

**RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN 53403 DE
2013 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y
COMERCIO**

***Caso COMCEL
OBSTRUCCIÓN AL MERCADO***

**Investigados:
*COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.***

Análisis del CEDEC

Por:

Alfonso Miranda Londoño

Bogotá D.C., junio de 2020

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
2. AVERIGUACIÓN PRELIMINAR	3
3. CONSIDERACIONES DE LA DELEGATURA	4
4. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.....	13
4. DECISIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA	29
5. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES DEL CEDEC	32

RESUMEN Y ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN No. 53403 DE 2013 DE LA SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Obstrucción al mercado

Investigados:

Comunicación Celular S.A COMCEL S.A (COMCEL)

1. Introducción

La actuación tuvo origen en una comunicación proveniente de la COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES (en adelante "CRC"), radicada ante esta Entidad el 30 de agosto del 2011 con el No. 11-110889, mediante la cual la CRC trasladó una serie de quejas presentadas por usuarios de Telefonía Móvil Celular (en adelante "TMC"), relacionadas con ciertas irregularidades presentadas al momento de hacer uso del derecho a la Portabilidad Numérica Móvil (en adelante "PNM")⁵.

A partir de lo anterior, la Delegatura ordenó, de oficio, la iniciación de una averiguación preliminar con el fin de determinar la ocurrencia de presuntas conductas anticompetitivas en el marco de los procesos de PNM por parte de COMCEL.

Posteriormente, la Delegatura ordenó la apertura de una investigación mediante Resolución No. 36655 del 15 de junio de 2012⁶.

2. Conductas imputadas

Mediante Resolución No. 36655 del 15 de junio de 2012³, modificada por la Resolución No. 10229 del 18 de marzo de 2013⁴, la Delegatura para la Protección de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio (en adelante la "Delegatura") ordenó abrir investigación para determinar si COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. (en adelante "COMCEL"), actuó en contravención a lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, y en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

La apertura de la investigación se fundamentó en la posible ocurrencia de conductas anticompetitivas realizadas por COMCEL en el marco de procesos de PNM, relacionadas principalmente con: (i) la no entrega del Número de Identificación Personal (en adelante "NIP") al usuario que quiere realizar la portabilidad numérica a otro operador móvil, y que es necesario para que dicho proceso sea ejecutado; (ii) el bloqueo de las bandas de los teléfonos celulares que operaban con COMCEL S.A., situación que impedía a los usuarios conectar sus teléfonos celulares con otros operadores de TMC; y (iii) abultamiento de cifras sobre los resultados de los procesos de PNM entre operadores.

3. Consideraciones de la Delegatura

La no entrega de los NIP, la Delegatura señaló que COMCEL no estaba entregando el NIP de confirmación a algunos de sus usuarios que deseaban portarse de su red, truncando así el proceso de portación. Sobre el particular se señaló en la Resolución de Apertura de Investigación:

"(...) el NIP de confirmación es considerado un elemento fundamental para dar inicio al proceso de portación, lo anterior ya que a través de éste se autentica la identidad del número a ser portado por el usuario móvil además de ser un requisito establecido por la regulación como anexo de la solicitud. En este orden de ideas, en el evento en que el Operador Donante no envíe el mensaje SMS contentivo del NIP al usuario, le impediría de cualquier forma dar inicio al proceso de portación.

*"En atención a la señalada relevancia del NIP, esta Delegatura tuvo conocimiento que en el marco de los procesos de PNM la sociedad COMCEL estaría posiblemente obstruyendo la entrega del NIP de confirmación al usuario móvil quien desea abandonar la red del operador **COMCEL** y migrar hacia otro operador móvil"⁷.*

En cuanto al bloqueo de las bandas de los equipos terminales comercializados en Colombia por COMCEL, se señaló lo siguiente en la Resolución de Apertura de Investigación:

"(...) Así las cosas, un dispositivo móvil con las bandas cerradas o bloqueadas tiene el impedimento de recibir los servicios de un proveedor de telefonía móvil celular diferente a aquel donde fue activado inicialmente. Es decir, quienes desean portarse de un operador móvil a otro, se ven imposibilitados a finalizar el proceso satisfactoriamente, toda vez que su equipo terminal se encuentra activado de manera exclusiva en la red del Operador Donante, no siendo posible su activación en la red del Operador Receptor.

*En efecto, ante la relevancia de los equipos terminales con bandas abiertas en los procesos de portación, la CRC advirtió la presunta ocurrencia de posibles impedimentos al proceso de apertura de bandas por parte de la sociedad **COMCEL** (...) "⁸.*

Finalmente, quedó consignado en la Resolución de Apertura de Investigación lo atinente al abultamiento de las cifras reportadas por la investigada a la CRC con ocasión de la PNM. Al respecto, se manifestó lo siguiente:

*"Esta Delegatura fue informada sobre la posible ocurrencia de una presunta conducta desplegada por la sociedad **COMCEL**, con la potencialidad suficiente para distorsionar las*

*cifras de Portabilidad Numérica a través de posibles portaciones ficticias dirigidas hacia la red de dicho operador*⁹.

No entrega del NIP

La Delegatura hizo referencia a una conducta reiterada por COMCEL consistente en la no entrega del NIP de confirmación para dar inicio al proceso de portación. El NIP, según lo definió la Delegatura, es el número mediante el cual "*(...) se autentica la condición de usuario del número a ser portado, además de ser un requisito establecido por la regulación como anexo de la solicitud de portación. En este orden de ideas, en el evento en que el Operador Donante, no envíe el SMS al usuario contentivo del NIP de confirmación, le impediría de cualquier forma dar inicio al proceso de portación*²⁵.

La Delegatura afirmó que era obligación de COMCEL enviar el NIP en el momento pertinente con el fin de no entorpecer los procesos de portación móvil. En este sentido, consideró que COMCEL distorsionó por completo la finalidad de la PNM, en la medida en que enviaba tardíamente o no enviaba en lo absoluto el NIP de confirmación a los usuarios, impidiendo así que sus clientes migraran a las redes de sus competidores, llevando a cabo un práctica restrictiva de la competencia.

Así mismo, la Delegatura puntualiza que COMCEL suministró información errónea a los usuarios relacionada con el proceso de portación, "*particularmente indicándose que el agente encargado de realizar el envío del NIP de confirmación era la CRC, el Proveedor Receptor o simplemente que **COMCEL** en su calidad de Proveedor Donante no tenía ninguna injerencia en el envío de dicho código.*"

Para la Delegatura, llama la atención que "*la investigada suministre información que no corresponda con la realidad, más aun cuando se tiene pleno conocimiento que es el Proveedor Donante, en este caso **COMCEL**, quien está en la obligación de enviar dicho código al usuario solicitante de la portación. Esta conducta, es un claro mecanismo utilizado por la investigada para obstruir la migración del usuario de su red por medio de la confusión y el desestimulo que genera un supuesto trámite que no es claro para el usuario*"²⁶.

Por último, la Delegatura sostuvo que dada la no entrega del NIP por parte de COMCEL a los usuarios, sus competidores presentaron incidencias ante el Administrador de la Base de Datos ABD (en adelante el "ABD"), con el fin de verificar si los NIP habían sido enviados de manera oportuna a COMCEL. La Delegatura hizo un análisis sobre la posible incidencia que tenía el ABD en la conducta desplegada por COMCEL, sin encontrar evidencia alguna de que aquel tuviese responsabilidad en la afectación de los consumidores. En efecto, en los casos consultados el NIP siempre había sido enviado a tiempo por parte del ABD.

Con relación a la conducta generalizada de no entregar el NIP al usuario por parte de COMCEL, la Delegatura concluyó que "(...) *la problemática identificada en el no envío del NIP de confirmación por parte de la investigada, además de afectar a los usuarios móviles, impacta negativamente el libre juego de la competencia en el mercado "Voz Saliente Móvil", pues aun cuando los competidores de COMCEL realizan ofertas atractivas que en el marco de la Portabilidad Numérica, impulsan la migración de los usuarios hacia su red, dicho proceso no finaliza satisfactoriamente, o bien por la falta del NIP de confirmación, o por la recepción tardía del mismo*"²⁷.

Bloqueo de bandas

La Delegatura afirma que COMCEL obstaculizó los procesos de apertura de bandas de los equipos terminales a los usuarios que se encontraban en proceso de portación. COMCEL impartió directrices a sus "Centros de Atención al Cliente de COMCEL – CAC" (en adelante "CAC") para que sólo realizaran procesos de aperturas de bandas de terminales cuando los consumidores cumplieran con requisitos establecidos por dicha compañía, los cuales ni siquiera estaban incluidos en la regulación de la CRC sobre portabilidad numérica.

Los requisitos para la apertura de bandas que COMCEL exigía a sus usuarios eran los siguientes: (i) tener una solicitud de portación aceptada; (ii) haber permanecido con la línea un mínimo de 12 meses; (iii) presentar, obligatoriamente, un documento de identificación o certificado de existencia y representación legal para las personas jurídicas; y (iv) presentar, **en original**, la factura de compra del equipo -requisito que no es indispensable para corroborar la titularidad del equipo, y en la mayoría de las ocasiones imposible de cumplir.

La Delegatura consideró que las directrices impartidas por COMCEL a los CAC con relación al desbloqueo de los equipos terminales no tienen fundamento en disposiciones regulatorias, siendo este un "(...) *comportamiento estratégico utilizado por la investigada para obstaculizar el proceso de Portabilidad Numérica de aquellos usuarios que desean migrar de su red y recibir los servicios de telecomunicaciones por parte de sus competidores*"²⁸.

Para la Delegatura, la efectiva ejecución de la política para obstaculizar la apertura de bandas se hizo evidente con las denuncias presentadas por varios usuarios, quienes manifestaron las dificultades y retrasos que sufrieron para realizar procesos de portación con la investigada.

La Delegatura también manifiesta que COMCEL dio órdenes para comercializar –y que comercializó- equipos con bandas cerradas, aun cuando la regulación normativa expedida por la CRC lo prohibía. La venta de equipos con bandas bloqueadas debió finalizar el 11 de octubre de 2011, no obstante lo cual COMCEL continuó comercializando equipos con esa

característica.

La conclusión final con relación a la apertura de bandas de los equipos terminales, fue expuesta por la Delegatura en los siguientes términos:

*"En definitiva, de los hechos advertidos por esta Delegatura en el curso de la presente investigación, se encuentra suficiente acervo probatorio que permite concluir categóricamente que **COMCEL** solicitaba requisitos no previstos en la regulación para que el usuario pudiera acceder al desbloqueo del equipo terminal, produciendo de esa manera un efecto negativo para el normal curso de los procesos de PNM que, como se ha dicho en el presente documento, se ven dilatados o truncados a consecuencia de la imposibilidad de activar en la red del Operador Receptor el dispositivo terminal del usuario portado.*

*Más aún, esta Delegatura encontró evidencia que permite concluir que la investigada luego del 1 de octubre de 2011, fecha de la entrada en vigencia de la Resolución CRC 3136 de 2011, continuó comercializando equipos terminales con SIM Lock, en clara contravención a lo previsto por la CRC en dicha regulación, donde se determinó claramente que en ningún caso se puede bloquear o restringir, el uso de los equipos terminales en redes distintas a la suya. Así, el actuar de la investigada afecta notoriamente el dinamismo de la Portabilidad Numérica, pues al ser éste un proceso dinámico, **COMCEL** continúa poniendo barreras a la libre migración de los usuarios entre las redes usando el bloqueo del equipo terminal al interior de su política comercial"²⁹.*

Consideraciones de la Delegatura con relación a la violación de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959

La Delegatura realiza un análisis del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, a partir del cual considera que la sociedad investigada ha ejecutado prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia en el marco de los procesos de portabilidad. Al respecto afirmó que "(...) al entrar en vigencia la PNM, la sociedad investigada era el operador que más usuarios estaba perdiendo, ante lo cual adoptó una estrategia fraudulenta cuyo efecto generó la alteración de las cifras de portación, apareciendo artificialmente como el operador que mayor número de portaciones recibía en su red"³¹.

Asimismo, la Delegatura manifestó que COMCEL no solo manipuló a su favor las variables del mercado, sino que también afectó el libre desempeño comercial de sus competidores, quienes perdieron parte de la numeración que les había sido asignada inicialmente por el regulador, todo gracias a las portaciones ficticias que llegaron a la red de COMCEL, quien en lugar de retornar la totalidad de dichas líneas mediante un proceso de cancelación, tomó provecho de éstas mediante la comercialización de SIM Cards prepago con numeración asociada a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COLOMBIA MOVIL S.A.

De otra parte, una vez analizadas las infracciones al régimen de protección de la Competencia, la Delegatura resumió las nulidades alegadas por la investigada con ocasión del proceso de inspección de los equipos de cómputo de la empresa, sobre las cuales consideró que no estaban llamadas a prosperar.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Delegatura recomendó sancionar a COMCEL por la infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

Ausencia de significatividad y falta de extensión en el mercado de los casos analizados por la Delegatura respecto del envío del NIP de confirmación

La Delegatura afirma que COMCEL se habría abstenido de enviar el mensaje SMS contentivo del NIP de confirmación a los usuarios que querían portarse de su red, todo con base en las quejas recibidas por parte de la CRC.

Al respecto, COMCEL manifiesta que de las 82 quejas allegadas por la CRC, únicamente 11 tenían relación con el envío de NIP por parte de dicha sociedad, lo cual se configura como un número insignificante.

Agrega la investigada que en el Informe Motivado únicamente se hace el análisis de 13 líneas telefónicas que tuvieron inconvenientes con el envío del NIP por parte de COMCEL, los cuales se presentaron durante el primer trimestre de implementación de la PNM. Al respecto, la investigada considera que diferentes actores intervinientes en la implementación de la PNM, tales como la CRC y el ABD, manifestaron durante la investigación los problemas técnicos en la plataforma que se presentaron al inicio de la PNM. De tal suerte, los 13 casos analizados por la Delegatura, frente a las cifras de portaciones OUT, y frente a las cifras del mercado considerado como relevante publicadas por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, muestran la poca incidencia de las situaciones analizadas en el Informe Motivado.

Adicionalmente, la Delegatura no tuvo en cuenta el "INDICADOR DE EFECTIVIDAD EN EL USO DEL NIP" (en adelante "EFU"), el cual señala los envíos del código NIP por parte del Operador Donante con relación a las veces en que el ABD remite este código. Para COMCEL, este indicador se mantiene superior a lo esperado, cumpliendo así con los porcentajes de efectividad en la entrega del NIP a los usuarios. En este sentido, hace énfasis en el hecho que la Delegatura únicamente consideró el "INDICADOR DE EFECTIVIDAD" (en adelante "EFE"), el cual mide la efectividad de la comunicación entre el ABD y el Operador Donante, omitiendo que COMCEL ha cumplido con el porcentaje de efectividad en la entrega del NIP a los usuarios.

Por otra parte, COMCEL considera que no existe ninguna justificación para que COMCEL sea el único destinatario del reproche de la Delegatura, cuando está demostrado que la situación acaecida en el envío de los NIP de confirmación era una circunstancia común a todos los operadores del mercado, lo cual se evidencia en pruebas que reposan en el expediente.

Termina concluyendo que los casos analizados por parte de la Delegatura no tienen la capacidad ni la idoneidad para ser considerados como prácticas restrictivas o abusivas de la posición de dominio por impedir u obstruir el acceso al mercado relevante, comoquiera que carecen de significatividad frente al tamaño del mercado relevante y son irrelevantes por falta de extensión de las conductas en el mercado.

Los casos analizados por la Delegatura, respecto del bloqueo de los equipos terminales, no reflejan una práctica restrictiva de la competencia. La Delegatura viola el principio de legalidad, la confianza legítima y el principio de valoración integral de la prueba

Con relación al desbloqueo de los equipos terminales, COMCEL pone de presente que la Delegatura hace el análisis de 8 casos, a partir de los cuales concluye que la investigada solicitaba requisitos no previstos en la regulación para que los usuarios no pudieran acceder al desbloqueo de los equipos, lo que estaría afectando negativamente los proceso de PNM. Al respecto, COMCEL considera que esta afirmación carece de fundamento probatorio y es violatoria del principio de legalidad que rige las actuaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, en la medida en que pretende hacer ver como vigente y de forzosa observancia una regulación que nunca estuvo vigente.

Considera que la expedición de la Resolución CRC No. 3066 de 2011 no se puede entender como una limitación para los operadores, en el sentido de prohibirles comercializar los equipos adquiridos con anterioridad al 1 de octubre de 2011, fecha en la que empezó a regir lo dispuesto en la regulación. Esto teniendo en cuenta que el Estado no puede aplicar intempestiva y sorpresivamente medidas que vulneren expectativas legítimas fundadas en la convicción objetiva de la juridicidad de la conducta desplegada.

Agrega que desde el momento en que entró en vigencia la Resolución CRC antes señalada, COMCEL les solicitó a los fabricantes que entregaran los equipos terminales sin bloqueo, como lo certifica cada uno de ellos.

Adicionalmente, señala que hay un claro prejuizgamiento y una carencia de imparcialidad por parte de los funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio que elaboraron el Informe Motivado, pues todos los casos analizados son portaciones exitosas.

Concluye afirmando que además de no existir práctica restrictiva abusiva de la posición de

dominio, la incidencia de los 8 casos analizados por la Delegatura es irrelevante a la luz del mercado relevante, pues extienden la conducta al mercado.

Los incentivos otorgados por COMCEL a su red de distribución no reflejan una práctica restrictiva de la competencia

Afirma la investigada que resulta incoherente que la Delegatura plantee que el otorgamiento de incentivos es ajustado a derecho, pero que la manera cómo se otorgan estos sí es reprochable. Al respecto, pone de presente que, en el proceso de portación, el Operador Donante puede aceptar o rechazar la portación, por lo que éste se configura como un momento ideal para rechazarla si no pertenecían a un usuario real, en tanto que ellos tienen como percatarse de ello, contrario a lo que sucede con el Operador Receptor.

Por otra parte, sostiene que está demostrado en el expediente que la presunta portación irregular fue realizada por los distribuidores de COMCEL alejándose de las directrices que esta habría impartido. Además, en las situaciones donde COMCEL se percató de inconsistencias, se devolvieron los números telefónicos a los Operadores Donantes, se reversaron los pagos de los incentivos y se sancionó severamente al distribuidor.

Adicionalmente, COMCEL indica que la incidencia de los casos analizados en el mercado relevante es del 0.00002%, por lo cual hay una clara falta de significatividad y no existe extensión de estas conductas en el mercado.

Afirma la investigada que resulta incoherente que la Delegatura plantee que el otorgamiento de incentivos es ajustado a derecho, pero que la manera cómo se otorgan estos sí es reprochable. Al respecto, pone de presente que, en el proceso de portación, el Operador Donante puede aceptar o rechazar la portación, por lo que éste se configura como un momento ideal para rechazarla si no pertenecían a un usuario real, en tanto que ellos tienen como percatarse de ello, contrario a lo que sucede con el Operador Receptor.

Por otra parte, sostiene que está demostrado en el expediente que la presunta portación irregular fue realizada por los distribuidores de COMCEL alejándose de las directrices que esta habría impartido. Además, en las situaciones donde COMCEL se percató de inconsistencias, se devolvieron los números telefónicos a los Operadores Donantes, se reversaron los pagos de los incentivos y se sancionó severamente al distribuidor.

Adicionalmente, COMCEL indica que la incidencia de los casos analizados en el mercado relevante es del 0.00002%, por lo cual hay una clara falta de significatividad y no existe extensión de estas conductas en el mercado.

Conductas relacionadas con la comercialización de líneas portadas a primera venta

Señala el tercero que COMCEL ha realizado portaciones ficticias con la venta de líneas nuevas con numeración de sus competidores, esto es, COLOMBIA MÓVIL y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES. Estas conductas fueron informadas a la administración de la investigada, y aun así omitieron sus deberes de vigilancia.

COMCEL desconoció la regulación del Plan Nacional de Numeración, en donde se advierte el buen uso que se le debe dar a la numeración, en la medida en que es un recurso limitado y escaso. Así entonces, la conducta desplegada por COMCEL en cuanto a la apertura de líneas a nuevos usuarios con numeración de sus competidores es una práctica restrictiva de la competencia.

Las conductas desplegadas por COMCEL son conductas constitutivas de abuso de posición dominante y contrarias a la libre competencia

Para COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, COMCEL ha abusado de su posición de dominio en el mercado de *Voz Saliente Móvil* por medio de la ejecución de conductas exclusionarias, que tuvieron como objeto y como efecto impedir y obstruir a sus competidores con el fin de mantener o aumentar su participación en el mercado. Por esto, es acertado sancionar a COMCEL por la infracción de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

Considera COLOMBIA TELECOMUNICACIONES que el efecto de la conducta de COMCEL en el presente caso es evidente, e incluso afectó usuarios del mercado relevante. Al respecto señala lo siguiente:

*"El mencionado efecto que se probó en el expediente, afecta las condiciones de libre competencia del mercado de voz saliente móvil, pues además de vulnerar la regulación sectorial sobre portabilidad numérica móvil (Resolución 2355 de 2011) afecta el libre actuar de los agentes de mercado competidores, al impedir que las decisiones de la demanda los favorezcan, pues no podrán reflejar en sus ingresos y en sus participaciones de mercado, ya que si se impiden las portaciones a través del No envío del NIP, el proceso de portación mismo termina"*³⁶.

- Sistema tendiente a limitar la libre competencia; Abultamiento de cifras. Artículo 1 de la Ley 155 de 1959

Respecto de la infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES afirmó:

"El operador dominante desarrolló en la práctica un sistema que eliminó la libre competencia en el mercado de voz saliente móvil con ocasión de los procesos de portabilidad numérica móvil,

*que consistió en la realización por parte de sus canales de distribución de portaciones masivas o fraudulentas*³⁷.

Sobre este punto, el tercero interesado pone de presente la falta a la verdad de la investigada en afirmar que las portaciones fraudulentas únicamente fueron realizadas por un distribuidor, siendo que son varios distribuidores los que realizaron la práctica.

Considera COLOMBIA TELECOMUNICACIONES que existe responsabilidad por parte de COMCEL sobre los actos de los distribuidores, en la medida en que dicho actuar obedeció a los incentivos otorgados por la investigada, sus directrices y políticas. Además, teniendo en cuenta que COMCEL vigila a diario a sus distribuidores a través del sistema Poliedro.

Por último, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES solicita que el Despacho acoja la recomendación hecha por la Delegatura. Asimismo, solicita que en relación con la dosificación de la sanción, se tenga en cuenta que las conductas desplegadas por COMCEL afectaron los tres propósitos del derecho de la competencia en Colombia. Solicita también ordenar a COMCEL que cese las conductas objeto de investigación con el fin de que se permita el correcto desarrollo comercial de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y se abstenga de repetir bajo cualquier modalidad dichas conductas.

4. Consideraciones de la Delegatura sobre el mercado relevante y la dominancia de COMCEL

Para la definición del mercado relevante, la Delegatura se apoyó extensivamente en documentos publicados por la CRC dentro de sus funciones como ente regulador del sector. La Delegatura recordó que conforme al artículo 10 del Decreto 2870 de 2007, la CRC *"se encuentra facultada para definir los criterios y las condiciones para determinar mercados relevantes en el sector de las telecomunicaciones"*⁸².

Adicionalmente, citó la Resolución CRC No. 2058 de 2009, por la que el organismo establece los procedimientos para identificar mercados relevantes en el sector de telecomunicaciones y la existencia de posición de dominio en los mismos. Sobre el particular, la Delegatura señaló que los procedimientos definidos por la CRC tienen la finalidad de determinar *"la necesidad de intervenir mediante regulación ex ante"*⁸³.

Para la Delegatura, la Resolución CRC No. 2058 de 2009 cobra relevancia en tanto que señala en su Anexo 1 que uno de los mercados relevantes definidos en el sector es el de *"Voz Saliente Móvil"*, es decir, aquél que comprende las llamadas telefónicas originadas desde un teléfono celular tanto a otros celulares como a líneas fijas⁸⁴.

Teniendo en cuenta la identidad encontrada por la Delegatura entre el mercado definido por

la CRC y el impactado por las conductas investigadas, se tuvo a bien definir el mercado relevante como el de *"Voz Saliente Móvil"*, más concretamente, el *"marco de la Portabilidad Numérica Móvil"*. En cuanto a la dimensión geográfica del mercado, la Delegatura estableció la misma a nivel nacional, al igual como lo hizo la CRC, que en el Anexo 1 de su Resolución No. 2058 de 2009 incluye el mercado *"Voz Saliente Móvil"* en la categoría *"Mercados minoristas definidos con alcance nacional"*.

En cuanto a la posición de dominio de COMCEL en el mercado definido, la Delegatura volvió a apoyarse en los conceptos ya emitidos por la CRC. Concretamente, indica que la Resolución CRC No. 2058 de 2009 determinó que COMCEL ostentaba posición de dominio en el mercado de voz saliente móvil, por lo que ameritaba aplicar regulación *ex ante* en el mismo. Dicha tesis fue reafirmada por la CRC en dos ocasiones, mediante la Resolución No. 2062 de 2009, que fue confirmada a su vez por su Resolución No. 2152 de 2009.

Sobre la importancia de la PNM como canal de comercialización

A juicio de este Despacho, es preciso resaltar la importancia de la portabilidad como canal de comercialización dentro del mercado relevante de Voz Saliente Móvil. Tomando el número de usuarios suscritos al servicio de telefonía móvil como medida de la demanda, se pueden identificar dos canales en donde se presenta competencia entre los operadores: (i) la activación de líneas nuevas a usuarios nuevos en la TMC; y (ii) la activación de líneas a usuarios existentes mediante la PNM.

En cuanto a la activación de líneas nuevas de usuarios que previamente no tenían contratado ningún servicio de telefonía móvil, debe resaltarse que conforme al Informe Motivado, el índice de penetración de la telefonía móvil en la población colombiana supera el 100%:

"Según reportes del MINTIC para el tercer trimestre de 2011, el total de abonados de telefonía móvil ascendía a los 47.747.912, cifra que derivó en un índice de penetración del orden de 103,7%, es decir, en promedio, por cada habitante existía más de una línea de teléfono móvil?"¹⁰³.

Por lo tanto, si en la práctica la demanda potencial de telefonía móvil ya está cubierta (y estuvo cubierta en el momento de la comisión de las conductas aquí examinadas), el canal de distribución de la activación de líneas nuevas ha perdido la relevancia que tuvo en la época en que se estaba introduciendo el servicio, lo que significa que *no habrá muchos más nuevos usuarios que los actuales*. En otras palabras, se puede afirmar que este mercado ya se encuentra maduro.

Así, la relevancia que perdió el canal de las nuevas activaciones la ganó el canal de comercialización de líneas a través de la portabilidad. En efecto, asumiendo que toda la

demanda potencial está cubierta, la competencia entre los operadores tiene lugar en la medida en que se capten los usuarios de los competidores. Así lo señalan también estudios relacionados con este particular:

"El nivel de penetración alcanzado implica un cambio paulatino en el tipo de competencia que plantean los operadores del mercado. En efecto, como parece que se ha estabilizado el número de usuarios en el mercado de telefonía móvil, los operadores, para ganar mayor participación del mercado, de ahora en adelante se verán obligados a "robar" usuarios a los otros operadores (...)"¹⁰⁴

En este orden de ideas, desde el punto de vista del consumidor es razonable deducir que un usuario que quiera cambiar de operador tendrá como primera opción el canal de la portabilidad de su número telefónico, antes que dar de baja su línea actual y activar un número nuevo.

Por todo lo anterior, este Despacho considera que para que haya real competencia en este sector, se debe prestar especial atención a las condiciones de competencia en el canal de comercialización de la portabilidad numérica móvil. Por consiguiente, esta Superintendencia será especialmente diligente en preservar los niveles de competencia en dicho segmento.

LAS CONDUCTAS ANTICOMPETITIVAS INVESTIGADAS

Conforme a la Resolución de Apertura y el Informe Motivado, COMCEL es sujeto de la presente investigación por presuntamente restringir la libre competencia al contravenir lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

A continuación el Despacho procede a evaluar el mérito de los elementos probatorios recaudados por la Delegatura en el curso de la actuación administrativa, con el fin de determinar si la investigada efectivamente desarrolló prácticas tendientes a limitar la libre competencia y/o abusó de su posición de dominio en el mercado.

De la infracción al artículo 1 de la Ley 155 de 1959

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959, modificado por el artículo 1 del Decreto 3307 de 1963 establece que:

"ARTÍCULO 1. Modificado. Decreto Especial 3307 de 1963, Art. 1. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios

nacionales o extranjeros y en general, toda clase de prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos".

La anterior disposición ha sido interpretada por la Superintendencia de Industria y Comercio como una prohibición general en materia de prácticas restrictivas de la competencia, en el sentido **que** prohíbe cualquier práctica que conlleve a restringir la competencia en un mercado¹⁰⁵. De esta manera, el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 no tiene un carácter residual, ni excluye las conductas del Decreto 2153 de 1992, sino por el contrario, las incorpora.

En este orden de ideas, la prohibición general del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 comprende tanto las conductas o prácticas establecidas en el Decreto 2153 de 1992 (que el Decreto asume como tendientes a limitar la libre competencia), como aquellas conductas que no obstante no están descritas en el Decreto 2153 de 1992, *tienden a limitar la libre competencia*. Así, cuando se establece que una conducta tiende a limitar la libre competencia, por lo menos se estaría violando la prohibición general, lo que no impide que la conducta también se encuadre dentro de los actos, abusos o acuerdos prohibidos por el Decreto 2153 de 1992.

En resumen, cuando una conducta se encuadra dentro de las prácticas restrictivas de la competencia previstas en los artículos 47, 48 y 50 del Decreto 2153 de 1992, también se encuadraría en lo dispuesto por la prohibición general, teniendo en cuenta que ésta abarca todas los procedimientos, prácticas o sistemas que limiten la competencia sin excluir los expresamente descritos por la ley.

Lo anterior no implica que una violación a la prohibición general también implique de inmediato la violación de una de las prácticas consideradas como anticompetitivas por el Decreto 2153 de 1992, ya que una práctica puede tender a limitar la libre competencia pero no haber sido incluida en la lista de conductas anticompetitivas del Decreto 2153 de 1992.

En las observaciones al Informe Motivado COMCEL manifiesta que la Delegatura desconoció el tenor literal del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, en tanto que le imputó a la investigada la comisión de *"prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia"*, y no la comisión de *"prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos"*. Así, COMCEL considera que para declarar la violación del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 es necesario que la SIC pruebe que la investigada cometió una práctica tendiente a limitar la libre competencia y que, adicionalmente, dicha práctica resultó en el mantenimiento o determinación de precios inequitativos. Para COMCEL, las dos situaciones deben estar presentes para que se produzca la violación.

Con respecto a este argumento, el Despacho destaca lo siguiente. La Ley 155 de 1959, reprocha tres tipos de actos. En primer lugar, prohíbe (i) los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros. Adicionalmente, y en consonancia con la prohibición anterior, prohíbe en general, (ii) toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y (iii) toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos.

En relación con el primer supuesto, es pertinente traer a colación que la norma busca que las materias primas, los productos o servicios nacionales o extranjeros no se vean restringidos por un acuerdo o convenio¹⁰⁶ que tenga por objeto limitar su producción, abastecimiento, distribución o consumo. El fin de la norma en este caso no es otro que evitar que, por intermedio de acuerdos restrictivos de la competencia se reduzca la oferta y, por ende, haya un incremento de precios. Al ser una prohibición por objeto, la norma no sólo indica el estándar de prueba que se necesita para definir la conducta como restrictiva, sino que también determina que tales actos tienen una peligrosidad tal que, el mero acuerdo, es por sí mismo restrictivo.

Frente al segundo y tercer supuestos, los cuales son interpretados por la investigada en el sentido que para que una práctica sea restrictiva de la competencia debe, en primer término, tender a limitar la libre competencia, y, en segundo término, debe mantener o determinar precios inequitativos, este Despacho considera que la Ley prohíbe aquellas "prácticas, procedimientos o sistemas" que tiendan a limitar la libre competencia; y que también prohíbe aquellas "prácticas, procedimientos o sistemas" que tiendan a mantener o determinar precios inequitativos. Así, la sola demostración de que una práctica tendiente a limitar la libre competencia da lugar a un reproche por parte del Estado en aplicación del régimen de libre competencia.

En efecto, antes de la modificación de la Ley 155 de 1959 por el Decreto 3307 de 1963, el artículo primero prohibía "[t]oda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, **con el propósito de determinar o mantener precio inequitativo (...)**" (Negrilla fuera de texto). Como puede observarse, la norma conjuraba eventuales causas para que los precios fuesen inequitativos (considerando que la importancia de la libre competencia era conducir a la formación de precios equitativos).

Así bien, al consultar el origen de la norma, se encuentra que el artículo primero del proyecto de ley presentado al congreso tenía una redacción similar a la que tiene hoy la norma¹⁰⁷. Sin embargo, el ponente del proyecto en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes¹⁰⁸ propuso la modificación del texto a la que sería su versión definitiva¹⁰⁹,

manifestando que: "*es requisito indispensable "el propósito", la intención de determinar precios inequitativos en perjuicio de los consumidores, para que los acuerdos, convenios, prácticas, procedimientos o sistemas que intencionalmente limiten la libre competencia sean prohibidos, sean contrarios a esta ley.*" (Negrilla fuera del texto). Aunque esta redacción no fue del todo aceptada¹¹⁰, los supuestos de la norma quedaron subordinados conjuntamente a que con la práctica anticompetitiva se estuvieran determinando o manteniendo precios inequitativos.

En ese sentido se resolvieron los primeros casos por prácticas comerciales restrictivas¹¹¹ y se manifestó la jurisprudencia contenciosa administrativa inmediatamente posterior a la promulgación de la Ley 155 de 1959¹¹².

Con todo, mediante Decreto Ley 3307 de 1963, se estableció una disyunción al cambiar el lenguaje de la norma original *por una redacción alternativa*, a la fecha vigente. Así lo confirmó la Real Academia de la Lengua Española, que fue consultada en el desarrollo del expediente No 04-047600, respecto del alcance de la "y" en la segunda parte del artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Para dicha institución, el artículo 1 debe ser entendido en el sentido en que "*quedan prohibidas las prácticas, etc., que tiendan a limitar la libre competencia y las medidas que tiendan a mantener o determinar precios inequitativos*", mostrando que la partícula "y" no corresponde a una conjunción que impone la presencia de diferentes requisitos para una única prohibición, sino a dos prohibiciones diferentes.

Una interpretación diferente llevaría al absurdo, pues existen prácticas y procedimientos o sistemas que limitan la libre competencia que no necesariamente determinan precios inequitativos, sino que, por ejemplo, simplemente evitan que ingrese un competidor al mercado, conducta que debe ser reprochada por el régimen de competencia. Incluso, hay prácticas que, sin limitar la libre competencia, permitirían mantener o determinar precios inequitativos. Si el fin de la norma es contener las prácticas restrictivas de la competencia, mal podría interpretarse el artículo mencionado llevando a permitir prácticas anticompetitivas que no definirían precios inequitativos.

Más aún, no prohibir las prácticas o procedimientos tendientes a limitar la libre competencia implicaría permitir tales conductas, cuestión que no estaría acorde con la finalidad de las normas de competencia ni con la protección del interés público que está inmerso en la aplicación de este régimen. Así, no solo la interpretación literal del artículo -en los términos explicados por la real Academia de la Lengua-, deriva en que están prohibidas las prácticas o sistemas tendientes a limitar la libre competencia, sino que la interpretación teleológica y finalística del régimen de competencia apunta en el mismo sentido. No debe olvidarse que la libre competencia es, por norma constitucional, un derecho colectivo, por lo cual cualquier práctica tendiente a limitarla ("práctica tendiente a limitar la libre competencia") estaría en

violación a dicho derecho y a las demás normas que lo desarrollan.

Por otra parte, una interpretación armónica con otras normas de competencia deriva en que efectivamente lo que prohíbe el artículo 1 es toda práctica tendiente a limitar la libre competencia, y no solo las tendientes a limitar la libre competencia que resulten en precios inequitativos. En efecto, el artículo 46 del Decreto 2153 en su primer inciso establece que "*[é]n los términos de la Ley 155 de 1959 y del presente decreto están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados, las cuales, en los términos del Código Civil, se consideran de objeto ilícito*". Nótese como la norma citada prohíbe las conductas que afecten la libre competencia, sin que se requiera probar que las mismas derivan en precios inequitativos.

Así las cosas, las prohibiciones derivadas del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 son tres:

1. Los acuerdos "que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros".
2. "Las prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia".
3. "Las prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a" "mantener o determinar precios inequitativos".

Teniendo en cuenta que por prácticas, procedimientos o sistemas se entiende el ejercicio de actividades unilaterales o plurilaterales sin distinguir por quién son estas desarrolladas, se procederá a precisar el significado del vocablo "tendiente".

Este Despacho considera que la palabra "tendientes," al igual que el término "objeto" implica el análisis de la idoneidad de la práctica, procedimiento o sistema (en abstracto) para limitar la libre competencia o mantener o determinar precios inequitativos. Igualmente, no es necesario analizar los efectos de la práctica, procedimiento o sistema en el mercado para determinar si efectivamente la conducta tiende a limitar la competencia. Sin embargo, los efectos en el mercado de una práctica, procedimiento o sistema pueden ser indicativos de que efectivamente dicha conducta tiende a limitar la competencia o a mantener o determinar precios inequitativos.

Es claro, por consiguiente, que una de las conductas que sanciona el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 es la comisión de "prácticas y procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia".

Resta entonces referirse al argumento de la investigada, conforme al cual, si se sancionan

todas las prácticas tendientes a limitar la libre competencia, en últimas esto implicaría la represión de prácticamente todos los contratos comerciales, ya que todos, en una u otra medida, limitan la libre competencia.

Frente a este argumento, este Despacho considera pertinente señalar lo siguiente: si bien le asiste la razón a la investigada respecto de que la mayoría de contratos limitan de una u otra forma la libre competencia, y que reprimir tales conductas llevaría a que incluso prácticas pro-competitivas se sancionaran, la interpretación de esta Superintendencia sobre el alcance de la expresión "tendiente" toma en consideración tal aspecto, y por consiguiente, se enmarca dentro de los objetivos de la aplicación del régimen de competencia establecidos en el artículo 2 de la Ley 1340 de 2009.

Del abuso de posición dominante por parte de COMCEL

Respecto de la infracción de COMCEL al numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 imputada por la Delegatura, a continuación el Despacho presenta sus consideraciones sobre la conducta según la cual COMCEL habría abusado de su posición dominante.

Una vez establecido –como ha quedado demostrado anteriormente– que COMCEL tiene posición de dominio en el mercado de "Voz Saliente Móvil", corresponde ahora analizar si la sociedad investigada abusó de dicha posición, particularmente mediante la obstrucción a sus competidores de la entrada al canal de comercialización consistente en la posibilidad de los usuarios de telefonía móvil celular de hacer uso de la figura de PNM, descrita en detalle en acápite anteriores.

La finalidad de la norma prevista en el artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 no es definir de manera exhaustiva qué debe entenderse por abuso de posición de dominio, sino que se circunscribe a establecer un listado indicativo de conductas que –de ser comprobadas– serían restrictivas de la libre competencia, como ejercicio indebido de la posición dominante en el mercado. Comoquiera que eventualmente pueden configurarse otras conductas constitutivas de abuso por agentes que ostenten poder de mercado¹¹⁴, es precisamente en este escenario en el que cobra particular relevancia la prohibición general de la que trata el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

Es importante resaltar que no toda actividad económica de un agente económico con posición de dominio es abusiva, y por lo tanto prohibida, pues la normativa en materia de protección de la competencia es clara en admitir la posición de dominio, pero proscribiendo el abuso de la misma. *De hecho, debe permitirse que las empresas dominantes desarrollen en forma leal y razonable sus actividades económicas en el mercado en el que participan, aunque con esto aumenten su fuerza en el mercado. Estas actividades podrían comprender, entre otras, el mejoramiento de la calidad de sus productos y de su organización interna y externa, la*

adaptación de sus productos a la demanda con base en su diversidad, calidad y cantidad, la reducción de costos, la fijación de políticas de ventas o compras que estimen correctas, etc. Así, dentro de la lógica del sistema no se considera abusivo el tomar una ventaja razonable y leal de la posición de dominio, si ello no conduce a un beneficio *injustificado* para el agente dominante en perjuicio de los otros agentes del mercado.

En este sentido, no resulta consecuente con los objetivos de las políticas de competencia nacionales exigir que la libertad económica de una empresa desaparezca o se haya de ver restringida más allá de lo razonable por el solo hecho de detentar una posición de dominio.

Resulta oportuno señalar, sin que ello suponga ningún reproche a la dominancia per se, que la noción de posición dominante implica que a los agentes que detenten dicha posición les sea aplicado un régimen especial de responsabilidad al que no estarían sometidas las demás empresas que compiten en el mismo mercado. Esta responsabilidad especial se fundamenta en la influencia que los agentes dominantes tienen en el mercado, y la consiguiente trascendencia que sus conductas implican en el mismo. De tal suerte, las conductas de los agentes dominantes suponen un rigor y gravedad superior que el exigido a las empresas sujetas a una competencia sin las distorsiones que implica la presencia de un agente dominante.

La jurisprudencia internacional ha desarrollado la anterior noción en varias decisiones, tales como la que resolvió el caso Michelin (1983), en la que el Tribunal de Justicia Europeo señaló que "(...) *la constatación de una posición dominante no implica en sí misma ningún reproche para la empresa en cuestión, sino que sólo significa que, independientemente de las causas de esa posición, tiene una responsabilidad particular de no perjudicar con su comportamiento a una competencia efectiva y no falseada en el mercado común.*"¹¹⁵. Asimismo, en British Gypsum (1993), el Tribunal de Primera Instancia Europeo consideró que "(...) *no pueden admitirse sin reservas en el caso de un mercado en el que, precisamente por el hecho de que uno de los operadores ostenta una posición dominante, la competencia se encuentra ya restringida. En efecto, incumbe a la empresa dominante una responsabilidad particular, la de no perjudicar una competencia efectiva y no distorsionada en el mercado común.*"¹¹⁶.

Por lo tanto, los agentes dominantes tienen la carga de actuar con un cierto deber de cuidado, en atención a la responsabilidad especial que comporta su carácter de dominante, al paso que la competencia residual en dicho mercado debe ser sujeto de especial protección de parte de las autoridades de competencia. Al respecto, el Tribunal de Justicia Europeo se pronunció en los siguientes términos sobre las actividades que comportan abuso por parte de un agente dominante:

*"El concepto de explotación abusiva es un concepto objetivo que se refiere a las actividades de una empresa en posición dominante que **pueden** influir en la estructura de un mercado en el*

que, debido justamente a la presencia de la empresa de que se trate, la intensidad de la competencia se encuentra ya debilitada, y que producen el efecto de obstaculizar, por medios diferentes de los que rigen una competencia normal de productos o servicios con arreglo a las prestaciones de los agentes económicos, el mantenimiento del nivel de competencia que aún exista en el mercado o el desarrollo de esa competencia."¹¹⁷(Negrilla fuera del texto)

En este escenario, si bien de conformidad con lo dispuesto por el artículo 333 de la Constitución Política la libre competencia es un derecho de todos que supone responsabilidades, el ejercicio de esa libertad con responsabilidad se exige con mayor rigor tratándose de empresas con posición de dominio en un mercado determinado.

Desde esta perspectiva, la literatura que describe los elementos de las prácticas abusivas¹¹⁸, señala que las mismas por lo general se dividen en abusos de exclusión y abusos de explotación.

Los abusos de explotación son aquellos en que la empresa dominante aprovecha su poder de mercado para directamente apropiarse de parte de la renta de sus clientes, mediante acciones tales como el aumento de los precios, la reducción de la calidad o la variedad de los productos, o la discriminación de clientes no basada en criterios objetivos.

Por su parte, los abusos de exclusión son aquellos en los que la empresa dominante directamente limita la competencia mediante conductas que obligan a los competidores a abandonar el mercado, a impedir u obstruir su acceso **o los fuerzan a ejercer una competencia débil o a no expandirse**. Según el documento de la CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE COMERCIO Y DESARROLLO - UNCTAD sobre Abuso de la Posición Dominante¹¹⁹, puede resultar difícil distinguir entre los abusos de exclusión y la competencia "feroz", pues son fenómenos parecidos a corto plazo. Por ejemplo, a corto plazo, la fijación de precios predatorios es beneficiosa para los consumidores y tiene la apariencia de una competencia "feroz" que ofrece más productos a precios más bajos. Sin embargo, a la larga, los competidores quedan excluidos y el depredador puede subir los precios y reducir la calidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, como se explicará en detalle más adelante, el resultado de la investigación adelantada confirma que, en efecto, COMCEL infringió lo dispuesto por el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 6 del Decreto 2153 de 1992.

Para el reproche de estas normas, el Despacho fundamentará su análisis en las pruebas encontradas en el desarrollo de la investigación, las cuales dan cuenta de que la investigada obstruyó el pleno acceso de los competidores al canal de comercialización correspondiente a los procesos de PNM, particularmente mediante el bloqueo de bandas de equipos terminales o la obstaculización a su desbloqueo, y desarrolló prácticas tendientes a limitar

la libre competencia mediante el abultamiento fraudulento de las cifras de portación que se dieron a conocer a los consumidores.

Seguidamente, el Despacho se pronunciará respecto de las irregularidades presentadas con el envío de los **NIP** de confirmación a los usuarios reprochadas por la Delegatura, para concluir que si bien tal conducta puede constituir una violación a las normas de consumidor o de competencia desleal, no configuran una infracción al régimen de protección de la competencia, como bien lo argumenta la investigada.

Conclusión sobre la conducta de bloqueo de bandas de equipos terminales

Tal como quedó acreditado en el presente acápite, la conducta de COMCEL generó la imposibilidad a los usuarios de acceder al desbloqueo de equipos terminales, lo cual se configura como un claro mecanismo para impedir que sus usuarios abandonen su red hacia la de sus competidores, pues además de que los requisitos y cargas exigidos por la investigada para acceder a desbloquear los equipos no corresponden con las disposiciones regulatorias, se acreditó que el procedimiento técnico asociado a la apertura de bandas de un equipo terminal puede ser fácilmente realizado por el Operador Donante, o en muchas ocasiones por el mismo usuario si el operador le suministra el código SIM Lock que debe ser digitado en el equipo a desbloquear y que es suministrado sin excepción por los fabricantes.

La obstrucción al canal de la portabilidad por parte de COMCEL, impide que sus competidores se beneficien de la PNM y como consecuencia, no puedan utilizar este canal para acceder al mercado y lograr competir con quien ostenta posición de dominio en el mismo. Es así entonces como la conducta desplegada por COMCEL se encuadra dentro de los abusos de posición dominante explícitamente descritos en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992.

Asimismo, de conformidad con lo expuesto anteriormente en relación con las infracciones al artículo 1 de la Ley 155 de 1959, esto es, la prohibición general en materia de prácticas comerciales restrictivas de la competencia, es evidente que la conducta de COMCEL también se encuadra dentro de las prácticas tendientes a limitar la competencia proscritas por dicha ley, en la medida en que disminuye ostensiblemente la capacidad de los consumidores de sustituir su demanda hacia otro competidor que otorgue mejores ofertas.

Finalmente, teniendo en cuenta las evidencias de la participación de HiLDA MARÍA PARDO HASCHE en la realización de la conducta referida al bloqueo de las bandas de los equipos celulares, este Despacho remitirá copia de esta Resolución a la Delegatura, para que analice la procedencia de iniciar una averiguación preliminar encaminada a determinar si esta persona natural incurrió en la responsabilidad prevista en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009 en el sentido de haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado dicha

conducta.

De la no entrega del NIP de confirmación

De conformidad a lo expuesto anteriormente, la generación del NIP de confirmación es un elemento fundamental para dar inicio al proceso de portación, pues a través de éste se autentica la condición de usuario del número a ser portado, además de ser un requisito establecido por la regulación como anexo de la solicitud de portación.

Ahora bien, el 3 de noviembre de 2011 la CRC dio traslado a esta Entidad de una serie de denuncias presentadas por usuarios, donde se informa que varios operadores de TMC, en su calidad de Proveedores Donantes, estarían obstruyendo la entrega del NIP de confirmación a usuarios móviles que deseaban abandonar su red y migrar hacia la red de sus competidores.

Del mismo modo, además de las denuncias de usuarios trasladadas por la CRC, la Defegatura puso de presente el registro de incidencias presentadas por los competidores de COMCEL ante el ABD relacionadas con la no entrega de NIP por parte de la investigada y, asimismo, la denuncia presentada por COLOMBIA TELECOMUNICACIONES ante la Dirección de Protección al Consumidor de esta Superintendencia, donde se indica que el operador COMCEL no estaría enviado los NIP de confirmación a usuarios que deseaban migrar de su red hacia la de COLOMBIA TELECOMUNICACIONES¹⁶³.

A partir de lo anterior, la Delegatura decidió iniciar la investigación contra COMCEL respecto de las conductas relacionadas con el no envío de los **NIP**, con fundamento en que la declarada posición de dominio que ostenta dicha empresa le exige un ajuste más riguroso al cumplimiento de las reglas de mercado, habida consideración del mayor impacto que generan las conductas desplegadas por un agente con poder de mercado. Por su parte, las denuncias en contra de los demás operadores y COMCEL, fueron trasladadas por la Delegatura a la Dirección de Vigilancia y Control del MINTIC para lo de su competencia, frente a una presunta violación al régimen de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones - TICS, conforme a lo preceptuado en la Ley 1341 de 2009¹⁶⁴.

En esa medida, la Delegatura demostró que las solicitudes de NIP a que se hace referencia en los casos anteriormente referenciados fueron correctamente tramitadas por el ABD, quien envió en cada caso el respectivo NIP de manera oportuna a COMCEL. Asimismo, demostró que no obstante COMCEL recibió en cada uno de los casos el NIP enviado por el ABD, tal como consta en los respectivos acuses de recibo arrojados por el sistema, denominados "ack", demoró injustificadamente su envío al usuario para que pudiese continuar con el proceso de portación ante el otro operador. De hecho, en algunos casos omitió enviarlo del todo.

Adicionalmente, la Delegatura acreditó que en algunos casos COMCEL suministró a sus usuarios información errónea respecto del proceso de portación, indicándoles que el agente encargado de realizar el envío del NIP de confirmación era la CRC, el Proveedor Receptor, o manifestándoles simplemente que COMCEL, en su calidad de Proveedor Donante, no tenía ninguna injerencia en el envío de dicho código.

De acuerdo con lo anterior, la Delegatura concluyó que en los casos señalados, el proceso de portación de los quejosos tardó más tiempo del indicado por la regulación, como consecuencia de la conducta desplegada por COMCEL, tendiente a retener al usuario en su red mediante el no envío del **NIP** de confirmación, requisito irremplazable en el registro de la solicitud de portación.

Por su parte, la investigada en sus observaciones al Informe Motivado manifestó lo siguiente:

"Nótese que la Delegatura, en la Resolución de apertura de la investigación señala que "la sociedad COMCEL presuntamente no estaría entregando el NIP de confirmación a los usuarios que deseaban portarse de su red", poniendo de presente que había recibido de la CRC una serie de denuncias, específicamente 82, de las cuales únicamente 11 correspondían a envío de NIPs por parte de Comcel como operador donante, número que se erige como absolutamente insignificante a la luz del número de abonados activos existentes en el mercado relevante de Voz saliente móvil para los meses de agosto a noviembre de 2019"

"Sin embargo, es preciso anotar que la situación analizada por la Delegatura respecto de las líneas relacionadas en el informe motivado tienen una característica en común: todas las solicitudes de NIP fueron realizadas en los meses de Agosto, Septiembre y principios del mes de octubre de 2011, es decir, apenas tres meses después de entrada en vigencia la portabilidad numérica móvil, periodo en el cual, como lo manifestaron los funcionarios de la sociedad Informática el Corte Inglés y de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, se encontraba en implementación la base de datos general y los sistemas utilizados para el cumplimiento efectivo del proceso en si mismo."

(...)

"La realidad material de la evolución de la portabilidad numérica constituye un contraindicio que desvirtúa las conclusiones de la Delegatura. No existe ninguna justificación para que Comcel sea el único destinatario del reproche de la Delegatura de Protección de la Competencia, cuando está demostrado que la situación acaecida con el envío de los NIP de confirmación era una circunstancia común a todos los operadores del mercado."

A continuación, este Despacho presentará sus consideraciones respecto de la imputación de

la Delegatura a COMCEL por la comisión de prácticas restrictivas de la competencia y abuso de posición dominante relacionadas con la obstaculización de algunos procesos de portación de usuarios de COMCEL, por no enviar oportunamente el NIP de confirmación de conformidad a lo ordenado por la regulación de la CRC.

En primer lugar, el Despacho advierte que, de conformidad con lo manifestado por la investigada, las irregularidades denunciadas por los usuarios respecto del envío de los NIP de confirmación se presentaron en los meses subsiguientes a la entrada en vigencia de la PNM y afectaron a algunos usuarios de todos los operadores de TMC activos para el momento en el país. Al respecto, debe resaltarse que tal y como se señaló anteriormente, la Delegatura trasladó todas las denuncias a la Dirección de Vigilancia y Control del MINTIC, frente a una presunta violación al régimen de TICS, conforme a lo preceptuado en la Ley 1341 de 2009¹⁶⁵.

Frente a la posición de la Delegatura, y al observar las pruebas obrantes en el expediente, este Despacho no encontró evidencia que diera cuenta de que las conductas denunciadas atribuibles a COMCEL relacionadas con las irregularidades en el envío de los NIP a los usuarios fueran el resultado de una práctica generalizada de dicha empresa en seguimiento de políticas internas deliberadas y dirigidas a obstruir a competidores y limitar la competencia en el marco de los procesos de portabilidad. Por el contrario, obra evidencia que sugiere que algunas de las irregularidades presentadas podrían haber sido resultado de inconvenientes técnicos originados durante la implementación de la PNM en el país.

Conclusión sobre el análisis de los índices EFU

Después de haber llevado a cabo el anterior análisis sobre el índice EFU de efectividad en la utilización del sistema de portabilidad, se debe descartar la hipótesis de que COMCEL, considerando su organización en su conjunto, llevara a cabo algún sabotaje para retener clientes en su red. En efecto, bajo ninguna de las ópticas aquí propuestas se puede observar que su efectividad, medida mediante el índice EFU, estuviera significativamente por debajo que la del promedio de sus competidores, cosa que sería esperable si dicho sabotaje hubiese tenido lugar.

De la posible violación de las normas de protección al consumidor por irregularidades en la entrega de los NIP

De acuerdo con lo expuesto en los acápites anteriores, se encuentra acreditado en el expediente que COMCEL realizó conductas que resultaron en irregularidades en el envío efectivo del NIP de confirmación a algunos de sus usuarios, quienes tuvieron la carga de soportar demoras injustificadas para obtener el NIP, para que pudiesen continuar con el proceso de portación ante otro operador. Así mismo, se demostró que las referidas

irregularidades ocurrieron durante los primeros meses de la entrada en vigencia de la **PNM** en el país, lo que habría ocasionado que se presentaran deficiencias de carácter técnico comunes a todos los operadores de TMC.

No obstante lo anterior, en consideración de este Despacho, el hecho que las conductas pudiesen haber sido producto de inconvenientes técnicos en la implementación del sistema no quiere decir que las mismas deban ser aceptadas por los consumidores, quienes a todas luces vieron truncado su derecho a portar su número de un operador a otro. En esa medida, se remitirá copia del expediente a la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio, para que determine si de la presente actuación administrativa se puede concluir que existen situaciones de hecho derivadas de conductas realizadas por COMCEL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES, COLOMBIA MÓVIL, y cualquier otro operador, que puedan dar lugar a investigaciones por la presunta infracción de normas de protección al consumidor.

Ahora bien, en este punto vale la pena resaltar que las conductas descritas en este acápite, esto es, las irregularidades en el envío de los NIP a los usuarios, bien podrían del mismo modo ser objeto de reproche desde el punto de vista de la protección de la competencia, si con la información obrante en el expediente se hubiese demostrado que las mismas *afectaron o tenían la potencialidad de afectar* la dinámica competitiva del mercado.

Es así como una conducta puede ser objeto de reproche de manera simultánea tanto desde el punto de vista del derecho de competencia como del derecho de consumo, en tanto que ambos regímenes, si bien tienen finalidades diversas, pueden resultar transgredidos dependiendo del grado de afectación que tenga la conducta en el mercado, y siempre y cuando el bien jurídico que cada uno protege resulte afectado.

Al respecto, en las observaciones al Informe Motivado COMCEL manifiesta que los hechos objeto de investigación no vulneran las normas de prácticas comerciales restrictivas, sino que se refieren al ámbito de protección al consumidor. Lo anterior fue señalado en los siguientes términos:

"[I]os hechos objeto de investigación no vulneran las normas de PCR sino que, en esencia, se relacionan con la regulación destinada a la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, como la portabilidad numérica, el envío de NIP y la apertura de bandas, todo lo cual pertenece al ámbito de protección al consumidor, Como lo sabe el señor Superintendente, la protección al consumidor tienen finalidades, legislación, autoridades y procedimientos autónomos y diferentes respecto de las normas de PCR."

Sobre este argumento, el Despacho reitera que aunque el fin ulterior del derecho de protección al consumidor y el derecho de competencia sea mejorar el bienestar del

consumidor, existen diferencias fundamentales entre los problemas económicos que ambos conjuntos de reglas jurídicas están encaminados a corregir. En efecto, las normas sobre protección de la competencia están dirigidas a garantizar que exista un proceso competitivo que derive en mayores beneficios para el consumidor -mejores precios, calidades, etc.- y en mayor eficiencia económica; de tal forma que dicho proceso no se vea falseado por conductas artificiales que no producen beneficio alguno para los consumidores o la economía.

Por el contrario, las normas sobre protección al consumidor tienen por objeto, en general, garantizar que los consumidores tengan la información necesaria para elegir efectivamente entre las opciones disponibles en el mercado, y a que obtengan de los productores un bien o servicio en condiciones óptimas de conformidad con lo anunciado o lo razonablemente esperado. En este sentido, el artículo 1 de la Ley 1480 de 2011 - Estatuto de Protección al Consumidor-, establece que las actuaciones administrativas respecto de dichas normas se encaminan a proteger, promover y garantizar la efectividad y el libre ejercicio de los derechos de los consumidores, así como amparar el respeto a su dignidad y a sus intereses económicos.

Así, mientras que los problemas que aborda el derecho de competencia se derivan normalmente de conductas unilaterales o plurilaterales que afectan o tienen la potencialidad de afectar la estructura del mercado, los precios que obtienen los consumidores, el nivel de rivalidad entre empresas, la eficiencia distributiva, la eficiencia productiva y la innovación, los problemas que aborda el derecho de protección al consumidor derivan normalmente de la entrega de información inexacta o de bienes que no tienen calidades idóneas a un grupo de consumidores. Ahora bien, si dicha conducta que infringe las normas de protección al consumidor ocurre en mercados poco competitivos o en los que hay operadores dominantes, y si la conducta tiene la potencialidad de afectar el grado de rivalidad en el mercado, las participaciones de los competidores, etc., puede también constituir una práctica restrictiva de la competencia.

En esa medida, le asiste razón al investigado cuando manifiesta y argumenta que la conducta de no entrega de NIP corresponde eventualmente a una posible violación a las normas de protección al consumidor –o incluso, para este Despacho de competencia desleal-, más no a una infracción a las normas de protección de la competencia (antimonopolio). Lo anterior no implica, como se dijo, que una misma conducta no pueda constituir una violación a las normas de protección y al mismo tiempo de las normas de protección de la competencia; lo que ocurrirá cuando la conducta que viola el primer régimen produzca o tenga la idoneidad para afectar la estructura del mercado, los precios que obtienen los consumidores, el nivel de rivalidad entre empresas, las decisiones de los consumidores en niveles considerables frente al mercado, la eficiencia distributiva, la eficiencia productiva y la innovación, entre

otros.

5. Decisión de la Superintendencia

ARTÍCULO PRIMERO:DECLARAR que COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, al realizar prácticas tendientes a limitar la libre competencia; y el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, al abusar de su posición dominante por obstruir a terceros el acceso a los canales de comercialización, con fundamento en las conductas relacionadas con el bloqueo de las bandas de los equipos móviles descritas en la parte motiva de la presente Resolución.

En consecuencia, IMPONER una sanción pecuniaria a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, de CINCUENTA Y TRES MIL NOVECIENTOS NUEVE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$53.909.775.000), equivalentes a NOVENTA Y UN MIL CUATROCIENTOS CINCUENTA SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (91.450 SMMLV), por la infracción descrita en este artículo.

PARÁGRAFO: El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone deberá consignarse en efectivo o en cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente No. 062-754387, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio – Formato de Recaudo Nacional, Código de referencia para pago No. 03. En el recibo deberá indicarse el número del expediente y el número de la presente resolución. El pago deberá acreditarse ante la pagaduría de esta Superintendencia, con el original de la consignación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución.

Vencido el término de pago acá establecido, se causarán intereses moratorios a la tasa del 12% anual, liquidados por días en forma proporcional, lo que le generará un saldo en su contra, por ello, resulta de suma importancia acercarse a la Dirección Administrativa y Financiera a efectos de que se efectúe dicha liquidación.

ARTÍCULO SEGUNDO:DECLARAR que COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, al realizar prácticas tendientes a limitar la libre competencia, con fundamento en las conductas relacionadas con el abultamiento de cifras de Portabilidad Numérica Móvil descritas en la parte motiva de la presente Resolución.

En consecuencia, IMPONER una sanción pecuniaria a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993 de TREINTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS CUARENTA MILLONES DOSCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS DE PESOS

MONEDA CORRIENTE (\$33.840.247.500), equivalentes a CINCUENTA Y SIETE MIL CUATROCIENTOS CINCO SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES VIGENTES (57.405 SMMLV) por la infracción descrita en este artículo.

PARÁGRAFO: El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone deberá consignarse en efectivo o en cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente No. 062-754387, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio – Formato de Recaudo Nacional, Código de referencia para pago No. 03. En el recibo deberá indicarse el número del expediente y el número de la presente resolución. El pago deberá acreditarse ante la pagaduría de esta Superintendencia, con el original de la consignación, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución.

Vencido el término de pago acá establecido, se causarán intereses moratorios a la tasa del 12% anual, liquidados por días en forma proporcional, lo que le generará un saldo en su contra, por ello, resulta de suma importancia acercarse a la Dirección Administrativa y Financiera a efectos de que se efectúe dicha liquidación.

ARTÍCULO TERCERO: DECLARAR que COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, no infringió lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, al no haber realizado prácticas tendientes a limitar la libre competencia; ni el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, al no haber abusado de su posición dominante por obstruir a terceros el acceso a los canales de comercialización, con fundamento en las presuntas conductas relacionadas con la no entrega del NIP (Número de Identificación Personal) descritas en la parte motiva de la presente Resolución.

No obstante lo anterior, se ordena REMITIR copia de la presente Resolución a la Delegatura para la Protección del Consumidor de esta Superintendencia, para que adelante las actuaciones que considere pertinentes respecto de las denuncias de consumidores a las que se hace referencia en el numeral 9.6.5.2. de la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO CUARTO: REMITIR copia de la presente Resolución a la Delegatura para la Protección de la Competencia de esta Superintendencia, con el fin de que evalúe si existe mérito suficiente para iniciar una averiguación preliminar contra JUAN CARLOS ARCHILA CABAL e HILDA MARÍA PARDO HASCHE, por haber presuntamente incurrido en la responsabilidad prevista en el artículo 26 de la Ley 1340 de 2009, en el sentido de haber colaborado, facilitado, autorizado, ejecutado o tolerado las infracciones que se sancionan en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, en aplicación del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la

ejecutoria de la presente decisión, realice la publicación del siguiente texto:

"Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. informa que:

Mediante Resolución No. 53403 de 2013 expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se impuso una sanción en contra de COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., por haber infringido lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, por haber desarrollado prácticas tendientes a limitar la libre competencia y haber abusado de su posición de dominio.

Lo anterior, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009."

La publicación deberá realizarse en un lugar visible en un diario de amplia circulación nacional y deberá remitirse la respectiva constancia a esta Superintendencia.

ARTÍCULO SEXTO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., identificada con el NIT 800153993, entregándole copia de la misma e informándole que en su contra procede el recurso de reposición ante el Superintendente de Industria y Comercio, que se podrá interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

ARTÍCULO SÉPTIMO: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P., identificada con el NIT 830122566, entregándole copia de la misma e informándole que en su contra procede el recurso de reposición ante el Superintendente de Industria y Comercio, que se podrá interponer dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

Una vez en firme la presente decisión, PUBLÍQUESE en la página Web de la Entidad.

6. Análisis y conclusiones

COMCEL no estaba entregando el NIP de confirmación a algunos de sus usuarios que deseaban portarse de su red, truncando así el proceso de portación. Sobre el particular se señaló en la Resolución de Apertura de Investigación:

"(...) el NIP de confirmación es considerado un elemento fundamental para dar inicio al proceso de portación, lo anterior ya que a través de éste se autentica la identidad del número a ser portado por el usuario móvil además de ser un requisito establecido por la regulación como anexo de la solicitud. En este orden de ideas, en el evento en que el Operador Donante no envíe el mensaje SMS contentivo del NIP al usuario, le impediría de cualquier forma dar inicio al

proceso de portación.

*"En atención a la señalada relevancia del NIP, esta Delegatura tuvo conocimiento que en el marco de los procesos de PNM la sociedad COMCEL estaría posiblemente obstruyendo la entrega del NIP de confirmación al usuario móvil quien desea abandonar la red del operador **COMCEL** y migrar hacia otro operador móvil"⁷.*

En cuanto al bloqueo de las bandas de los equipos terminales comercializados en Colombia por COMCEL, se señaló lo siguiente en la Resolución de Apertura de Investigación:

"(...) Así las cosas, un dispositivo móvil con las bandas cerradas o bloqueadas tiene el impedimento de recibir los servicios de un proveedor de telefonía móvil celular diferente a aquel donde fue activado inicialmente. Es decir, quienes desean portarse de un operador móvil a otro, se ven imposibilitados a finalizar el proceso satisfactoriamente, toda vez que su equipo terminal se encuentra activado de manera exclusiva en la red del Operador Donante, no siendo posible su activación en la red del Operador Receptor.

*En efecto, ante la relevancia de los equipos terminales con bandas abiertas en los procesos de portación, la CRC advirtió la presunta ocurrencia de posibles impedimentos al proceso de apertura de bandas por parte de la sociedad **COMCEL** (...) "⁸.*

Finalmente, quedó consignado en la Resolución de Apertura de Investigación lo atinente al abultamiento de las cifras reportadas por la investigada a la CRC con ocasión de la PNM. Al respecto, se manifestó lo siguiente:

*"Esta Delegatura fue informada sobre la posible ocurrencia de una presunta conducta desplegada por la sociedad **COMCEL**, con la potencialidad suficiente para distorsionar las cifras de Portabilidad Numérica a través de posibles portaciones ficticias dirigidas hacia la red de dicho operador"⁹.*

Las condiciones establecidas en dicha Resolución para la implementación y operación de la PNM comprenden: los derechos y obligaciones de los usuarios de la portabilidad; los derechos y obligaciones de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones; las especificaciones técnicas y operativas para la implementación de la portabilidad numérica; los aspectos económicos de la portabilidad numérica; lo referente al Comité Técnico de Portabilidad; el administrador de la base de datos; y el cronograma de implementación y el régimen sancionatorio de la PNM.

Es importante resaltar que uno de los principios rectores de la PNM es la promoción de la competencia, como se muestra a continuación:

"Resolución 2355 de 2010 (...)

Artículo 4. PRINCIPIOS DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA. *Son principios de la Portabilidad Numérica los siguientes:*

Eficiencia. *La implementación y operación de la Portabilidad Numérica por parte de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones y del ABD deberá obedecer a criterios de eficiencia técnica y económica.*

Igualdad. *La atención a las Solicitudes de Portación se llevará a cabo en las mismas condiciones aplicadas a todos los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.*

Neutralidad tecnológica. *Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones podrán adoptar libremente la tecnología a emplear para la prestación efectiva de la Portabilidad Numérica, debiendo en todo caso atender los requerimientos formulados por la CRC, en los términos previstos en la Ley 1245 de 2008.*

Transparencia. *La información referente a la Portabilidad Numérica, y en especial los actos derivados de la implementación y gestión de la misma, tendrán carácter público, salvo que se trate de información que por disposición legal tenga el carácter de confidencial o reservada.*

No discriminación. *Todos los agentes que participen en el Proceso de Portación están obligados a dar un tratamiento no discriminatorio a los demás agentes involucrados, en relación con los trámites que se realicen con ocasión del mismo. En particular, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones están obligados a enrutar, en condiciones no discriminatorias, las comunicaciones que se realicen hacia números portados y no portados.*

Proyectado por: Diego Guarín