valor del salario mínimo mensual correspondió a ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos (\$877.803), de acuerdo con el Decreto No. 2360 del 2019.

¹⁴¹ Debe recordarse que el plazo inicial para su entrega era el 26 de mayo de 2020.

Sin embargo, respecto a lo señalado en el segundo numeral, la CRC el 26 de junio de 2020, mediante comunicación con radicado 2020512607, realizó un alcance al requerimiento No. 2020-007 mediante el cual, efectuó algunas precisiones a tener en cuenta para el diligenciamiento de la información correspondiente a los cuatro trimestres de 2019 y el primer trimestre de 2020, e incluyó la obligación de reportar 3 formatos prepago adicionales, de manera que, en conclusión, **COMCEL** debía presentar 5 formatos pospago y 9 formatos prepago diligenciados para cada trimestre del 2019 y primer trimestre de 2020 (en total 70 formatos diligenciados), a más tardar el **15 de julio de 2020**.

En este sentido, en lo correspondiente a la obligación de presentar la información relativa a la "PRUEBA PILOTO", es decir los 11 formatos (que corresponden al 14% del total de la información requerida) se debe tomar como primer día de infracción el 9 de junio de 2020, y en lo concerniente a la información de los cuatro trimestres de 2019 y primer trimestre de 2020, es decir, los 70 formatos (que corresponden al 86% del total de la información requerida) debe tomarse como primer día de incumplimiento el 16 de julio de 2020.

Ahora bien, el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009 autoriza a esta Comisión, como se ha señalado, a imponer la multa respectiva por cada día de incumplimiento del deber de enviar la información específica requerida. Como a la fecha **COMCEL** sigue incurriendo en la omisión de tal deber legal, el ordenamiento jurídico habilita a esta Comisión a multarle, en principio, por cada día transcurrido desde el 9 de junio de 2020 con relación a la información de la "PRUEBA PILOTO", y desde el 16 de julio de 2020, respecto a la información correspondiente a todo el año 2019 y el primer trimestre de 2020, hasta la fecha. Sin embargo, la potestad sancionatoria de la Administración debe considerar la proporcionalidad de la sanción, entendida como la adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, razón por la cual, sólo impondrá multas diarias en la cuantía arriba señalada hasta la fecha en que se notificó a **COMCEL** el pliego de cargos, esto es, **el 29 de julio de 2020**.

De conformidad con lo expuesto hasta este punto, se tendrán en cuenta 33 días hábiles de incumplimiento respecto al 14% de la información total solicitada, comprendidos entre el 9 de junio y el 29 de julio de 2020 por la omisión en la entrega de la información de la "PRUEBA PILOTO" relativa al último trimestre de 2019; y 9 días hábiles de infracción, respecto al 86% del total del requerimiento, por la omisión en la entrega de la información correspondiente a todo el año 2019 y el primer trimestre de 2020 bajo las condiciones previstas en el alcance al requerimiento de 26 de junio de 2020, contados desde el 16 de julio de 2020 hasta el día 29 de julio de 2020.

En consecuencia, el valor total de la sanción resulta de imponer la multa diaria de 163.18 SMMLV, por treinta y tres (33) días hábiles respecto del 86% de la información a reportar; y por nueve (9) días hábiles respecto del 14% de la información a reportar, como se ilustra a continuación:

CÁLCULO DE LA MULTA TOTAL A IMPONER												
Contenido del requerimiento de información	Fecha límite de entrega	Fecha de notificación del pliego	Cantidad de Formatos/ Trimestre	Número de trimestres a presentar	Total Formatos	Peso porcentual de la información no presentada respecto de la información total exigida en el requerimiento	Días de incumplimiento	Multa diaria aplicable expresada en SMMLV	Multa diaria ponderada por % de información no presentada expresada en SMMLV	SMMLV ponderados diarios X cantidad de días	VALOR TOTAL MULTA SMMLV 2020	VALOR TOTAL MULTA (UVT 2023)
Información PRUEBA PILOTO	8-jun-20	29-jul-20	11	1	11	14%	33	163.18	22.16	731.3	2000.49	41.404,19
Información 2019 y 1T-2020	15-jul-20	29-jul-20	14	5	70	86%	9	163.18	141.02	1269.2		

Teniendo en cuenta lo anterior, la multa total a imponer corresponde a **DOS MIL COMA CUARENTA Y NUEVE (2000,49)** salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2020¹⁴², equivalentes a **CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUATRO COMA DIECINUEVE (41.404,19)** UVT del año 2023¹⁴³.

¹⁴² Para el año 2020 el valor del salario mínimo mensual correspondió a ochocientos setenta y siete mil ochocientos tres pesos (\$877.803), de acuerdo con el Decreto No. 2360 del 2019.

¹⁴³ De acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1955 de 2019 "A partir del 1 de enero de 2020, todos los cobros, sanciones, multas, tasas, tarifas y estampillas, actualmente denominados y establecidos con base en el salario mínimo mensual legal vigente (smmlv), **deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Tributario (UVT)**. En adelante, las actualizaciones de estos valores también se harán con base en el valor de la UVT vigente. (...)"(NFT), razón por la cual la multa a imponer se expresa en términos de UVTs.

Finalmente, es de indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 37 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 24 de la Ley 1978 de 2019, constituyen recursos del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (FUTIC) "*[Las multas y otras sanciones pecuniarias impuestas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones y la Agencia Nacional del Espectro a proveedores de redes y servicios de comunicaciones.]*" (NFT). A su vez, corresponde a la Subdirección Financiera del MinTIC "*5. Dirigir el cobro persuasivo para el recaudo de contraprestaciones y derechos que se causan a favor del Fondo, y de cuotas partes pensionales a favor del Ministerio.*" (NFT) según lo previsto en el numeral 5 del artículo 35 del Decreto 1064 de 2020, razón por la cual, se ordenará informar de la presente decisión a dicha dependencia.

En virtud de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Declarar al proveedor de redes y servicios **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** identificado con NIT. 800.153.993-7, responsable por la comisión de la conducta establecida en el numeral 19 del artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 19 de la Ley 1978 de 2019, al no entregar la información requerida por la CRC para el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con lo establecido en la parte considerativa de la presente resolución.

ARTÍCULO 2. Imponer a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** identificado con NIT. 800.153.993-7 una multa de **DOS MIL COMA CUARENTA Y NUEVE (2000,49)** salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2020, equivalentes a **CUARENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CUATRO COMA DIECINUEVE (41.404,19) UVT del año 2023**, dentro de la presente investigación administrativa por la comisión de la infracción imputada en el pliego de cargos, con fundamento en las razones expuestas en la parte considerativa del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 3. Notificar, por medios electrónicos, la presente resolución al apoderado especial de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, doctor ISAAC ALFONSO DEVIS GRANADOS, de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), advirtiéndole que contra la misma procede el recurso de reposición que deberá interponerse dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su notificación.

ARTÍCULO 4. Informar a **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**-, a través de su apoderado especial, doctor ISAAC ALFONSO DEVIS GRANADOS, que deberá consignar a favor del Fondo Único de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el valor de la multa establecida en el artículo segundo, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria del presente acto administrativo.

ARTÍCULO 5. Informar a la Subdirección Financiera del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, para que adelante el correspondiente cobro de la multa impuesta en el artículo segundo de la presente resolución.

Dada en Bogotá D.C. a los 12 días del mes de mayo de 2023.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PAOLA BONILLA CASTAÑO
Presidente



NICOLÁS SILVA CORTÉS
Director Ejecutivo

C.C. Acta 1407 del 19 de abril de 2023
S.C.C. Acta 446 del 10 de mayo de 2023

Expediente administrativo 3000-32-13-2
Proyectado por: Lizzett Grimaldo Sierra, Oscar Gómez
Revisado por: Víctor Andrés Sandoval Peña – Coordinador de Asesoría Jurídica y Solución de Controversias.