

**MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

RESOLUCIÓN NÚMERO 35149 DE 2022

(07/06/2022)

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Radicación: 20-399056**EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial de las conferidas por la Ley 1341 de 2009 modificada por la Ley 1978 de 2019, el Decreto 4886 de 2011, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. Que la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- expidió la Resolución 5929 del 5 de marzo de 2020, por medio de la cual se modificaron algunas disposiciones del régimen de portabilidad numérica móvil. Por ello, la Dirección de Investigaciones de Protección a Usuarios de Servicios de Comunicaciones (en adelante la Dirección), en ejercicio de sus facultades, requirió¹ al proveedor de servicios **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** (en adelante **TIGO**), identificado con NIT. 830.114.921-1, entre otra, la siguiente información: i) cantidad de números portados en calidad de proveedor donante desde el 1 de julio de 2020 hasta la fecha de recepción del requerimiento; ii) cantidad de números no portados en calidad de proveedor donante; iii) soporte del sistema que permita verificar la totalidad de solicitudes de portación que le fueron informadas por el ABD en su calidad de proveedor donante, y iv) registro debidamente actualizado de las Peticiones, Quejas/Reclamos y Recursos presentadas por los usuarios, conforme al numeral 1.5.1. del artículo 1.5. del Título III de la Circular Única de esta Superintendencia.

SEGUNDO. Que el 9 de noviembre de 2020 el proveedor dio respuesta al requerimiento², en donde señaló, en lo que atañe a la cantidad de líneas no portadas en calidad de proveedor donante con indicación y justificación de la causal de rechazo, que para el periodo comprendido entre el 1 de julio y el 26 de octubre de 2020, fueron rechazadas **146.528** solicitudes. El detalle de la información lo aportó en un archivo Excel Editable, denominado “**2 LINEAS TIGO QUE NO SE PORTARON Y PROCESOS RECHAZADOS**”³. Adicionalmente, aseguró que en el enlace <https://drive.google.com/drive/folders/1FjUnr-WeZuYfVfWEBJz0Q7nkFXMAED> podían ser consultados los soportes que fueron enviados al ABD para el rechazo de las portaciones mencionadas.

TERCERO. Que mediante comunicación expedida el 14 de mayo de 2021⁴, la Dirección efectuó un segundo requerimiento a **TIGO**, en el cual solicitó aclarar algunos aspectos evidenciados al momento de revisar la primera base de datos y, adicionalmente, le solicitó remitir información en relación con la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor.

CUARTO. Que el proveedor dio respuesta a ese requerimiento el 8 de junio de 2021⁵, en donde adjuntó un archivo en formato Excel titulado “**INFORME FINAL**” en el que se encuentra información respecto de la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020.

QUINTO. Que la Dirección tuvo conocimiento de una denuncia interpuesta el 20 de abril de 2021 y radicada con el N.º 21-164282, por parte de la sociedad **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**

¹ Radicado N.º 20-399056-0 del 26 de octubre de 2020.

² Radicado N.º 20-399056 consecutivos 2, 3, 4 y 5 del 9 de noviembre de 2020.

³ Radicado N.º 20-399056-3-2 del 9 de noviembre de 2020.

⁴ Radicado N.º 20-399056-6 del 14 de mayo de 2021.

⁵ Allegó información adicional a la respuesta al requerimiento mediante documentos radicados el 1 y 2 de julio del año en curso (20-399056- 14-15).

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

(en adelante **WOM**), identificada con NIT. 901.354.361-1, en contra de **TIGO** por presuntas irregularidades en los trámites de portación. En la cual, **WOM** señaló que para las líneas móviles (i) [REDACTED], (ii) [REDACTED], (iii) [REDACTED], (iv) [REDACTED], (v) [REDACTED] y (vi) [REDACTED], la solicitud de portación fue obstaculizada por el proveedor donante (**TIGO**) por la supuesta desactivación de las líneas por fraude. Sin embargo, los usuarios advierten el estado activo en la red del donante, pues registran consumos para el 13 de abril del año en curso, sin que se hubiera realizado algún tipo de notificación previa sobre la desactivación. Adicionalmente adujo que el ABD se negó a entregarle el soporte de rechazo proveniente del donante. En ese orden de ideas, consideró que no existía la debida justificación para que el proveedor donante alegara dicha causal.

El proveedor **WOM** aportó como evidencia las capturas de pantalla para los seis (6) casos objeto de la denuncia, en las quedó registrada la solicitud de portabilidad numérica con el nombre del usuario, el número o línea móvil objeto de la solicitud, la fecha, el proveedor donante y la causal de rechazo, así como pantallazos en los que habría quedado reflejada la actividad de las líneas.

SEXTO. Que la Dirección, mediante radicado N.º 21-164282-3 del 4 de mayo de 2021, dio traslado de la denuncia a **TIGO**, con el fin que se pronunciara y allegara los documentos y soportes que considerara necesarios.

SÉPTIMO. Que mediante radicado N.º 21-164282-4 del 11 de mayo del 2021, **TIGO** dio respuesta a la denuncia en cuestión, en donde manifestó que hay solicitudes de portabilidad que obedecen a malas prácticas por parte de algunos distribuidores, quienes para ganar una comisión adicional por número de líneas portadas realizan portaciones ficticias sin que exista un usuario real detrás de la activación y posterior portabilidad. En consecuencia, adujo que ha procedido a marcar estas operaciones sospechosas como fraude, que llevan como consecuencia el rechazo de la portación por dicha tipología.

De otra parte, en los anexos de la denuncia, el proveedor aportó documentos denominados “*Formato de rechazo de portaciones al ABD referente a los 6 casos de la denuncia*”.

OCTAVO. Que, en razón de la respuesta del proveedor y los documentos aportados, esta Dirección requirió información adicional respecto de las seis (6) líneas expuestas en la denuncia, mediante radicado N.º 21-164282-6 del 4 de junio de 2021.

NOVENO. Que **TIGO** dio respuesta al requerimiento de información, mediante el documento radicado con el N.º 21-164282-7 del 23 de junio de 2021, en donde expuso, entre otras, que:

“(…) Colombia Móvil definió una validación con el fin de minimizar malas prácticas comerciales que afectan el inventario de SIM Cards en punto de venta y la disponibilidad de numeración del operador. Dicha validación consiste en identificar las líneas activas pero que no han hecho uso del servicio de acuerdo a lo siguiente: Líneas prepago activadas en los últimos 3 meses en el canal de Distribuidores (Dealers), que nunca han realizado recargas desde la activación y que no han realizado eventos en la red (Llamadas entrantes, llamadas salientes, envío o recepción de mensajes de texto y navegación). Este proceso se realiza mediante consultas manuales al DataWarehouse de Colombia Móvil con una frecuencia semanal. El listado de líneas resultado de la validación descrita se incluye en una lista “Global Title” para bloqueo de la portación por motivo de fraude al ser portada de manera casi inmediata a la activación y sin haber realizado ningún evento, esta práctica es realizada por distribuidores para ganarse la comisión por portación en otros operadores.”

DÉCIMO. Que mediante la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021⁶, la Dirección inició investigación administrativa y formuló pliego de cargos en contra de la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT 830.114.921-1, por la presunta transgresión de lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.2.5. del numeral 2.6.2.5.2. y el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución

⁶ Radicado N.º 20-399056-16.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el párrafo 2 del artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 13 de la Resolución CRC 5929 de 2020), y el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

En este sentido, esta Dirección advirtió que **TIGO** presuntamente habría incumplido la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, habría desconocido el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto **TIGO** presuntamente no habría remitido al ABD, dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.

Así mismo, esta Dirección advirtió que **TIGO** presuntamente desconoció el derecho que le asiste al usuario de elegir la fecha para hacer efectiva la portación en el proceso de portabilidad numérica móvil y, en consecuencia, habría desconocido el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto como resultado de la revisión del documento en Excel denominado “*INFORME FINAL*” suministrado por **TIGO** en respuesta al requerimiento de información efectuado el 14 de mayo de 2021, se encontraron 75.833 registros en los que el proveedor no habría atendido la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario.

Por último, esta Dirección advirtió que **TIGO** presuntamente habría desconocido el deber de suministrar la información requerida por la autoridad de manera exacta y completa, ello por cuanto como resultado del requerimiento realizado a **TIGO** el 14 de mayo de 2021 (20-399056-6), la Dirección halló que el archivo contentivo de la información alusiva a: “*la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020*” con las especificaciones solicitadas, al parecer fue aportado de manera incompleta e inexacta.

DÉCIMO PRIMERO. Que el fundamento del pliego de cargos está en que la Dirección advirtió, a partir de las explicaciones y documentos suministrados por **TIGO**, de manera preliminar lo siguiente:

- 11.1.** Que los soportes o documentos allegados como justificación al rechazo por fraude presuntamente carecerían del sustento o la explicación respecto del proceso de verificación que llevó a **TIGO** a determinar el supuesto fraude que dio lugar al rechazo de la solicitud de portación, es decir, la conclusión a partir de la cual el operador consideró que detrás de la solicitud no había “*un usuario real*”, pues para los seis (6) casos objeto de reclamo, en el documento soporte solo se detalla como información adicional a la causal de rechazo por fraude, lo siguiente: “*Línea no asignada a un usuario*”.
- 11.2.** Que para los seis (6) casos objeto de reclamo, las líneas se encontrarían activas al momento de la solicitud de portabilidad numérica.
- 11.3.** Que para las seis (6) líneas objeto de reclamo, no se habría hallado el soporte que permita verificar que al momento en que los usuarios solicitaron la portabilidad, las líneas habían sido desactivas por fraude por parte de la sociedad **TIGO**.
- 11.4.** Que de acuerdo con los documentos que fueron enviados al ABD por parte de **TIGO**, como prueba de rechazo a la solicitud de portabilidad por la causal “*Cuando el número a ser portado haya sido desactivado por fraude*” el proveedor no estaría observando los requisitos previstos en la regulación vigente, debido a que estos carecerían de la prueba mediante la cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente⁷.

Así mismo, tomando en cuenta las explicaciones y soportes documentales allegados por **TIGO** en respuesta a los requerimientos de información formulados bajo el radicado N.º 20-399056, los hechos y soportes documentales objeto de la denuncia identificada con el radicado N.º 21-164282 y, la

⁷ Numeral 2.6.4.7.4. del artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificada por la Resolución CRC 5929 de 2020).

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

evidencia recaudada en respuesta a los requerimientos formulados en atención a la citada denuncia, esta Dirección advirtió de manera preliminar que:

11.5. LA SOCIEDAD TIGO HABRÍA DESCONOCIDO EL DERECHO QUE LE ASISTE A LOS USUARIOS DE ESCOGER EL OPERADOR DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES

11.5.1. AL DESCONOCER LA OBLIGACIÓN COMO PROVEEDOR DONANTE DE AUTORIZAR LA SOLICITUD DE PORTACIÓN O RECHAZARLA, SEGÚN LAS CONDICIONES ESTABLECIDAS EN LA REGULACIÓN VIGENTE.

11.5.1.1. Para los casos denunciados en el radicado N.º21-164282, por el rechazo presunto con la causal *“el número a ser portado se encuentra desactivado por fraude”*, como quiera que: (i) al parecer las líneas no habrían sido desactivadas por fraude y; (ii) el proveedor no estaría soportando y/o justificando el rechazo en debida forma, esto es, con el documento mediante el cual determinó que la línea objeto de la solicitud fue desactivada por fraude, con lo cual se desconoce que es deber del proveedor donante, en el trámite de portabilidad numérica, enviar al ABD la copia del documento mediante el cual se determinó el fraude y la desactivación correspondiente.

11.5.1.2. De acuerdo con los soportes allegados en atención a la actuación iniciada de oficio con el N.º 20-399056, el proveedor realizó rechazos presuntamente injustificados a las solicitudes de portación que eran objeto de conocimiento en su calidad de operador donante, esto basados en los siguientes supuestos fácticos que fueron relacionados en el considerando octavo del pliego de cargos y que se sintetizan a continuación:

- (i) En servicios en modalidad pospago se advirtió que hubo varios rechazos a las solicitudes de portación basados en que el solicitante no era el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este. Sin embargo, para estos casos el proveedor no habría allegado los soportes que permitieran corroborar la falta de titularidad.
- (ii) Se observaron casos en los cuales el número a ser portado se rechazó bajo la siguiente causal: *“el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando éste no haya realizado la reposición de la SIM CARD al usuario”*, sin lograr advertir en estos casos, el soporte enviado al ABD consistente en la copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario.
- (iii) En los rechazos de las solicitudes de portación basados en desactivación por fraude, presuntamente no se encontró el documento soporte mediante el cual se determinó el fraude y la desactivación correspondiente. Adicionalmente, al parecer las líneas no habrían sido desactivadas por fraude.
- (iv) Para servicios en modalidad prepago, al parecer **TIGO** estaría rechazando la solicitud de portabilidad fundado en la causal *“cuando tratándose de servicios en modalidad pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato ni persona autorizada”* aun cuando esta causal no está prevista en la regulación para esta modalidad de prestación del servicio⁸.

Lo anterior permite inferir de manera preliminar que **TIGO** rechazó solicitudes de portabilidad como proveedor donante hacia otros operadores sin aportar el sustento probatorio respectivo para cada una de las causales referidas, desconociendo con ello presuntamente la regulación vigente.

Adicionalmente, habría invocado una causal de rechazo que no está prevista para los servicios en modalidad prepago.

11.5.2. AL DESCONOCER LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR LA FECHA ELEGIDA POR EL USUARIO PARA HACER EFECTIVA LA PORTACIÓN.

De acuerdo con el documento en Excel denominado *“INFORME FINAL”* se encontraron **75.833** casos en los que presuntamente el proveedor no habría atendido la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario, pues se refleja su realización en una fecha anterior, aun cuando la fecha indicada en la

⁸ En la respuesta al requerimiento con fecha del 8 de junio de 2021, refiere que, tratándose de personas jurídicas, es necesario realizar un proceso de validación de identidad.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

solicitud de portación por parte de los usuarios para efectuar la ventana de cambio, no habría excedido los 30 días calendario contados a partir de la fecha de la solicitud de portación.

Adicionalmente, en la respuesta al requerimiento el proveedor no hace ninguna aclaración ni explicación al respecto.

11.6. LA SOCIEDAD TIGO HABRÍA DESCONOCIDO EL DEBER DE SUMINISTRAR LA INFORMACIÓN REQUERIDA POR LA AUTORIDAD DE MANERA EXACTA Y COMPLETA.

11.6.1. Respecto a la información solicitada en atención a los requerimientos realizados de oficio con el N.º 20-399056, en particular, la respuesta suministrada el 8 de junio del año en curso, luego de revisar la base de datos denominada “*INFORME FINAL*” para los casos finalizados con éxito y con rechazo, las casillas de [fecha de activación del servicio, hora de activación del servicio, fecha de la portación exitosa y hora de la portación exitosa] están en blanco, es decir no se reportó la información, lo cual impidió verificar de manera cierta la fecha en que se llevó a cabo la activación del número portado, pese a que el proveedor adujo que la razón por la que estaban en blanco presuntamente obedeció a que la portación no fue exitosa.

11.6.2. En la base de datos “*INFORME FINAL*”, aparecen registros en los que en la casilla que se debía diligenciar el nombre del usuario se menciona de manera repetida la siguiente expresión (“*USSD POOL NOMBRE 74541861* (varía el número para cada registro) *USSD APELLIDO*”), información que no corresponde con nombres de usuarios y en la respuesta al requerimiento el proveedor no realiza aclaraciones al respecto.

11.6.3. En la base de datos “*INFORME FINAL*”, dos (2) casos presentan información inconsistente, debido a que se reflejan fechas que permiten inferir que los usuarios solicitan la fecha de ventana de cambio en una fecha anterior o antes de la fecha de la solicitud de portación. En la respuesta al requerimiento el proveedor no precisa a qué se debe dicha inconsistencia.

11.6.4. En la base de datos “*INFORME FINAL*”, la casilla relacionada con el canal de recepción de la solicitud de portación, el proveedor alude a los siguientes canales “tiendas propias”, “*tele ventas*”, “*corporativo*”, “*fuerza_vd*”, “*DISTRIBUIDORES*”, “*retail*”, sin embargo, no precisó de manera clara cuáles corresponden a oficinas físicas de atención al usuario y cuáles a los otros medios de atención.

En la respuesta al requerimiento el proveedor no hace aclaraciones al respecto, solo menciona que la fecha de recepción de la SIM CARD por parte del usuario, (Columna S) de la base de datos antes mencionada, las filas no fueron diligenciadas debido a que “(...) *el usuario solicitó la portación en una tienda o en un canal de fuerza de venta directa y por tanto, la entrega de la SIM CARD se realizó al momento de la solicitud de la portabilidad*”, explicación que carecería de claridad y suficiencia para establecer claramente los canales de atención.

DÉCIMO SEGUNDO. Que el 20 de octubre de 2021 la investigada remitió mediante correo electrónico el escrito de descargos y solicitud de pruebas dentro de la investigación administrativa, en la oportunidad procesal prevista para el efecto⁹. Tales documentos fueron radicados dentro del expediente de la referencia con los consecutivos 25 y 27 del 21 y 22 de octubre de 2021.

DÉCIMO TERCERO. Que mediante la Resolución N.º 79828 del 7 de diciembre de 2021¹⁰, la Dirección incorporó pruebas documentales, decretó unas pruebas de oficio consistentes en requerir a la investigada y al ABD allegar unas pruebas documentales y resolvió una solicitud de reserva y protección de datos personales de los usuarios solicitada por la investigada.

⁹ Resulta oportuno señalar que la notificación de la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021 se surtió mediante aviso el 29 de septiembre de 2021, de modo que, el término de 15 días señalados por la ley para ejercer el derecho de defensa expiró el 21 de octubre de 2021, razón por la cual los descargos fueron allegados en la oportunidad procesal prevista para el efecto.

¹⁰ Radicado N.º 20-399056-31.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Así mismo, mediante el citado acto administrativo, la Dirección resolvió la solicitud de reconocimiento de tercero interesado de la sociedad **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, en donde reconoció a dicha sociedad como tercero interesado dentro la presente investigación.

DÉCIMO CUARTO. Que la información requerida mediante la Resolución N.º 79828 del 7 de diciembre de 2021, fue allegada por la investigada a través del documento radicado con el N.º 20-399056-39 del 22 de diciembre de 2021 y por **INETUM ESPAÑA S.A. SUCURSAL COLOMBIA**, en calidad de Administrador de Base de Datos -ABD-, a través del correo electrónico radicado con el N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

DÉCIMO QUINTO. Que mediante la Resolución N.º 13670 del 18 de marzo de 2022¹¹, la Dirección incorporó unas pruebas y corrió traslado para alegar de conclusión.

DÉCIMO SEXTO. Que los alegatos de conclusión fueron presentados, de una parte, por el denunciante **WOM** mediante el radicado N.º 20-399056-49 del 28 de marzo de 2022. Y, de otra parte, por el investigado **TIGO**, mediante el radicado N.º 20-399056-50 del 1 de abril de 2022, en la oportunidad procesal prevista para ello¹².

DÉCIMO SÉPTIMO. Que, una vez surtidas todas las etapas del trámite, corresponde a la Dirección decidir la presente investigación administrativa conforme con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019, en concordancia con el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y el numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011.

Para ese fin, en primer lugar, se presentará el marco jurídico sobre el cual versa la presente investigación; en segundo lugar, se formulará el asunto por resolver, en tercer lugar, se presentarán los argumentos de defensa y las consideraciones de la Dirección, y, por último, se expondrán las conclusiones de la investigación administrativa.

17.1. MARCO JURÍDICO.

17.1.1. DEL DERECHO A LA LIBRE ELECCIÓN.

Al promulgarse la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019 *“Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”*, el legislador estableció que el régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- y en el régimen general de protección al consumidor (Ley 1480 de 2011) y sus normas complementarias, en lo no previsto en aquella.

El numeral 1º del artículo 53 de la citada Ley, reconoce la **libre elección** como aquel derecho que le asiste a los usuarios de servicios de comunicaciones para que puedan elegir y cambiar libremente el proveedor y los planes de precios de acuerdo con lo autorizado por la CRC¹³, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 53. RÉGIMEN JURÍDICO. El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella.

En todo caso, es de la esencia de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones el derecho del usuario a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, y a que estas sean atendidas y resueltas de manera oportuna, expedita y sustentada. De la misma

¹¹ Radicado N.º 20-399056-43.

¹² Cabe resaltar que la Resolución N.º 13670 del 18 de marzo de 2022, por la cual se incorporó unas pruebas dentro de la presente investigación administrativa y se corrió traslado para alegar de conclusión, se comunicó a los proveedores el 18 de marzo de 2022, de modo que los diez (10) días hábiles para presentar alegatos finalizaron el 4 de abril de 2022.

¹³ Acrónimo de Comisión de Regulación de Comunicaciones.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

forma, el derecho a recibir atención de forma eficiente y adecuada en concordancia con los parámetros que defina la CRC.

Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios:

1. **Elegir y cambiar libremente el proveedor** y los planes de precios de acuerdo con lo autorizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, salvo las condiciones pactadas libremente en el contrato, las cuales deben ser explícitas, claras y previamente informadas al usuario.

(...).” (Destacado fuera del texto).

En igual sentido, el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones previsto en la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificada por la Resolución CRC 5111 de 2017), dispuso **la libre elección** como principio orientador para la interpretación del Régimen, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.1.1.2. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 5111 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> **Este Régimen se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los siguientes principios orientadores:**

(...).

2.1.1.2.2. Libre elección. En todo momento, **corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador**, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento.” (Destacado fuera del texto).

Así las cosas, **únicamente** los usuarios están facultados para elegir y cambiar de proveedor libremente, esto es, con el fin de que puedan acceder a los servicios de comunicaciones¹⁴ móviles¹⁵ bien sea en modalidad pospago o prepago. Elección que es materializada en la contratación de servicios adquiriendo una línea móvil por primera vez o conservando su número celular por medio de la figura de portación. En consecuencia, cuando el usuario desee cambiar de operador y quiere mantener su número celular, deberá solicitar ante el nuevo proveedor (receptor) la portación de dicho número. Dicha solicitud puede hacerse por escrito, personalmente o a través de la línea telefónica de atención al cliente, o por cualquier otro medio que determine o convalide la CRC. Es así como por medio de la solicitud de portación la libre elección se materializa, mediando única y exclusivamente la voluntad del usuario y de acuerdo con las reglas impuestas por la regulación vigente.

17.1.2. DEL PROCEDIMIENTO DE PORTABILIDAD.

La Ley 1245 de 2008 estableció la obligación de implementar la portabilidad numérica en los siguientes términos “[l]os operadores de telecomunicaciones que tengan derecho a asignación directa de numeración se obligan a prestar el servicio de portabilidad numérica, entendida esta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de que cambie de operador, de conformidad con los requerimientos prescritos por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones”.

De lo anterior, se advierte que la portabilidad numérica como concepto, nace como soporte del derecho de libre elección reconocido como tal por el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 e inmerso como principio en el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, que venimos de analizar en el acápite inmediatamente anterior. Este derecho - principio, previsto como rector en materia de servicios de comunicaciones, orienta la forma como el usuario puede concretar la elección de los servicios y planes a los que accede y, por ende, extiende su aplicación a la forma en que modifica dicha decisión de consumo –e inclusive– cuando pretende llevar a cabo un proceso de portación a otro proveedor.

¹⁴ Entiéndase por **servicios de comunicaciones**: “<Numeral modificado por el artículo 9 de la Resolución 5111 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:> Son los servicios de que trata la Ley 1341 de 2009, los cuales proporcionan la capacidad de envío y/o recibo de información; y los servicios de televisión cerrada de acuerdo con las condiciones para la prestación de tales servicios, previamente pactadas entre un proveedor u operador y un usuario.” Rs. CRC 5050 de 2016, Título I.

¹⁵ Entiéndase por **servicios móviles**: “Son los servicios móviles terrestres públicos que guardan conformidad con la Recomendación UIT-T Q.1001, prestados por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que sean asignatarios directos de numeración no geográfica.” Rs. CRC 5050 de 2016, Título I.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

La regulación sectorial es clara en establecer que los usuarios pueden cambiar de operador cuando lo deseen, sin cambiar el abonado celular que el operador le asignó, lo cual se denomina portabilidad numérica. Para el efecto, el artículo 2.1.17.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificada por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017) prevé lo siguiente:

“Artículo 2.1.17.1. Solicitud de portación. Cuando el usuario desee cambiar de operador manteniendo su número de celular, podrá solicitar ante el nuevo operador (operador receptor) la portación de dicho número.”

Por otro lado, el artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), establece en lo que atañe al trámite de portación que:

“ARTÍCULO 2.1.17.3. TRÁMITE DE PORTACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Resolución 5929 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> **El usuario podrá elegir el día hábil a partir del cual se hará efectiva la portación.** Si el usuario presenta la solicitud de portación dentro del día hábil en la portabilidad numérica (8 a. m., a 3 p. m., de lunes a viernes) su número deberá ser activado en la ventana de cambio del día hábil siguiente. (...).” (Destacado fuera del texto original).

A su vez, el artículo 2.1.17.4. de la resolución referida establece unas condiciones para dicho trámite a saber:

“Artículo 2.1.17.4. Pago de obligaciones pendientes. La portación del número no se hará efectiva a menos que el usuario haya pagado todas las obligaciones únicamente asociadas al servicio cuyo plazo se encuentre vencido al momento de presentar la solicitud. Esto sin perjuicio de las demás sumas que se puedan generar hasta que se produzca la portación de su número.”

En tal sentido, los proveedores de servicios de telecomunicaciones que tengan derecho a asignación de numeración se encuentran obligados a garantizar a los usuarios la posibilidad de portarse, esto es, cambiar de operador conservando su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, atendiendo a las condiciones dispuestas por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, compiladas en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

El artículo 2.6.2.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 prevé en su texto los principios que resultan aplicables al trámite de portabilidad numérica. Dichos principios, en el mismo sentido, deben servir como derrotero de comportamiento de los proveedores de servicios de comunicaciones y como criterio de interpretación general, en lo atinente al procedimiento de portabilidad numérica.

Dentro de dichos principios se encuentra el de igualdad, que alude a las condiciones equitativas en las que se deben llevar a cabo los procesos de portación de cara a todos los PRST. Así mismo, el principio de neutralidad tecnológica, que establece que 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. También encontramos el principio de no discriminación, que establece que los agentes participantes 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. De igual manera, entre los referidos principios encontramos el de la promoción de la competencia, que por definición establece que el trámite de Portabilidad Numérica se debe implementar en un escenario de libre y leal competencia, que incentive la inversión actual y futura en el sector, permitiendo la concurrencia de los diferentes proveedores al mercado, bajo la observancia del régimen de competencia en condiciones de igualdad. Esto, entre otros principios allí incorporados.

De todo lo anterior, se advierte que el proceso de portación cuenta con unos requisitos esenciales, que cobijan tanto a proveedores de servicios de comunicaciones, quienes se identifican en el marco del proceso de portación, como proveedor donante y proveedor receptor, como a los usuarios de los mismos, y que les otorga a cada uno específicos deberes y derechos, que redundan en la posibilidad para que los usuarios que así lo prefieran, efectúen procesos de portación de manera eficiente, eficaz,

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

equitativa y transparente; y a su vez, que entre los proveedores de servicios de comunicaciones involucrados en procesos de portabilidad, se propugne por la garantía de dichos postulados, en un escenario de libre y leal competencia.

Igualmente, cabe señalar que el Régimen de Portabilidad Numérica establece en su Título II de aspectos generales, un catálogo de derechos establecidos a favor de los usuarios dentro del marco de la portabilidad numérica, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 2.6.2.2. DERECHOS DE LOS USUARIOS RESPECTO DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA. Sin perjuicio de los derechos generales previsto en el CAPÍTULO 1, del TÍTULO II son derechos de los Usuarios de los servicios a los que hace referencia el ARTÍCULO 2.6.1.2 del TÍTULO II asociados a la Portabilidad Numérica los siguientes:

2.6.2.2.1. Solicitar la Portación de su número, aun cuando el mismo se encuentre sujeto a cláusulas de permanencia mínima. En consecuencia, la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas y la devolución de equipos, cuando aplique, y los demás cargos a que haya lugar, en los términos del ARTÍCULO 2.1.8.1 del CAPÍTULO 1 del TÍTULO II, o la norma que la sustituya, modifique o complemente. Al solicitar la portación del número se entenderá que el Usuario ha solicitado la terminación del contrato con el Proveedor Donante y dará lugar a la celebración de un nuevo contrato con el Proveedor Receptor. Este derecho podrá ser ejercido a partir de la Fecha de Implementación de la Portabilidad Numérica, de acuerdo con lo previsto en el CAPÍTULO 6 del TÍTULO II y, en especial, en el ARTÍCULO 2.6.4.3 del mismo.

2.6.2.2.2. Recibir información de su Proveedor de Servicios de Telecomunicaciones respecto del derecho de portar su número.

2.6.2.2.3. Tener garantía de privacidad de la información suministrada en su Solicitud de Portación.

2.6.2.2.4. Estar informado acerca del Proceso de Portación y del estado del trámite de su Solicitud de Portación, por parte del Proveedor Receptor.

2.6.2.2.5. Elegir el día hábil a partir del cual se hará efectiva la portación, de conformidad con los plazos y condiciones previstos en el ARTÍCULO 2.6.4.1 del TÍTULO II.”

Lo anterior, guarda relación con los principios relacionados en precedencia, pues no de otra forma podrían materializarse los preceptos elevados a categoría de principios que venimos de ver, sino a través de derechos otorgados a los verdaderos beneficiarios del proceso de portabilidad, los usuarios.

Ahora bien, frente al proceso de portabilidad como procedimiento, el artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 estableció el catálogo de obligaciones que, de cara al proceso de portación, tienen los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. Como enunciado principal, los proveedores se encuentran obligados a *“hacer efectivo el derecho a la Portabilidad Numérica de los Usuarios al que hace referencia la Ley 1245 de 2008, a partir de la Fecha de Implementación de la Portabilidad Numérica”*. Dentro de dichas obligaciones, se encuentran previstas las siguientes:

“ARTÍCULO 2.6.2.5. OBLIGACIONES DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. En los términos del ARTÍCULO 2.6.1.2 del TÍTULO II, los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que sean asignatarios directos de Numeración No Geográfica, están obligados a hacer efectivo el derecho a la Portabilidad Numérica de los Usuarios al que hace referencia la Ley 1245 de 2008, a partir de la Fecha de Implementación de la Portabilidad Numérica. Para tal efecto, son obligaciones de dichos Proveedores las siguientes:

(...)

2.6.2.5.2. Obligaciones generales frente al Proceso de Portación:

2.6.2.5.2.1. Suministrar en todo momento a los Usuarios, a través de las oficinas de atención al cliente, páginas Web y líneas de atención telefónica, información clara, veraz, suficiente, precisa y oportuna sobre el derecho de acceder a la Portabilidad Numérica.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

2.6.2.5.2.2. Abstenerse de utilizar las obligaciones contractuales como una barrera para el desarrollo efectivo del Proceso de Portación. En consecuencia, la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas, la devolución de equipos, cuando aplique y los demás cargos a que haya lugar, en los términos del ARTÍCULO 2.1.8.1 del CAPÍTULO 1, o la norma que la sustituya, modifique o complemente, y de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del TÍTULO II.

2.6.2.5.2.3. Acatar los plazos máximos previstos en la regulación para adelantar las actividades a su cargo dentro del Proceso de Portación.

2.6.2.5.2.4. Suministrar directamente o a través del ABD la información requerida por la CRC en los términos solicitados, incluyendo los reportes estadísticos del Proceso de Portación.

2.6.2.5.2.5. Respetar la fecha elegida por el Usuario para hacer efectiva la portación, de conformidad con los plazos previstos en el CAPÍTULO 6 del TÍTULO II.

2.6.2.5.2.6. Asignar el número único de identificación de la Solicitud de Portación y establecer e implementar conjuntamente un mecanismo que permita la identificación del orden consecutivo de los números asignados, de manera que a través de dicho consecutivo se identifique tanto el Proveedor Receptor como la solicitud en sí misma. Los Proveedores deben garantizar que los números únicos de identificación de la Solicitud de Portación no se dupliquen entre los que sean asignados por los diferentes proveedores, garantizando a la vez la posibilidad de ingreso de nuevos proveedores.

2.6.2.5.3. Obligación del Proveedor Donante:

2.6.2.5.3.1. Autorizar la Solicitud de Portación, o rechazarla según las condiciones establecidas en la regulación, de manera eficiente y eficaz.

2.6.2.5.3.2. Abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los Usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación.

2.6.2.5.3.3. Suministrar de manera ágil información veraz relativa al cumplimiento de las obligaciones de pago del usuario de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del TÍTULO II.

2.6.2.5.3.4. Tratándose de usuarios bajo la modalidad pospago, devolver a través de los mismos mecanismos que ha previsto para el pago de estos usuarios y a elección de éste, los saldos no consumidos, entendidos éstos como aquellos resultantes a favor del usuario una vez descontados los cargos y consumos facturados por el PRS de todos los pagos realizados por el usuario.

La devolución de estos saldos por parte del PRS deberá hacerse a más tardar el décimo día hábil posterior a la finalización del período de facturación siguiente a aquél en el cual el PRS donante haya determinado la totalidad de los cargos correspondientes a la prestación del servicio, de acuerdo con los tiempos previstos sobre el particular en el CAPÍTULO 1.

En aquellos casos en los cuales los consumos no sean determinables, los PRS deberán prorratear el saldo a favor del usuario conforme a los días transcurridos entre el inicio del periodo de facturación y la fecha de activación de la ventana de cambio.

2.6.2.5.4. Obligaciones del Proveedor Receptor:

2.6.2.5.4.1. Diligenciar la Solicitud de Portación y tramitarla ante el ABD a partir de la información y los documentos presentados por el Usuario.

2.6.2.5.4.2. Mantener informado al Usuario que ha iniciado un Proceso de Portación sobre el estado del mismo, en especial respecto de la fecha y hora de activación de su número en su red.

2.6.2.5.4.3. Informar claramente al Usuario que solicite la portación de su número:

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

2.6.2.5.4.3.1. *Las condiciones del plan a contratar.*

2.6.2.5.4.3.2. *La finalización de su contrato con el Proveedor Donante, y sus obligaciones generales respecto de saldos pendientes de acuerdo con lo previsto en el ARTÍCULO 2.1.8.1 del CAPÍTULO 1, o la norma que la sustituya, modifique o complemente, así como respecto de la posibilidad de recuperar lo saldos no consumidos.*

2.6.2.5.4.3.3. *La existencia de posibles limitaciones tecnológicas, relativas, entre otros aspectos, a los equipos terminales o a las condiciones del servicio ofrecido por el Proveedor Donante, en caso que las mismas apliquen.*

2.6.2.5.4.3.4. *Tratándose de usuarios bajo la modalidad prepago, la imposibilidad de transferir saldos no consumidos, en la medida que dicha transferencia sólo es aplicable en la adquisición de una tarjeta del mismo proveedor, así como también sobre los plazos para adelantar el trámite de portación en los términos del ARTÍCULO 2.6.4.1 del TÍTULO II, para facilitar la administración del saldo por parte del usuario.*

2.6.2.5.4.4. *Asignar el número único de identificación de la Solicitud de Portación e informar el mismo al ABD.”*

Del anterior catálogo de obligaciones, se desprende la naturaleza del procedimiento de portación numérica, y por ello justamente su cumplimiento debe ser estricto, so pena de las consecuencias sancionatorias que resulten procedentes. Dicho de otro modo, el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Régimen de Portabilidad Numérica dará lugar a la imposición de sanciones, derivadas de la renuencia a hacer efectivo el derecho a la Portabilidad Numérica de los Usuarios.

Finalmente, el artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 contiene el trámite y las etapas en que se divide el proceso de portación. Al respecto indicó lo siguiente:

“ARTÍCULO 2.6.4.1. PROCESO DE PORTACIÓN. *El Proceso de Portación incluirá las siguientes etapas: (i) Generación del NIP de Confirmación, (ii) Solicitud de Portación, (iii) Verificación de la Solicitud por parte del ABD, (iv) Aceptación o Rechazo de la Solicitud de Portación por parte del Proveedor Donante, (v) Planeación de la Ventana de Cambio, y (vi) Activación del Número Portado.*

Todo el Proceso de Portación tendrá una duración máxima de cinco (5) días hábiles contada a partir del ingreso de la Solicitud de Portación por parte del Usuario. A partir del 1º de Agosto de 2012, esta duración será de máximo tres (3) días hábiles.

PARÁGRAFO 1. *Todas aquellas solicitudes de portación registradas con posterioridad al período establecido para el día hábil, se entenderán presentadas en el día hábil siguiente. En todo caso, el tiempo de portación no podrá superar los plazos contemplados en el CAPÍTULO 6 del TÍTULO II.*

PARÁGRAFO 2. *La ventana de cambio podrá efectuarse fuera del tiempo máximo aquí señalado, en aquellos casos en los que el Usuario que solicita la portación elija una fecha posterior a dicho plazo, el cual en todo caso deberá corresponder a un día hábil de la semana. La fecha indicada en la Solicitud de Portación por parte del Usuario para que se efectúe la Ventana de Cambio, no podrá ser mayor a treinta (30) días calendarios contados a partir de la fecha de la Solicitud de Portación. En todo caso, el Proveedor Receptor deberá informar al Usuario que la Ventana de Cambio podrá llevarse a cabo dentro de los tres (3) días hábiles anteriores a la fecha por él indicada.*

Para lo anterior, los Proveedores Donante y Receptor deben adelantar las gestiones necesarias para que la ventana de cambio se realice de manera tal que se lleve a cabo en las condiciones antes señaladas.

No obstante lo anterior, las demás etapas del proceso de portación, deberán surtirse dentro de los términos establecidos por la regulación.”

Del contenido normativo citado en precedencia, se desprende que el proceso de portación tiene unas etapas claramente definidas, de obligatorio cumplimiento cada una de ellas, que inician cuando ingresa

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

la solicitud de portación por parte del usuario ante el proveedor receptor que puede hacerse por escrito, personalmente o a través de la línea telefónica de atención al cliente, o por cualquier otro medio que determine o convalide la Comisión. A continuación, una vez recibida la solicitud del Usuario por el Proveedor Receptor, y previa verificación de su disponibilidad técnica para prestar sus servicios, dentro de los plazos establecidos en el Régimen de Portabilidad Numérica, el proveedor receptor envía la Solicitud de Portación al ABD, asignándole un número que la identifique, el cual debe ser único para cada Proceso de Portación y ser emitido de manera secuencial en su red, por cada Proveedor Receptor. El Proveedor Receptor suministrará dicho número al Usuario para identificación de su Solicitud de Portación.

Sucedido lo anterior, el ABD debe verificar la solicitud, y podrá aceptarla o rechazarla, en tanto que la solicitud cumpla o incumpla con alguno de los requisitos que hemos referenciado previamente. En uno u otro caso, el ABD cuenta con un término máximo de sesenta (60) minutos. Con posterioridad, el trámite pasa al proveedor donante, quien cuenta con un (1) día hábil contado desde que recibió la solicitud, para proceder a la aceptación o rechazo de la portación.

En concordancia con lo anterior, la regulación prevé de manera taxativa los casos en los que puede ser negada la solicitud de portabilidad numérica por parte del proveedor donante, los cuales deben estar debidamente acreditados. Sobre el particular, el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020) prevé:

“ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Resolución 5929 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Si en el plazo acordado entre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, para que el Proveedor Donante acepte o rechace la solicitud de Portación el ABD no recibe respuesta, se entenderá aceptada la solicitud de Portación y se continuará el Proceso de Portación.

El Proveedor Donante solamente podrá rechazar la solicitud de Portación en los siguientes casos:

2.6.4.7.1. *Cuando tratándose de servicios en la modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este.*

2.6.4.7.2. *Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando este no haya realizado la reposición de la SIM CARD al usuario.*

2.6.4.7.3. *Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude.*

2.6.4.7.4. *Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, esto es, respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del artículo 2.6.2.3 del Título II.*

*La aceptación o rechazo de la Solicitud de Portación debe ser enviada por el Proveedor Donante al Proveedor Receptor, por medio del ABD, el cual a su vez la reenviará al Proveedor Receptor. **En caso de rechazo de la Solicitud de Portación el Proveedor Donante deberá remitir la justificación y prueba del mismo.** A su vez, el Proveedor Receptor deberá informar del rechazo y su justificación al usuario, en un plazo no mayor a tres (3) horas hábiles, contado a partir de la recepción de la respectiva comunicación.*

Las pruebas que deberá remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud se presentarán en formato electrónico y corresponderán a los siguientes documentos:

i) Cuando se trate de servicios en la modalidad de pospago, copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

ii) Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario.

iii) Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente.

iv) Cuando se trate de servicios en la modalidad de pospago, la fecha de la última obligación cuyo plazo se ha vencido, indicando el no pago de la misma.

v) Cuando se trate de solicitudes de portación que incluyan líneas desactivadas, inactivas o que no existen en la red, para modalidades prepago y pospago, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el estado de desactivación, no activación o inexistencia.

(...).” (Destacado fuera del texto original).

La aceptación o rechazo de la Solicitud de Portación debe ser enviada por el Proveedor Donante al Proveedor Receptor, por medio del ABD, el cual a su vez la reenviará al Proveedor Receptor. En caso de rechazo de la Solicitud de Portación el Proveedor Donante deberá remitir la justificación y prueba del mismo. A su vez, el Proveedor Receptor deberá informar del rechazo y su justificación al Usuario, en un plazo no mayor a un (1) día hábil contado a partir de la recepción de la respectiva comunicación.

De ser aceptada la solicitud de portación, los proveedores donante y receptor, a través del ABD, deben acordar la fecha y hora de la ventana de cambio en la cual se dará de baja el número portado en el proveedor donante y se activará el mismo en el proveedor receptor. La Ventana de Cambio tendrá una duración máxima de dos (2) horas y deberá ser programada en el período que transcurre entre las 00:00 horas y las 6:00 horas. El Proveedor Donante dispondrá de un tiempo máximo de una (1) hora desde el inicio de la Ventana de Cambio para realizar la desactivación de los números programados en su red, y una vez finalizada la misma, informará de este hecho al Proveedor Receptor por intermedio del ABD. El Proveedor Receptor realizará en la segunda mitad del tiempo de la Ventana de Cambio la activación de dichos números en su red, y al finalizar este proceso informará al ABD.

Todo el proceso de portación, de conformidad con el Régimen de Portabilidad Numérica, tendrá una duración máxima de tres (3) días hábiles.

17.1.3. DE LA PRESENTACIÓN DE INFORMACIÓN DE FORMA INEXACTA O INCOMPLETA.

Finalmente, el legislador por medio de la Ley 1341 de 2009, dotó de obligatoriedad la información que es requerida por las autoridades. Con ese fin catalogó como infracción, la abstención que se realice de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.

Entonces, el alcance que se le deba dar al supuesto normativo dispuesto en el numeral 5° del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, es que en todo momento las sociedades proveedoras de servicios de comunicaciones deben allegar la información que sea requerida por la Autoridad de supervisión, vigilancia y control, en este caso la Superintendencia de Industria y Comercio.

A saber, cuando estas empresas son renuentes en presentar la información requerida por la Autoridad, o la presentan de forma inexacta o incompleta, deben ser objeto de juicio de reproche y sanción administrativa de conformidad con lo establecido en el citado artículo.

Ahora bien, resulta necesario indicar que la obligación que conlleva la norma que ocupa nuestra atención –se reitera, la remisión de información requerida por esta Superintendencia de forma oportuna, exacta y completa– es una obligación de resultado, de tal suerte que su cumplimiento se constituye en el estándar mínimo al que deben ceñirse los proveedores de servicios de comunicaciones, so pena de ubicarse como trasgresores del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.

Dicho en otra forma, las estrategias fijadas por los destinatarios de esta norma, en general todas sus actuaciones, deben enfocarse principalmente al cumplimiento de las obligaciones mínimas que la regulación vigente le impone.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Así las cosas, en el evento en que un proveedor de servicios de comunicaciones por acción o por omisión se abstenga de presentar la información requerida por la Superintendencia de Industria de Comercio¹⁶, infringe el régimen especial de comunicaciones.

17.2. ASUNTOS POR RESOLVER.

La presente investigación administrativa tiene por objeto determinar si la sociedad **TIGO** transgredió lo establecido en:

- (i) El numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), dado que **TIGO** presuntamente habría incumplido la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, habría desconocido el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto el proveedor investigado presuntamente no habría remitido al ABD, dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.
- (ii) El artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el subíndice 2.6.2.5.2.5. del numeral 2.6.2.5.2. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el parágrafo 2 del artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 13 de la Resolución CRC 5929 de 2020), puesto que **TIGO** presuntamente desconoció el derecho que le asiste al usuario de elegir la fecha para hacer efectiva la portación, en el proceso de portabilidad numérica y, en consecuencia, habría desconocido el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto como resultado de la revisión del documento en Excel denominado “*INFORME FINAL*” suministrado por el proveedor investigado en respuesta al requerimiento de información efectuado el 14 de mayo de 2021, se encontraron 75.833 registros en los que el proveedor no habría atendido la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario.
- (iii) El numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, en la medida que **TIGO** presuntamente habría desconocido el deber de suministrar la información requerida por esta Autoridad de manera exacta y completa, ello por cuanto como resultado del requerimiento realizado el 14 de mayo de 2021 (20-399056-6), la Dirección halló que el archivo contentivo de la información alusiva a: “*la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020*” con las especificaciones solicitadas, al parecer fue aportado de manera incompleta e inexacta.

17.3. CONSIDERACIONES DE LA DIRECCIÓN.

A continuación, la Dirección realizará un análisis de los tres (3) cargos imputados mediante la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021, para determinar la procedencia de una sanción administrativa dentro de la presente investigación.

Para ello, esta Dirección expondrá cada una de las imputaciones fácticas, seguido de los argumentos de la defensa y del tercero interesado y, por último, las consideraciones de esta Dirección.

¹⁶ Cfr. D. 4886/2011. Art. 1 - 32 y L. 1978/2019. Art. 39.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

17.3.1. Cargo N.º 1. TIGO presuntamente habría incumplido la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, habría desconocido el principio de libre elección del usuario.

Al respecto, esta Dirección debe resaltar que, a través de la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021, la imputación fáctica consistió en lo siguiente:

*“Esta Dirección advierte que, de acuerdo con los hechos denunciados, las explicaciones aportadas y la información obrante y mencionada previamente, el proveedor de servicios **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, presuntamente no estaría remitiendo al ABD dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.*

Lo anterior, teniendo en cuenta que, para la causal, ‘cuando se trate de servicios en modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este’, hay casos en los que el documento aportado solo detalla o explica la causal del rechazo, pero carece del soporte o la prueba en la que encuentra la debida justificación.

En cuanto a la causal ‘cuando el número a ser portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado’, en el soporte aportado por el proveedor de servicios se especifica la causal de rechazo sin que se adjunte copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario.

En lo relacionado con la causal ‘cuando el número haya sido desactivado por fraude’, aunque el soporte aportado por el proveedor de servicios menciona la causal, los datos del usuario y de la línea móvil, el documento carece de claridad respecto al mecanismo o soporte mediante el cual se determinó el fraude.

Adicionalmente, al revisar los soportes allegados, se advierte que al parecer las líneas cuya solicitud fue rechazada por la causal ‘el número haya sido desactivado por fraude’ no habrían sido desactivadas.

De otra parte, el proveedor habría desconocido que para servicios en modalidad prepago no está prevista la causal ‘cuando se trate de servicios en modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este’, pues habría señalado¹⁷ que para líneas en modalidad prepago ‘(...)los rechazos se dieron porque al validar se encontraban a nombre de un cliente correspondiente a persona jurídica, en los cuales es necesario realizar un proceso de validación de identidad, por cuanto las personas jurídicas no reciben un código NIP y, con el fin de garantizar que no se presenten fraudes o inconvenientes al debido funcionamiento de las empresas, se debe realizar un proceso de validación de identidad’.

*Lo anterior evidenciaría de manera preliminar que **TIGO** rechazó solicitudes de portabilidad como proveedor donante hacia otros operadores sin el sustento probatorio respectivo para cada una de las causales, y para otras sin el debido sustento regulatorio, hecho con el cual estaría desconociendo la regulación vigente.”*

Ahora, para abordar de manera ordenada y sencilla la anterior imputación fáctica, esta Dirección dividirá el análisis de la misma en tres partes, a saber: **i)** En relación con la causal de rechazo denominada “cuando tratándose de servicios en modalidad pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato ni persona autorizada”; **ii)** En relación con la causal de rechazo denominada “cuando el número portado haya sido desactivado por fraude”, y **iii)** En relación con la causal de rechazo denominada “cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando éste no haya realizado la reposición de la SIM CARD al usuario”.

¹⁷ En respuesta a requerimiento con radicado 20-399056 del 8 de junio de 2021.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

17.3.1.1. En relación con la causal de rechazo denominada “cuando tratándose de servicios en modalidad pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato ni persona autorizada”.

Argumentos de la defensa:

En primer lugar, la investigada recordó que es un deber a su cargo la verificación de la titularidad del solicitante de portación, pues la naturaleza de la causal es prevenir la ocurrencia de eventos de suplantación que pueden generar la ocurrencia en delitos en contra de titulares de las líneas.

Así, **TIGO** explicó que, dentro de los documentos aportados a la investigación, se indicaron las líneas en modalidad pospago que fueron suspendidas por esta causal, siendo que **TIGO** validó la información de estas como consta en los formatos de rechazo remitidos al ABD, en donde se identificó que quien elevó la solicitud de portación no era la persona propietaria de la línea. Al respecto, la investigada adjuntó a los descargos evidencias consistentes en las facturas emitidas para estas líneas que en su criterio serían prueba de lo anterior.

Ahora, respecto de las 55 líneas de muestra que fueron objeto de revisión por parte de esta Dirección, la investigada afirmó que implementó validaciones para impedir la suplantación de sus usuarios y la comisión de posibles fraudes en el caso de las personas jurídicas, frente a las cuales expresó lo siguiente:

“(…), debe recordar la SIC que las personas jurídicas, es decir aquellas que se identifican con NIT, no reciben un código NIP de portabilidad, por lo que no es posible para la compañía realizar una validación de identidad a través del mecanismo ordinario, razón por la cual para garantizar que no se presenten fraudes o inconvenientes que afecten el funcionamiento de las empresas, dicha validación debe realizarse con la verificación de los documentos que señala el manual de interfaces y especificaciones técnicas de portabilidad numérica en Colombia¹⁸, esto es, una autorización o poder y el certificado de existencia y representación no mayor a 30 días. Este procedimiento de validación queda consignado en el formato de rechazo que se remite al ABD, tal y como puede observarse en los soportes remitidos con la respuesta al requerimiento de información.”

En ese orden de ideas, la investigada relacionó algunos ejemplos extraídos de su sistema en el que se evidencia la revisión y valoración llevada a cabo por **TIGO** al momento de rechazar la portación:

“LINEA: [REDACTED]
CAUSAL RECHAZO: Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO
TITULAR EN CRM:

Busqueda

Criterio de Busqueda

Número del Móvil

Dato a consultar

Buscar

Limpiar

Información general del cliente

Movil	Tipo Id	Identificación	Nombre	Dirección	Código Postal
					760016
					Ciudad
Control	N/A	732111166888800	00000000	Antioquia	ITAGUI
Ver Detalles ATP	Lista Productos	Cuenta Facturación	Fecha límite de Pago	Valor a Pagar	Ref Pago
Estado					
Activo	Ver Detalles	8971421386	02-nov-2021	60.000	

LINEA: [REDACTED]
CAUSAL RECHAZO: Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO
TITULAR EN CRM:

¹⁸ Manual de interfaces y especificaciones técnicas de portabilidad numérica en Colombia. página 18.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Información general del cliente				
Movil	Tipo Id	Identificación	Nombre	Dirección
Tipo plan	servicio	Chip	Puk	Dpto
Prepago	N/A	732111160470135	00000000	BOGOTÁ D.E
Estado	Lista Productos	Cuenta Facturación	Fecha límite de Pago	Valor a Pagar
Inactivo	Ver Detalles	8930066220		
Tipo Factura	email	Nombre Contacto	Imei	Cuenta Cliente:
		USSD POOL NOMBRE 40290657	No IMEI encontrado Ver Detalle Imei	CTA00040825356
		USSD APELLIDO		
Contenido de Factura:	Scoring:	Valor Scoring	Calendarizaciones	Cuenta Facturación:
	N	1	NO	CTF00040825356
Capa Prepago	Scoring Propio	Fecha Scoring Propio	Capa Collections	Capa Fraude
A			CA+LA	A
	Autorización de datos Personales Tipo de Contrato			
TigoOnline	NO			

LINEA: [REDACTED]
CAUSAL RECHAZO: Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO
TITULAR EN CRM:

Información general del cliente					
Movil	Tipo Id	Identificación	Nombre	Dirección	Código Postal
Tipo plan	Renovación automática servicio	Chip	Puk	Dpto	Ciudad
Prepago	N/A	732111160470136	00000000	BOGOTÁ D.E	BOGOTÁ
Estado	Lista Productos	Cuenta Facturación	Fecha límite de Pago	Valor a Pagar	Ref Pago
Inactivo	Ver Detalles	8930065756			
Tipo Factura	email	Nombre Contacto	Imei	Cuenta Cliente:	Cuenta Padre
		USSD POOL NOMBRE 40290202	No IMEI encontrado Ver Detalle Imei	CTA00040825356	CTA00040825356
		USSD APELLIDO			
Contenido de Factura:	Scoring:	Valor Scoring	Calendarizaciones	Cuenta Facturación:	
	N	1	NO	CTF00040825893	
Capa Prepago	Scoring Propio	Fecha Scoring Propio	Capa Collections	Capa Fraude	
A			CA+LA	A	

LINEA: [REDACTED]
CAUSAL RECHAZO: Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO
TITULAR EN CRM:

Información general del cliente					
Movil	Tipo Id	Identificación	Nombre	Dirección	Código Postal
Tipo plan	Renovación automática servicio	Chip	Puk	Dpto	Ciudad
Prepago	N/A	732111169503007	00000000	BOGOTÁ D.E	BOGOTÁ
Estado	Lista Productos	Cuenta Facturación	Fecha límite de Pago	Valor a Pagar	Ref Pago
Inactivo	Ver Detalles	8930065207			
Tipo Factura	email	Nombre Contacto	Imei	Cuenta Cliente:	Cuenta Padre
		USSD POOL NOMBRE 40289665	No IMEI encontrado Ver Detalle Imei	CTA00040825356	CTA00040825356
		USSD APELLIDO			
Contenido de Factura:	Scoring:	Valor Scoring	Calendarizaciones	Cuenta Facturación:	
	N	1	SI	CTF00040825356	
Capa Prepago	Scoring Propio	Fecha Scoring Propio	Capa Collections	Capa Fraude	
A			CA+LA	A	

(...).

De lo anterior, la investigada concluye que ha efectuado la verificación de titularidad de conformidad con lo previsto en la regulación.

Consideraciones de la Dirección:

Para responder el argumento de la investigada respecto de las 55 líneas de muestra que fueron objeto de revisión por parte de esta Dirección, en primer lugar, se debe resaltar que esa muestra fue de líneas en modalidad prepago, conforme la comunicación expedida el 14 de mayo de 2021, la cual solicitó a TIGO lo siguiente:

(...).

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

(l) allegue, remita o suministre una muestra¹⁹ de los soportes de los rechazos o pruebas que fueron enviadas al ABD como justificación del rechazo a las solicitudes de portabilidad, en los términos a que alude el artículo 15 de la Resolución 5929 de 2020, así:

CAUSAL	NÚMERO DE LA MUESTRA REQUERIDA PARA POSPAGO	NÚMERO DE LA MUESTRA REQUERIDA PARA PREPAGO	ESPECIFICACIONES DE LA MUESTRA SOLICITADA
El número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago		120	Ver tabla Nro. 3. Muestra - Causal “El número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago” ²⁰
Solicitante modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado		55	Ver tabla Nro. 4. Muestra – Causal “Solicitante modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado” ²¹
En blanco	5	30	Puede ser tomado de manera aleatoria de la base de datos.

(...).

La Dirección considera necesario resaltar que la causal “el solicitante en modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado” no aplica para líneas en modalidad prepago, tal como lo señala la propia causal que en su texto refiere “...**el solicitante en modalidad postpago**...”, por lo que la investigada no debió haber rechazado la portabilidad de aquellas líneas prepago bajo una causal que no aplica. Dichos rechazos de portabilidades de líneas prepago bajo una causal que sólo aplica a líneas postpago es un claro incumplimiento de la regulación de la CRC en materia de portabilidad y, a su vez, una vulneración del derecho de libre elección de los usuarios de servicios de comunicaciones.

Ahora, con relación a la muestra de los soportes de rechazo de las líneas que, de acuerdo con la base de datos allegada por el proveedor, se encontraban bajo la modalidad prepago²² y cuya portabilidad fue rechazada bajo la causal “el solicitante en modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado”²³, se encuentra que, en respuesta al requerimiento de información del 14 de mayo de 2021, el proveedor aseguró²⁴ que cuarenta y cinco (45), de las cincuenta y cinco (55) líneas, respecto de las cuales se solicitó la muestra, estaban en modalidad postpago, por lo que procedía esta causal de rechazo.

Sin embargo, en el expediente no se hallaron pruebas que permitan corroborar su afirmación, es decir, la modalidad de prestación del servicio que justifique la aplicación de esta causal. Adicionalmente, aun si se tratara de servicios postpago, una vez revisado el archivo que contiene los soportes (carpeta denominada TABLA 4)²⁵ se hallaron 53 archivos en los que se hicieron los siguientes hallazgos:

(i) Casos en los que se justifica el rechazo así: “Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO”. Sin embargo, no se hallaron soportes que permitan constatar de una parte, quién aparece como titular de la línea y de otra, quién solicitó la portación para poder corroborar de manera fidedigna la presunta falta de titularidad alegada como causal.

¹⁹ La muestra de los casos solicitados se tomó del archivo en Excel denominado “2 LINEAS QUE NO SE PORTARON Y PROCESOS RECHAZADOS” remitido por el proveedor en respuesta al requerimiento realizado el 26 de octubre de 2020.
²⁰ En la tabla número 3 del requerimiento se enlistaron los 120 casos solicitados con el nombre, identificación del solicitante y el número de registros obrantes en la base de datos.
²¹ En la tabla número 4 del requerimiento se enlistaron los 55 casos solicitados con el nombre, identificación del solicitante y el número de registros obrantes en la base de datos.
²² La fuente para solicitar la muestra se tomó de la base de datos aportada por el proveedor denominada: “2 LINEAS QUE NO SE PORTARON Y PROCESOS RECHAZADOS”, en las que las líneas aparecían enlistadas bajo modalidad prepago.
²³ Base de datos contentiva de la información relacionada con los casos en los cuales Colombia Móvil S.A. E.S.P., rechazó las solicitudes de portabilidad en su calidad de proveedor donante.
²⁴ En respuesta al requerimiento realizado el 14 de mayo de 2021.
²⁵ Soportes de rechazo por falta de titularidad.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

- (ii) Casos en los que se justifica el rechazo así: “Se rechaza por titularidad, el usuario solicitante no aparece en nuestra base de datos como dueño de las líneas”, sin embargo, no se adjuntó con el detalle del rechazo, el soporte correspondiente.
- (iii) Casos en los que se justifica el rechazo así: “SE RECHAZA POR TITULARIDAD, NIT O NOMBRE DEL SOLICITANTE NO COINCIDE CON LA BASE DE DATOS Y EN LA CÁMARA Y COMERCIO DE LA COMPAÑIA COMO TITULAR DE LA LINEA”, no obstante, no habría aportado junto a la causal de rechazo el documento soporte de tal afirmación.
- (iv) Casos en los que se justifica el rechazo así: “Solicitante modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado”, pero la falta de titularidad del solicitante no estaría soportada.

En el mismo sentido, esta Dirección analizó las pruebas soporte del rechazo de las portabilidades enviadas por el ABD mediante el correo electrónico con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022, específicamente los documentos PDF dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, en donde encontró que, en aquellas solicitudes rechazadas por la causal “el solicitante en modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado”, la investigada no adjuntó la prueba soporte del rechazo consistente en la copia de la última factura, tal como lo señala el subíndice (i) del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁶.

A continuación, se exponen a manera de ejemplo los siguientes cinco (5) casos encontrados dentro de la carpeta comprimida remitida por el ABD:

RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Titularidad

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

Activa

Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO

REC01PRT01

Imagen N.º 1. Documento PDF titulado “000022020070106233-FC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

²⁶ “ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE.
(...) Las pruebas que deberá remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud se presentarán en formato electrónico y corresponderán a los siguientes documentos:
i. Cuando se trate de servicios en la modalidad de pospago, copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante”.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Titularidad

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

Activa

Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO

REC01PRT01

Imagen N.º 2. Documento PDF titulado “000022020070102253-FC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Titularidad

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

Activa

Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO

REC01PRT01

Imagen N.º 3. Documento PDF titulado “000022020070126819-FC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Titularidad

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

Activa

Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO

REC01PRT01

Imagen N.º 4. Documento PDF titulado “000022020070127016-FC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Titularidad

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

Activa

Se rechaza por titularidad, ya que la línea se encuentra a nombre de persona JURIDICA y no anexaron CAMARA Y COMERCIO

REC01PRT01

Imagen N.º 5. Documento PDF titulado “000022020070151615-FC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

A partir de las anteriores imágenes, esta Dirección pudo determinar que la investigada no adjuntó la prueba soporte del rechazo de portabilidad para la causal “el solicitante en modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado”, lo cual vulnera el derecho de libre elección de los usuarios.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Ahora, en cuanto a la explicación de la investigada de que las personas jurídicas deben enviar al proveedor donante una autorización o poder y el Certificado de Existencia y Representación Legal con una vigencia no mayor a 30 días para poder realizar la portabilidad, conforme señala el Manual de Interfaces y Especificaciones Técnicas de Portabilidad Numérica en Colombia, y que, debido a que dichas personas jurídicas no enviaron esa documentación rechazó las solicitudes. Esta Dirección debe aclarar que, sin desmérito que efectivamente las personas jurídicas deban adjuntar dicha documentación para poder realizar la portabilidad, ello no significa que el proveedor donante, en este caso **TIGO**, quede exento del cumplimiento de la regulación en cuanto a enviar soporte al ABD de la prueba de rechazo, consistente en la copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante.

En este sentido, al revisar el Manual de Interfaces y Especificaciones Técnicas de Portabilidad Numérica en Colombia, allegado con los descargos, esta Dirección encuentra que en la introducción del mismo se explica lo siguiente:

“Este manual describe los procedimientos y normas que los prestadores con obligación a conectarse al sistema de portabilidad numérica deben seguir para asegurar el correcto funcionamiento de todos los procesos administrativos que componen la aplicación objeto de desarrollo, garantizando de esta forma que el Servicio alcance la funcionalidad y los niveles de calidad requeridos.

Dichos procedimientos atienden a todas las resoluciones emitidas por la CRC hasta la fecha, las especificaciones conformadas por el Comité Técnico de Portabilidad y las condiciones generales de contratación del Administrador de la Base de Datos para la implementación de la portabilidad numérica en Colombia con fecha del 7 de Julio de 2010.”²⁷
(Destacado fuera de texto).

Así mismo, desde la página 17 del mencionado manual, en donde se encuentra la nomenclatura de la documentación adjunta a los mensajes y se describen aquellos documentos que deben adjuntarse dentro del proceso de portabilidad, esta Dirección evidencia lo siguiente:

“A continuación, se muestra una tabla con el resumen de los documentos adjuntos que aplican en cada mensaje de forma obligatoria:
(...).

Mensaje	Causa de rechazo	Documentos	Nomenclatura
1003	REC01PRT01-Solicitante modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado	Formato único de rechazo y copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante.	FC
1003	REC01PRT02-Número reportado como extraviado o hurtado sin reposición de SIM Card	Formato único de rechazo y copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario	DC
1003	REC01PRT03-Número desactivado por fraude	Formato único de rechazo y copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente.	FR
1003	REC01PRT04-El número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago	Formato único de rechazo con la fecha de la última obligación cuyo plazo se ha vencido, indicando el no pago de la misma.	UO

(...).”²⁸ (Destacado fuera de texto).

²⁷ Página 15 del manual de interfaces y especificaciones técnicas de portabilidad numérica en Colombia.

²⁸ Página 19. Ibid.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Como se observa, es el mismo manual el que, conforme con la regulación expedida por la CRC, manifiesta que para las causales de rechazo de portabilidad deben adjuntarse las pruebas soporte de rechazo, que para la causal *“el solicitante en modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado”* consisten en la copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante.

Por último, respecto del argumento de **TIGO** según el cual *“dentro de los documentos aportados a la investigación, se indicaron las líneas en modalidad pospago que fueron suspendidas por esta causal, siendo que **TIGO** validó la información de estas como consta en los formatos de rechazo remitidos al ABD, en donde se identificó que quien elevó la solicitud de portación no era la persona propietaria de la línea”*, esta Dirección debe señalar que analizadas las pruebas allegadas por el ABD mediante el correo electrónico con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022, específicamente la carpeta comprimida *“20399056_0003500002.zip”* contentiva de la justificación y prueba del rechazo remitidas por **TIGO** al ABD, encontró que efectivamente la investigada sí anexo a la justificación de rechazo la prueba soporte del mismo en los casos de la causal, *“cuando se trate de servicios en modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este”*. Sin embargo, esta Dirección debe resaltar que este cumplimiento sólo se enmarca para los casos en que la solicitud la hace una persona natural que ha contratado un servicio de comunicaciones pospago, por cuanto se evidencia que para personas jurídicas o modalidad prepago la investigada ha incumplido con las normas del régimen de protección al usuario de servicios de comunicaciones.

Conforme con todo lo anterior, esta Dirección concluye que, de acuerdo con el Marco Jurídico expuesto en las líneas precedentes, la investigada transgredió lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), por incumplir la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, desconoció el principio de libre elección del usuario, ello por cuanto **TIGO** no estaría remitiendo al ABD, dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.

17.3.1.2. En relación con la causal de rechazo denominada “cuando el número portado haya sido desactivado por fraude”.

Argumentos de la defensa:

La investigada partió por señalar que ha observado una mala práctica que afecta de forma significativa el mercado de las telecomunicaciones, consistente en la portación de líneas casi inmediata a su adquisición que: (i) no han hecho uso de servicios provistos por los Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones, o (ii) no han realizado consumo alguno. Según **TIGO**, lo anterior indicaría que no se trata de una manifestación de un usuario real sobre las condiciones del servicio, sino de un mecanismo fraudulento.

Así, en primer lugar, **TIGO** explicó que la finalidad de la portación cobra sentido en tanto existe un usuario de servicios de telecomunicaciones que ejerce su derecho de quedarse con su número telefónico, es decir, alguien que objetivamente ha hecho uso del mismo y que por tanto valora la numeración de su línea para sus actividades cotidianas. En este sentido, **TIGO** considera las portabilidades sobre líneas que suceden de manera casi inmediata, que no ha hecho uso de los servicios o no han realizado consumo alguno, como fraudulentas, en razón de que no hay un usuario real detrás de la línea a portar, siendo que, en psicología del consumidor cuando un usuario adquiere un servicio, antes de terminar su relación contractual o cambiarse de operador, el usuario real hace uso del mismo para probar si satisface o no sus necesidades.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Respecto del fraude, la investigada señaló que la Resolución CRC 5050 de 2016 los obliga a prevenir la comisión de este, así:

“ARTÍCULO 2.1.4.18. PREVENCIÓN DE FRAUDES. Los proveedores de servicios de comunicaciones deben hacer uso de las herramientas tecnológicas apropiadas para prevenir la comisión de fraudes y hacer seguimiento periódico de los mecanismos adoptados al interior de sus redes para tal fin. Esta información deberá estar disponible para consulta de la CRC y de las autoridades de inspección, vigilancia y control.

En todo caso, cuando los usuarios presenten una PQR que pueda tener relación con presuntos fraudes, los proveedores deberán adelantar todas las acciones necesarias para identificar las causas que originaron tal requerimiento y, de no ser fundadas, demostrar materialmente al peticionario, las razones por las cuales no procede lo solicitado (...).” (Subrayado fuera del texto).

Así mismo, **TIGO** resaltó que la Resolución CRC 5050 de 2016 también establece obligaciones a los operadores respecto de la administración del recurso de numeración, así:

“6.1.1.2.4 Eficacia: Los recursos de identificación deben ser administrados e implementados de manera eficaz, de forma tal que sean asignados y usados teniendo en cuenta las atribuciones definidas por el Administrador de los Recursos de Identificación.

6.1.1.2.5 Eficiencia: Los recursos de identificación deben ser administrados, asignados e implementados de manera eficiente dada su naturaleza finita o escasa, velando porque sea óptimo su aprovechamiento en aras de generar competencia y calidad, en beneficio de los usuarios. Este principio se hace extensivo también a las proyecciones de utilización del recurso contempladas en las solicitudes de asignación.” (Subrayado fuera del texto).

Conforme con lo anterior, **TIGO** ha identificado casos de portaciones que deben ser consideradas como fraude, que terminan por afectar al mercado en su totalidad, que al fin de cuentas existe para satisfacer a usuarios reales.

La investigada manifestó que dentro de este proceso de análisis ha evidenciado un incremento en las portabilidades hacia otros operadores de líneas que nunca han tenido consumo (entiéndase por consumo, tráfico entrante o saliente, sin que se incluyan mensajes promocionales), portaciones que obedecen en varias ocasiones a las malas prácticas de algunos distribuidores que para ganar una comisión adicional por número de líneas portadas, realizan portaciones ficticias sin que exista un usuario real detrás de la activación y posterior portabilidad.

Por otro lado, también argumentó que el régimen debe ser aplicado respecto de consumidores que contraten con la real intención de usar los servicios y no por intermediarios que lo que ejecutan es una operación de intermediación comercial para otros operadores, lo cual no está dentro del ámbito de aplicación del Régimen de Protección de Usuarios de Comunicaciones. Así, la operación efectuada por la investigada no solo avala el cumplimiento de sus obligaciones como PRST, sino que busca garantizar que sólo usuarios reales ejerzan su legítimo derecho de libre elección, lo que refuerza lo dispuesto en el régimen de protección de usuarios respecto a los deberes a cargo de los suscriptores, donde claramente se evidencia que éstos tienen el deber de realizar un adecuado uso del servicio, como se desprende de la Resolución CRC 5111 de 2017, y a actuar de buena fe, como establece el artículo 2.1.2.2.11. de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Descendiendo al caso particular, respecto de las líneas cuya portabilidad se negó bajo la causal de fraude, **TIGO** explicó que lo hizo para aquellas líneas que se encontraban inactivas y para las que, pese a estar activas, no tuvieron tráfico de llamadas entrantes o salientes, ni presentaron navegación alguna, lo que permitió inferir a la investigada que en estos casos no existía un usuario real detrás de la solicitud y por el contrario se trató de situaciones relacionadas con las malas prácticas descritas en los párrafos anteriores. Al respecto, **TIGO** adjuntó una tabla en Excel denominada “*líneas negadas por portación por encontrarse inactivas y líneas activas sin consumos*” donde se identifican de forma clara: (i) las líneas inactivas; (ii) las líneas activas que no tuvieron consumos, y (iii) el procedimiento de extracción de esta información del sistema de la compañía.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Por último, respecto de la denuncia presentada por **WOM**, la investigada relató que, con ocasión de la implementación de la Resolución CRC 5929 de 2020, se define que el operador donante tiene un periodo de tiempo de 4 horas 30 minutos para dar respuesta a cada solicitud de portabilidad *Port_out* recibida y en caso de no generarse la respuesta en este lapso de tiempo, la solicitud de portabilidad se dará como aceptada.

Así, **TIGO** explicó que, con el fin de lograr cumplir con este requerimiento, implementó un proceso automático para la validación de la información de las solicitudes recibidas:

“Mediante este proceso se realizan automáticamente las consultas sobre nuestras bases correspondientes a: validación si la línea está en la lista ‘Global Title’, lista en la que se incluye las líneas de propiedad de la compañía y que se usan para gestiones internas; validación si la línea se encuentra en estado preactivo o está activa en Colombia Móvil; validación si la línea esta cancelada; validación si la línea está suspendida por robo o perdida; validación si la línea está suspendida por fraude y por último se valida si la telefonía es prepago o pospago, en caso de ser prepago se valida si tiene alguna obligación exigible y se valida si es persona jurídica o natural para validar los documentos de la solicitud”.

Así mismo, la investigada explicó que definió una validación con el fin de minimizar malas prácticas comerciales que afectan el inventario de *SIM CARDS* en punto de venta y la disponibilidad de numeración del operador:

“Dicha validación consiste en identificar las líneas activas pero que no han hecho uso del servicio de acuerdo a lo siguiente: líneas prepago activadas en los últimos 3 meses en el canal de Distribuidores (Dealers), que nunca han realizado recargas desde la activación y que no han realizado eventos en la red (Llamadas entrantes, llamadas salientes, envío o recepción de mensajes de texto y navegación). Este proceso se realiza mediante consultas manuales al DataWarehouse de Colombia Móvil con una frecuencia semanal. El listado de líneas resultado de la validación descrita se incluye en una lista ‘Global Title’ para bloqueo de la portación por motivo de fraude al ser portada de manera casi inmediata a la activación y sin haber realizado ningún evento, esta práctica es realizada por distribuidores para ganarse la comisión por portación en otros operadores.”

También manifestó que revisado el proceso automático, evidenció que tres de las líneas denunciadas realizaron portación exitosa en una solicitud posterior:

Fecha de portación	Número portado
16/04/2021 0:00	
4/05/2021 2:01	
16/04/2021 0:00	

En cuanto a las líneas [REDACTED] y [REDACTED], manifestó que fueron incluidas por error involuntario en la lista “*Global Title*”, como se evidencia en el registro del proceso automático, donde se puede observar que en la validación automática el proceso resulta fallido dado que encontró las líneas en la tabla:

VALIDACION	PLATAFORMA	STATUS	MSISDN	PROCESS_DATE	ID_RESPONSE	ACCOUNT_TY	PORT_ID	SHORT_DESCRIPTOR	LONG_DESCRIPTION	DOCUMENT_TYPE
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	10/03/21 10:54:26,000000000 AM	4	POSTPAID	00001202103100101825	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	10/03/21 10:54:28,000000000 AM	4	POSTPAID	00001202103100101825	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	12/04/21 10:09:24,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104100193263	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	12/04/21 10:09:25,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104100193263	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	12/04/21 10:39:21,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104120104707	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	12/04/21 10:39:26,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104120104707	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	15/04/21 08:19:57,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104140166458	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	15/04/21 08:19:59,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104140166458	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	15/04/21 08:21:17,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104140166508	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	15/04/21 08:21:23,000000000 AM	4	POSTPAID	00017202104140166508	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	22/04/21 10:54:25,000000000 AM	4	POSTPAID	000172021042201368324	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	22/04/21 10:54:27,000000000 AM	4	POSTPAID	000172021042201368324	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
No es línea Global Title	Local	FALLIDO	[REDACTED]	22/04/21 02:44:18,000000000 PM	4	POSTPAID	00017202104220146215	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR
Aprobación de la portabilidad	HPNP	FALLIDO	[REDACTED]	22/04/21 02:44:20,000000000 PM	4	POSTPAID	00017202104220146215	Rechazo por fraude	Número desactivado por fraude	FR

Por último, en cuanto a la línea [REDACTED], señaló que evidenció que se activó el día 06/04/2021 y la solicitud de la portación se realizó el día 08/04/2021 (Antigüedad de 2 días) y posteriormente se realizó otra solicitud el 12/04/2021, sin tener recargas ni eventos en la red:

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

97 -- Paso 3 se calcula los consumos de los usuarios
98 select PERIODO_FLJ_USR, DT_FLUJO_USR, MSISDN, CLS_FLUJO_USR, TELEFONIA_3LUJO, CHNNL_ACTV, REGIONAL_FLJ, DATA_USR, CLS_CORE, RVNU_TOTC, RVNU_OUT, RVNU_IN, QTY_RCHG, AMNT_RCHG, DATA_MB, REV_CB_TOT
99 from cstic.tmpic_validacion_sic_port_out

Salida de Script * Resultado de la Consulta *
Todas las Filas Recuperadas: 6 en 0,051 segundos

	PERIODO_FLJ_USR	DT_FLUJO_USR	MSISDN	CLS_FLUJO_USR	TELEFONIA_3LUJO	CHNNL_ACTV	REGIONAL_FLJ	DATA_USR	CLS_CORE	RVNU_TOTC	RVNU_OUT	RVNU_IN	QTY_RCHG	AMNT_RCHG	DATA_MB	REV_CB_TOT
1	202106	20210601		OPENING	PRE	ELECTRONICA	COSTA	N	NO_CORE	98	0	98	0	0	10	0
2	202106	20210601		OPENING	PRE	ELECTRONICA	COSTA	Y	CORE	17037	15891	1146	3	19000	5496	0
3	202106	20210601		OPENING	PRE	ELECTRONICA	COSTA	Y	CORE	16463	16311	152	3	16000	8161	0
4	202106	20210601		OPENING	PRE	ELECTRONICA	COSTA	N	NO_CORE	4	0	4	0	0	0	0
5	202104	20210416		DISCONNECTION	PRE	AUTOACTIVACION	COSTA	N	NO_CORE	961	813	148	1	1000	3	0
6	202104	20210416		DISCONNECTION	PRE	ELECTRONICA	COSTA	Y	NO_CORE	904	848	56	1	1000	1	0

Explicó que, como se observa en la imagen donde se realiza la consulta de los consumos de las líneas en mención en las bases de datos internas del *DataWarehouse*, la línea [REDACTED] (fila 4) no tuvo eventos de navegación (DATA MB = 0), ni recargas desde su activación (Cantidad de recargas, QTY_RCHG=0 y Monto de recargas, AMNT_RCHG=0). Por lo anterior, en su criterio, cumple los criterios explicados anteriormente.

Con base en lo anterior, argumentó que la denuncia presentada por la portación de 6 líneas es imprecisa, pues los usuarios pudieron portarse una vez se realizó el proceso de verificación.

Por último, en lo relativo a los formatos que se remiten al ABD como soporte del rechazo por las causales analizadas, argumentó que aquellas se tratan de los soportes acordados entre todos los operadores en el Comité de Decisiones Conjuntas -CDC-, remitido a la CRC, y que fue establecido en función del corto tiempo del flujo de portabilidad, pues es imposible adjuntar soporte de cada proceso en un tiempo tan corto. Para acreditar lo anterior **TIGO** adjuntó un documento en formato PDF titulado “9. Carta CDC implementación resolución 5929 de 2020 final remitida a la CRC”.

Argumentos del tercero interesado:

Al respecto, **WOM** argumentó que mediante su denuncia se probó que para las líneas móviles (i) [REDACTED], (ii) [REDACTED], (iii) [REDACTED], (iv) [REDACTED], (v) [REDACTED] y (vi) [REDACTED], la solicitud de portación fue obstaculizada por el proveedor donante (**TIGO**) por la supuesta desactivación de las líneas por fraude, en la medida que fueron los mismos usuarios quienes advirtieron que la sociedad investigada rechazó su portabilidad bajo la causal antes mencionada, pero a su vez mantuvo dichas líneas al interior de su red móvil en estado activo (como donante) y con registros de consumos para el 13 de abril del 2021, sin que se hubiera realizado algún tipo de notificación previa los usuarios sobre la desactivación por fraude de sus líneas móviles.

Igualmente, el tercero interesado manifestó que demostró que el ABD se negó a entregarle el soporte de rechazo proveniente del donante, en total contravención de la regulación vigente en materia de portabilidad numérica y los derechos que expresamente reconoce la regulación de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones al respecto.

Así mismo, señaló que logró acreditar fehacientemente que estas conductas irregulares, dolosas y lesivas desplegadas por **TIGO**, no sólo resultaron contrarias a los derechos de los consumidores y al régimen legal y regulatorio aplicable a la portabilidad numérica móvil, sino también que afectaron a **WOM** en particular, al ser el proveedor elegido para portabilidad numérica de algunos de los consumidores a los que **TIGO** afectó con su conducta irregular.

Para terminar, respecto al primer cargo dijo que en el marco de la actuación administrativa se demostró que **TIGO** no remite al ABD la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente, ya que el documento aportado solo detalla o explica la causal del rechazo, pero carece del soporte o la prueba en la que encuentra la debida justificación. Adicionalmente, se probó que el operador rechazó portabilidades salientes con la causal fraude, pero que no las desactiva en su red, con lo cual retiene forzosamente a usuarios y les impide ejercer su derecho a la portabilidad numérica, hacía otros operadores y de paso materializa actos desleales por violación de normas en los términos de la Ley 256 de 1996.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Consideraciones de la Dirección:

Ahora, respecto del argumento principal de la investigada según el cual la misma ha observado una mala práctica consistente en la portación de líneas casi inmediata a su adquisición que: (i) no han hecho uso de servicios provistos por los Prestadores de Servicios de Telecomunicaciones, o (ii) no han realizado consumo alguno, y que dichas líneas se pueden clasificar como fraudulentas en razón de que no hay un usuario real detrás de la línea a portar sino la mala fe de algunos distribuidores que, para ganar una comisión adicional por número de líneas portadas, realizan portaciones ficticias sin que exista un usuario real detrás, esta Dirección considera que, a pesar de que la investigada pueda tener razón en clasificar dichas líneas como fraudulentas y, por ende, rechazar las solicitudes de portabilidad sobre las mismas, lo cierto es que el presente cargo trata de la no remisión de las pruebas soporte del rechazo al ABD.

En este sentido, la investigada debió remitir al ABD “copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente”, tal como lo señala el subíndice (iii) del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016²⁹. Lo que no se observa en el presente expediente pues no se encontró documento alguno que exprese siquiera las sospechas de fraude (no haber hecho uso de los servicios de comunicaciones o no haber realizado consumo alguno) dentro de los rechazos de portabilidad enviados al ABD. Así, al revisar las documentales allegadas por el ABD mediante el correo electrónico con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022, específicamente la carpeta comprimida “20399056_0003500002.zip” contentiva de la justificación y prueba del rechazo remitidas por **TIGO** al ABD, se evidenció que en aquellas solicitudes rechazadas por fraude no se adjuntaron pruebas respecto del fraude invocado. A este respecto, se ilustran las siguientes imágenes como ejemplo:



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Fraude

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE
		ACTIVE	Linea no asignada a un usuario	REC01PRT03	

Imagen N.º 6. Documento PDF titulado “000022020070211912-FR”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

²⁹ “ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE.
(...) Las pruebas que deberá remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud se presentarán en formato electrónico y corresponderán a los siguientes documentos:
iii. Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente”.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Fraude

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO

CIUDAD

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

INACTIVE

Línea se encuentra INACTIVA razon de su rechazo

REC01PRT03

Imagen N.º 7. Documento PDF titulado “000022020070281747-FR”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Fraude

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI

MSISDN

ESTADO

DETALLE

MOTIVO

FECHA REPORTE

ACTIVE

Línea no asignada a un usuario

REC01PRT03

Imagen N.º 8. Documento PDF titulado “000022020070317588-FR”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Fraude

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE
		ACTIVE	Linea no asignada a un usuario	REC01PRT03	

Imagen N.º 9. Documento PDF titulado “000022020070330105-FR”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Fraude

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE
		FRAUD	Numero desactivado por fraude	REC01PRT03	

Imagen N.º 10. Documento PDF titulado “000022020070333904-FR”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

Tal como se puede observar, en los mencionados documentos soporte no se explicó ni justificó el proceso de verificación o validación que llevó al proveedor a concluir el supuesto fraude que dio lugar al rechazo de la solicitud de portación, pues solo se detalla como información adicional a la causal de

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

rechazo por fraude lo siguiente: “Línea no asignada a un usuario”, “Línea se encuentra INACTIVA razón de su rechazo” o “Número desactivado por fraude”.

Por último, en cuanto a la tabla en Excel denominada “líneas negadas por portación por encontrarse inactivas y líneas activas sin consumos”, adjuntada por **TIGO** en los descargos, donde se identifican: (i) las líneas inactivas; (ii) las líneas activas que no tuvieron consumos, y (iii) el procedimiento de extracción de esta información del sistema de la compañía, esta Dirección debe resaltar que dicha tabla no desvirtúa que la investigada no haya remitido las pruebas soporte de fraude dentro del rechazo a las solicitudes de portabilidad.

Conforme con todo lo anterior, esta Dirección encuentra que la investigada desconoció el Régimen de Protección de Usuarios de los Servicios de Comunicaciones por cuanto omitió la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, desconoció el principio de libre elección del usuario.

Para terminar, respecto a la denuncia, en primer lugar esta Dirección debe hacer notar que para las líneas [REDACTED], [REDACTED] y [REDACTED], la misma investigada manifestó que tuvieron una portabilidad exitosa en una solicitud posterior, por lo que es evidente que, a pesar de rechazar la portabilidad de las mismas por fraude, dichas líneas siguieron estando activas en la red de **TIGO** y la investigada no logró demostrar el fraude sobre las mismas, siendo que luego fueron portadas hacia otro operador. En este sentido, esta Dirección concuerda con el argumento del tercero de que la solicitud de portación fue obstaculizada por el proveedor donante por la supuesta desactivación de las líneas por fraude, pero a su vez mantuvo dichas líneas al interior de su red móvil en estado activo (como donante).

Ahora, respecto de las líneas [REDACTED] y [REDACTED], la misma investigada manifestó que fueron incluidas por error involuntario en la lista “Global Title”, la cual sirve para bloqueo de la portación por motivo de fraude, a lo cual esta Dirección hace notar que efectivamente el rechazo de la solicitud de portación sobre dichas líneas no siguió los parámetros establecidos en la regulación para el debido rechazo de una solicitud de portabilidad.

Respecto de la línea [REDACTED], la investigada adjuntó pruebas en donde se evidenciaría el fraude sobre esta línea en cuanto a que la misma no presenta consumos ni recargas desde su activación. Sin embargo, si bien puede ser que dicha línea sí sea fraudulenta, lo cierto es que **TIGO** no adjuntó la prueba del fraude en el rechazo de la solicitud de portabilidad enviado al ABD. En otras palabras, de acuerdo con los documentos que fueron enviados al ABD por parte de **TIGO**, como prueba de rechazo a la solicitud de portabilidad por la causal “Cuando el número a ser portado haya sido desactivado por fraude” el proveedor no observó los requisitos previstos en la regulación vigente, debido a que estos carecen de la prueba mediante la cual el Proveedor Donante determinó el fraude y la desactivación correspondiente.

En este sentido, esta Dirección concuerda con el tercero, pues en efecto **TIGO** no remite al ABD la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente, ya que el documento aportado solo detalla o explica la causal del rechazo, pero carece del soporte o la prueba en la que encuentra la debida justificación.

Por último, respecto del argumento de **TIGO** de la carta CDC de implementación de la Resolución 5929 de 2020 remitida a la CRC, esta Dirección debe resaltar que dicho documento no exime del cumplimiento de la regulación expedida por la CRC. Más aún, la misma carta relata que definió ciertos ajustes entre los proveedores y el ABD para “dar cumplimiento a lo impuesto por [la] regulación”, es decir, que el Comité de Decisiones Conjuntas reconoce que se debe cumplir con la regulación expedida, cosa que quedó demostrado que **TIGO** no hizo en esta ocasión.

En ese orden de ideas, resulta adecuado concluir que **TIGO** transgredió lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), por incumplir la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, desconoció el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto **TIGO** no remitió al ABD, dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.

17.3.1.3. En relación con la causal de rechazo denominada “cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando éste no haya realizado la reposición de la SIM CARD al usuario”.

Argumentos de la defensa:

En relación con las líneas cuya portación fue negada por encontrarse reportadas por hurto, **TIGO** manifestó que obró conforme con su deber en aquellos casos, para lo cual adjuntó una tabla en Excel denominada “líneas reportadas con evento de hurto, donde se señala el canal por medio del cual se recibió la solicitud de suspensión” que contiene las líneas reportadas con evento de hurto, donde se señala el canal por medio del cual se recibió la solicitud de suspensión. Así mismo, adjuntó los soportes correspondientes.

Consideraciones de la Dirección:

Respecto del argumento de la investigada según el cual obró conforme con su deber por lo que adjunta una tabla en Excel denominada “líneas reportadas con evento de hurto, donde se señala el canal por medio del cual se recibió la solicitud de suspensión” que contiene las líneas reportadas con evento de hurto, donde se señala el canal por medio del cual se recibió la solicitud de suspensión, esta Dirección considera que, a pesar de que la investigada efectivamente haya rechazado portabilidades de líneas reportadas con hurto, lo cierto es que el presente cargo trata de la no remisión de las pruebas soporte del rechazo al ABD.

En este sentido, la investigada debió remitir al ABD “copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario” en caso de hurto o extravío tal como lo exige el subíndice (ii) del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016³⁰, caso que no se observa en el presente trámite pues no se encuentra documento alguno que exprese las declaraciones de hurto o extravío por parte de los usuarios dentro de los rechazos de portabilidad enviados al ABD. Además, al revisar las pruebas allegadas por el ABD mediante el correo electrónico con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022, específicamente la carpeta comprimida “20399056_0003500002.zip” contentiva de la justificación y prueba del rechazo remitidas por **TIGO** al ABD, se evidencia que en aquellas solicitudes rechazadas por hurto o extravío no se adjuntaron pruebas respecto del fraude invocado. Como ejemplo de lo anterior se traen a colación las siguientes imágenes:



RECHAZO PORTABILIDAD	
CAUSAL DE RECHAZO	
Hurto	
INFORMACION DE LA LINEA	
MSISDN:	
INFORMACION DEL CLIENTE	
FECHA:	
NOMBRE:	
IDENTIFICACION:	
TIPO IDENTIFICACION:	
TIPO PERSONA:	

³⁰ “ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE.
(...) Las pruebas que deberá remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud se presentarán en formato electrónico y corresponderán a los siguientes documentos:
(...) ii. Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario”.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE	IMEI
		THEFT_LOSS	Numero reportado como extraviado o hurtado sin reposicion de SIM Card	REC01PRT02		

Imagen N.º 11. Documento PDF titulado “000022020070131270-DC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Hurto

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:

INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE	IMEI
		THEFT_LOSS	Numero reportado como extraviado o hurtado sin reposicion de SIM Card	REC01PRT02	2020-07-01	

Imagen N.º 12. Documento PDF titulado “000022020070209227-DC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Hurto

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE	IMEI
		THEFT_LOSS	Numero reportado como extraviado o hurtado sin reposicion de SIM Card	REC01PRT02	2020-03-03	353814087212608

Imagen N.º 13. Documento PDF titulado “000022020070258038-DC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Hurto

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:



INFORMACION CLIENTE

FECHA:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

NOMBRE:

DEPARTAMENTO:

CIUDAD:

INFORMACION DE LA LINEA

IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE	IMEI
		THEFT_LOSS	Numero reportado como extraviado o hurtado sin reposicion de SIM Card	REC01PRT02	2020-06-16	

Imagen N.º 14. Documento PDF titulado “000022020070604000-DC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.



RECHAZO PORTABILIDAD

CAUSAL DE RECHAZO

Hurto

INFORMACION DE LA LINEA

MSISDN:

INFORMACION DEL CLIENTE

FECHA:

NOMBRE:

IDENTIFICACION:

TIPO IDENTIFICACION:

TIPO PERSONA:

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”



INFORMACION CLIENTE						
FECHA:						
IDENTIFICACION:						
TIPO IDENTIFICACION:						
NOMBRE:						
DEPARTAMENTO:						
CIUDAD:						

INFORMACION DE LA LINEA						
IMSI	MSISDN	ESTADO	DETALLE	MOTIVO	FECHA REPORTE	IMEI
		THEFT_LOSS	Numero reportado como extraviado o hurtado sin reposicion de SIM Card	REC01PRT02	2020-07-03	

Imagen N.º 15. Documento PDF titulado “000022020070604534-DC”, dentro de la carpeta comprimida en formato ZIP titulada “20399056_0003500002”, con radicado N.º 20-399056-41 del 28 de febrero de 2022.

Tal como se desprende de las capturas de pantalla que anteceden, el proveedor tan solo relaciona los datos del usuario, de la línea y la causal, pero omite aportar la copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario, con lo cual omitió justificar en debida forma dentro del proceso de portabilidad, la causal que dio lugar al rechazo de la solicitud.

Por último, en cuanto a la tabla en Excel denominada “líneas reportadas con evento de hurto, donde se señala el canal por medio del cual se recibió la solicitud de suspensión”, adjuntada por **TIGO** en sus descargos, donde se identifica el canal donde la investigada recibió la solicitud de suspensión por parte del usuario, esta Dirección debe resaltar que dicha tabla no acredita que la investigada haya remitido en debida forma las pruebas soporte de fraude dentro del rechazo de las solicitudes de portabilidad.

Conforme con todo lo anterior, esta Dirección encuentra que la investigada transgredió lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), por incumplir la obligación que le asiste de rechazar o aceptar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente y, en consecuencia, desconoció el derecho de libre elección del usuario, ello por cuanto **TIGO** no remitió al ABD, dentro del proceso de portación, la prueba del rechazo de las solicitudes de portación recibidas en calidad de proveedor donante, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.

17.3.2. Cargo N.º 2. TIGO presuntamente desconoció el derecho que le asiste al usuario de elegir la fecha para hacer efectiva la portación, en el proceso de portabilidad numérica y, en consecuencia, habría desconocido el principio de libre elección del usuario.

Al respecto, esta Dirección debe resaltar que, a través de la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021, la imputación fáctica consistió en lo siguiente:

“Tal como se pudo observar, resultado de la revisión del documento en Excel denominado ‘INFORME FINAL’ suministrado por **TIGO** en respuesta³¹ al requerimiento de información efectuado el 14 de mayo del año en curso, se encontraron 75.833 registros en los que el proveedor no habría atendido la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario, pues se refleja su realización en una fecha anterior, aun cuando la fecha indicada en la solicitud de portación para efectuar la ventana de cambio, no habría excedido los 30 días calendario contados a partir de la fecha de la solicitud de portación. Adicionalmente, en la respuesta al requerimiento el proveedor no hace ninguna aclaración ni explicación al respecto.”

³¹ El archivo Excel se encuentra en el radicado N.º 20-399056-15-2 del 2 de julio de 2021.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Argumentos de la defensa:

La investigada manifestó que hizo una doble revisión de las 75.833 líneas señaladas por esta Dirección para el cargo, en las que aparentemente no coincide la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario y la fecha efectiva de portación, de las cuales argumentó que se presentó un error en el mensaje 1006 del proceso de portación.

Para demostrar lo anterior, la investigada en primer lugar describe el proceso de solicitud de portabilidad de una línea y su comunicación entre el proveedor receptor, el ABD y el proveedor donante, la cual se hace a través de los mensajes del 1001 al 1007 cuya definición se encuentra en el manual de interfaces y procesos³²:

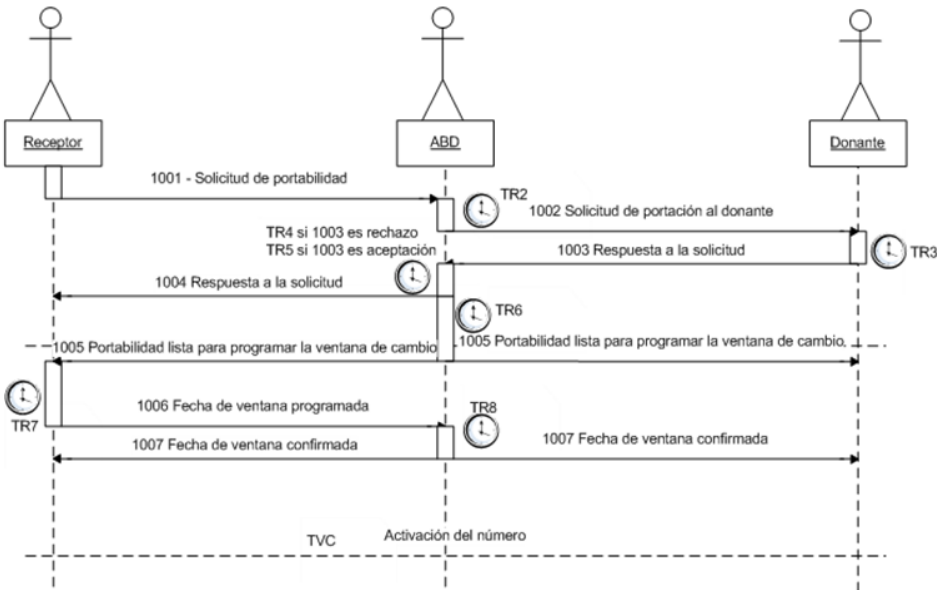
5.3.8 Mensajes del proceso

La siguiente tabla resume los mensajes a intercambiar en el proceso de solicitud de portabilidad:

Código	Tipo de mensaje
1001	Solicitud de portabilidad
1002	Réplica solicitud de portabilidad
1003	Respuesta solicitud de portabilidad del donante
1004	Réplica respuesta solicitud de portabilidad del donante
1005	Solicitud de programación de portabilidad
1006	Programación de portabilidad
1007	Confirmación programación de portabilidad
9999	Rechazo portabilidad

El flujograma del proceso es el siguiente:

5.3.6 Diagrama de actividad del proceso



Y señaló que, de acuerdo con lo anterior, cuando un usuario solicita una fecha de portación específica, el operador debe incluirla en el mensaje 1006. En segundo lugar, la investigada afirmó que en la revisión efectuada encontró que en los 75.833 casos referidos se presentó un error ya que en el campo correspondiente a la fecha sugerida por el usuario, incluyó la fecha máxima de portación, es decir, 30 días a partir de la solicitud. También informó que el ABD no lo procesó de esta manera debido a que adicionalmente no coincidía el formato correcto de la hora, por lo que quedó como fecha de portación la ventana de cambio del día siguiente a la solicitud, fecha que correspondía realmente a la solicitada por el usuario, lo que según su dicho garantizó que ningún usuario viera afectado su derecho a elegir la fecha de portación.

³² Páginas 43 v 44.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Como ejemplo de lo anterior, la investigada relacionó el caso de la siguiente línea:

“Detalle del análisis realizado a la línea [REDACTED]

Solicitud de Portación realizada el 9 de Noviembre 11:42

T	Id. proceso	Tipo de Proceso	Fecha Inicio	Fecha Fin	Estado
-	00002202011090100925	01-PORT-IN	09/11/2020 11:42	10/11/2020 03:07	CERRADO - EXITO
1001	Origen: 00002	Destino: 00000	Fecha: 09/11/2020 11:42:35		
1004	Origen: 00000	Destino: 00002	Fecha: 09/11/2020 16:12:39		
1005	Origen: 00000	Destino: 00002	Fecha: 09/11/2020 16:17:40		
1006	Origen: 00002	Destino: 00000	Fecha: 09/11/2020 16:17:59		
1007	Origen: 00000	Destino: 00002	Fecha: 09/11/2020 16:18:07		

La fecha de portación solicitada por el cliente es para el día 10 de noviembre como lo podemos ver en las siguientes consultas:

ID	ID_PORTABILITY	STATUS	PORT_ID	DONOR_ID	REQUEST_DATE	PORTING_DATE	CREATE_DATE	R
1 43018920	7659137 LINEA_PORTADA		00002202011090100925	104	09/11/20 16:17:30	10/11/20 02:01:00	10/11/20 01:14:27	0
2 43004459	7659137 PORT_TIME_NOTIFICATION_CONFIRMADO		00002202011090100925	104	09/11/20 16:17:30	10/11/20 02:01:00	09/11/20 16:17:55	0
3 43004424	7659137 PORT_TIME_NOTIFICATION_RESPONDIDO		00002202011090100925	104	09/11/20 16:17:30	09/12/20 02:01:00	09/11/20 16:17:31	0
4 43004072	7659137 PORT_IN_ACEPTADO		00002202011090100925	104	09/11/20 11:42:09	10/11/20 02:01:00	09/11/20 16:12:28	0
5 42976664	7659137 PORT_IN_ACK_RECIBIDO		00002202011090100925	104	09/11/20 11:42:09	10/11/20 02:01:00	09/11/20 11:42:17	(nu
6 42976651	7659137 PORT_IN_SOLICITADO	(null)		104	09/11/20 11:42:09	10/11/20 02:01:00	09/11/20 11:42:09	(nu
7 42976647	7659137 PORT_IN_NO_ENVIADO	(null)		104	09/11/20 11:42:08	10/11/20 00:00:00	09/11/20 11:42:08	(nu

Datos de mensaje	
OBSERVACIONES	
ID_PROCESO	00002202011090100925
EMISOR	00002
NOMBRE	[REDACTED]
NUMERO_IDENTIDAD	[REDACTED]
DIRECCION	[REDACTED]
DONANTE	00004
TIPO_USUARIO	1
TIPO_SERVICIO	1
NIP	20806
FLAG_VENTANA_AMPLIADA	1
NRN	121
SOLICITUD_TERCEROS	0
AUTORIZACION_SUSCRIPTOR	
DOCUMENTO_IDENTIDAD	
CERTIFICADO_CAMARA_COMERCIO	
OTROS_DOCUMENTOS	
VENTANA_CAMBIO	10-11-2020 00:00:00
ASESOR_ID	[REDACTED]
ASESOR_NUM	[REDACTED]
ASESOR_NOM	[REDACTED]
PTO_VENTA	[REDACTED]
REGIONAL	Noroccidente
CANAL	Retail
NRN - Numero	
121 -	[REDACTED]

En el mensaje 1005 se indica que la ventana máxima es para el día 9 de diciembre del 2020:

Datos de mensaje	
OBSERVACIONES	
ID_PROCESO	00002202011090100925
EMISOR	00000
FECHA_MAXIMA_VENTANA	09-12-2020 00:00:00
NRN - Numero	
121 -	[REDACTED]

Por error en el mensaje 1006 desde Colombia Móvil se solicita la ventana de portación para el día 9 de diciembre a las 02:00

Datos de mensaje	
OBSERVACIONES	
ID_PROCESO	00002202011090100925
EMISOR	00002
FECHA_VENTANA	09-12-2020 02:00:00
NRN - Numero	
121 -	[REDACTED]

Como la hora indicada en el mensaje anterior no es adecuada el mensaje no es aceptado por el ABD, se confirma por parte del ABD que la línea será portada el 10 de noviembre de 2020 como el cliente lo solicito inicialmente.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Datos de mensaje	
OBSERVACIONES	
ID_PROCESO	00002202011090100925
EMISOR	00000
FECHA_VENTANA	10-11-2020 00:00:00
NRN - Numero	
121 -	

(...).”

Con esa evidencia, la investigada informó que inició las acciones correspondientes para reparar el error y evitar que se sigan presentando inconsistencias en el reporte de la información, de modo que generó un diagnóstico que fue remitido al ABD quien a su vez certificó la anomalía.

Argumentos del tercero interesado:

Al respecto, el tercero interesado argumentó que **TIGO** no probó que el error sobre el cual justifica sus acciones y que implicó diligenciar el campo correspondiente a la fecha sugerida por el usuario, con la fecha máxima de portación. Tampoco logró probar que el hecho de tercero, atribuido por **TIGO** al ABD y según el cual este último no procesó las solicitudes en esa fecha por error en la hora, realizándolo en la ventana de cambio del día siguiente a la solicitud, fecha que supuestamente correspondía a la solicitada por el usuario. Por lo que, concluyó que se acreditó la afectación real a los más de 75.833 casos señalados en la formulación del pliego de cargos.

Consideraciones de la Dirección:

En cuanto al argumento según el cual, se encontró que en los 75.833 casos referidos se presentó un error en el mensaje 1006 enviado al ABD que, a su vez, este error no fue procesado por el ABD por lo que quedó como fecha de portación la ventana de cambio del día siguiente a la solicitud, fecha que supuestamente corresponde con la solicitada por el usuario, esta Dirección revisó los documentos allegados por la investigada a través de los descargos mediante el radicado N.º 20-399056-27 del 22 de octubre de 2021, en donde se encontró que la investigada pretende acreditar el error acaecido con una certificación expedida por el ABD.

Al revisar el documento PDF titulado “12. Certificación emitida por el ABD respecto al error detectado en el flujo de portabilidad ticket_0004028238_20211008”, se encuentra que el ABD certificó lo siguiente:

“En el documento con nombre Procesos_ticket_0004028238_20211008.xlsx se relacionan las fechas de ventana de cambio recibidas para los procesos indicados en la solicitud, observando que no es procesada la fecha de ventana debido a que no cumplen con alguno de los 3 horarios definidos de ventana de cambio, por lo tanto, es asignada por el ABD la fecha de ventana de cambio del siguiente día hábil, estos son:

00:00:00
02:01:00
04:01:00

En el mensaje 1006 para los procesos indicados el prestador está remitiendo el horario 02:00:00”

Efectivamente, revisado el archivo de Excel titulado “Procesos_ticket_0004028238_20211008”, se encontró que en los **75.833** registros, dichas líneas presentan un error en la hora de las 02:00:00 am, lo cual generó que la ventana de cambio se ejecutara en el día siguiente a la solicitud. Esta validación también se llevó a cabo en el archivo de Excel titulado “INFORME FINAL”, con radicado N.º 20-399056-15-2 del 2 de julio de 2021, donde se encontró que, en los **75.833** registros, estos presentan el mismo error mencionado anteriormente.

Sin embargo, esta Dirección debe aclarar que dicha certificación no acredita que por error se incluyó la fecha máxima de portación en el campo correspondiente a la fecha sugerida por el usuario, por lo

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

que el error acreditado por la investigada no significa que sí se haya respetado la fecha elegida por los usuarios para realizar la portabilidad, pues el error en cuestión hizo que la fecha de la ventana de cambio quedara para el día hábil siguiente, pero ello no es prueba de que la ventana de cambio haya quedado para la fecha elegida por el usuario.

En este sentido, la investigada no adjuntó prueba alguna que relacionara las fechas reales que los usuarios eligieron para realizar la ventana de cambio, simplemente se limitó a decir que el error hizo que quedara “*como fecha de portación la ventana de cambio del día siguiente a la solicitud, **fecha que correspondía realmente a la solicitada por el usuario***”, sin aportar prueba alguna de la afirmación subrayada.

Así, al analizar el documento PDF titulado “12. *Certificación emitida por el ABD respecto al error detectado en el flujo de portabilidad ticket_0004028238_20211008*”, en la introducción del mismo esta Dirección encuentra lo siguiente:

“El presente informe se genera a solicitud del prestador Tigo con ticket 0004028238:

‘Para los ID de proceso adjuntos, la solicitud de portabilidad se realizó con el flag de ventana ampliada, es decir se solicitó la portación en una fecha específica. No obstante lo anterior la portación no se dio en esta fecha.

*Se revisaron los casos y se evidencia el envío del mensaje 1006 con la fecha solicitada para portación, **sin embargo la portación efectiva se hace en la fecha de ventana más próxima.***

Por favor su revisión y explicación del porqué de esta situación. Se envía el archivo via mail debido a que esta herramienta no permite el carque.

Esta información se requiere para a mas tardar mañana viernes 8 de octubre, para dar respuesta a un requerimiento de la SIC.” (Destacado fuera de texto).

Como se evidencia, la portación efectiva se realizó en la fecha de ventana más próxima, es decir, al día hábil siguiente de la solicitud de portación por parte del usuario, pero no hay prueba alguna dentro del expediente en que se observe que dicha fecha de ventana de cambio coincide con la fecha realmente solicitada por el usuario para realizar la ventana de cambio. En otras palabras, que la portación se haya realizado en la fecha de ventana más próxima no significa que dicha portación se haya realizado en la fecha de ventana solicitada por el usuario.

Conforme con lo anterior, al analizar el archivo de Excel titulado “*INFORME FINAL*”, con radicado N.º20-399056-15-2 del 2 de julio de 2021, esta Dirección encuentra que efectivamente existen **75.833** registros en donde el proveedor no habría atendido la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario, pues se refleja su realización en una fecha anterior, esto es, el día hábil siguiente de la solicitud de portación por parte del usuario.

En consecuencia, esta Dirección encuentra que **TIGO** desconoció lo establecido en el artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el subíndice 2.6.2.5.2.5. del numeral 2.6.2.5.2. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el parágrafo 2 del artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 13 de la Resolución CRC 5929 de 2020), sobre todo en lo que se refiere a la obligación de “[r]espetar la fecha elegida por el usuario para hacer efectiva la portación...”, por lo que procederá a imponer las sanciones administrativas correspondientes.

17.3.3. Cargo N.º 3. TIGO presuntamente habría desconocido el deber de suministrar la información requerida por la autoridad de manera exacta y completa.

Al respecto, esta Dirección debe resaltar que, a través de la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021, la imputación fáctica consistió en lo siguiente:

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

*“De acuerdo con la información recaudada, resultado del requerimiento realizado a **TIGO** el 14 de mayo del año en curso (20-399056- -6), la Dirección halló que el archivo contentivo de la información alusiva a: ‘la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020’ con las especificaciones solicitadas, al parecer fue aportado de manera incompleta e inexacta. Adicionalmente, las explicaciones no resultarían consistentes y claras en relación con lo solicitado por lo siguiente:*

- En la base de datos denominada ‘INFORME FINAL’ para todos los casos, esto es, tanto los finalizados con éxito como con rechazo, las casillas de [fecha de activación del servicio, hora de activación del servicio, fecha de la portación exitosa y hora de la portación exitosa] están en blanco, es decir no se reportó la información, lo cual impidió verificar de manera cierta la fecha en que se llevó a cabo la activación del número portado, pese a que el proveedor adujo que la fila en blanco para estas casillas presuntamente obedeció a que la portación no fue exitosa.*
- En la base de datos ‘INFORME FINAL’, aparecen registros en los que en la casilla que se debía diligenciar el nombre del usuario se menciona de manera repetida la siguiente expresión (‘USSD POOL NOMBRE 74541861 (varía el número para cada registro) USSD APELLIDO’), información que no corresponde con nombres de usuarios.*
- En la base de datos ‘INFORME FINAL’, dos (2) casos presentan información inconsistente, debido a que se reflejan fechas que llevan a concluir que los usuarios solicitan la fecha de ventana de cambio en una fecha anterior o antes de la fecha de la solicitud de portación.*
- En la base de datos ‘INFORME FINAL’, la casilla relacionada con el canal de recepción de la solicitud de portación, el proveedor alude a los siguientes canales ‘tiendas propias’, ‘televentas’, ‘corporativo’, ‘fuerza vd’, ‘DISTRIBUIDORES’, ‘retail’, sin embargo, no precisó de manera clara cuáles corresponden a una oficina física de atención al usuario y cuáles a los otros medios de atención.*

Al respecto, el proveedor de servicios solo menciona que la información relacionada con la fecha de recepción de la SIM CARD por parte del usuario, (Columna S) de la base de datos antes mencionada, no fue diligenciada debido a que ‘(...) el usuario solicitó la portación en una tienda o en un canal de fuerza de venta directa y por tanto, la entrega de la SIM CARD se realizó al momento de la solicitud de la portabilidad’, explicación que carecería de claridad y suficiencia para establecer claramente los canales de atención”.

Argumentos de la defensa:

Al respecto, la investigada argumentó lo siguiente:

“Ahora bien, señala la SIC que de la información reportada como casos exitosos de portación como operador receptor (431.710), no diligenciamos información de 323.170 en los campos: (i) la fecha de la portación exitosa, (ii) la hora de la portación exitosa, (iii) la fecha de la activación del servicio, (iv) la hora de la activación del servicio. Sobre el particular nos permitimos aclarar que la fecha y hora de portación exitosa corresponde a la misma información reportada como fecha y hora de la ventana de cambio, por lo que para evitar repetir la información y prevenir errores de interpretación, se incluyó la información sin duplicar, lo que rinde cuenta de que la información se suministró de forma completa. Sin embargo, para mayor recaudo de su despacho, procedemos a remitir nuevamente el archivo con las columnas requeridas, así como las columnas de fecha y hora de activación del servicio.”

Argumentos del tercero interesado:

Al respecto, el tercero interesado señaló que durante la investigación se evidenció que **TIGO** entregó información incompleta e inexacta, entre otras en el archivo en el cual se requirió: *“la cantidad de números portados en calidad de proveedor receptor desde el 1 de julio hasta el 30 de noviembre de 2020”.*

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Consideraciones de la Dirección:

Respecto del argumento de la investigada de que en el archivo de Excel titulado “*INFORME FINAL*”, con radicado N.º 20-399056-15-2 del 2 de julio de 2021, no diligenciaron los campos de: (i) la fecha de la portación exitosa; (ii) la hora de la portación exitosa; (iii) la fecha de la activación del servicio, y (iv) la hora de la activación del servicio, debido a que la fecha y hora de portación exitosa corresponde a la misma información reportada como fecha y hora de la ventana de cambio, por lo que, para evitar repetir la información y prevenir errores de interpretación, se incluyó la información sin duplicar, esta Dirección considera que ello no exime del incumplimiento a lo establecido en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por cuanto, si bien la investigada manifiesta que ello lo hicieron para “*prevenir errores de interpretación*”, lo cierto es que ello no es más que una simple apreciación subjetiva que carece de prueba, por el contrario, la falta de esa información sí generó que esta Entidad no pudiera ejercer en debida forma su función de inspección, vigilancia y control.

En otras palabras, la presentación de la información de forma incompleta obstruye la labor investigativa de esta Dirección, siendo que al enviar la información sin repetir y para “*prevenir errores de interpretación*” la investigada no aclaró que dichas columnas de (i) la fecha de la portación exitosa; (ii) la hora de la portación exitosa; (iii) la fecha de la activación del servicio, y (iv) la hora de la activación del servicio, se encontraban repetidas en las columnas de fecha y hora de la ventana de cambio. En efecto, esta Dirección no pudo contrastar y constatar las fechas y horas de las portaciones exitosas dentro de la presente investigación, antes de la formulación del pliego de cargos a través de la Resolución N.º 60327 del 20 de septiembre de 2021.

Ahora, la investigada procedió a remitir nuevamente el archivo de Excel “*INFORME FINAL*” con las columnas requeridas, en donde se evidencia que las columnas de (i) la fecha de la portación exitosa; (ii) la hora de la portación exitosa; (iii) la fecha de la activación del servicio, y (iv) la hora de la activación del servicio, se encuentran debidamente diligenciadas.

Sin embargo, esta Dirección debe resaltar que el presente cargo no trataba únicamente del no diligenciamiento de los campos de: (i) la fecha de la portación exitosa; (ii) la hora de la portación exitosa; (iii) la fecha de la activación del servicio, y (iv) la hora de la activación del servicio, sino que también se reprochó lo siguiente:

“(…).

- En la base de datos ‘*INFORME FINAL*’, aparecen registros en los que en la casilla que se debía diligenciar el nombre del usuario se menciona de manera repetida la siguiente expresión (“*USSD POOL NOMBRE 74541861 (varía el número para cada registro) USSD APELLIDO*”), información que no corresponde con nombres de usuarios.
- En la base de datos ‘*INFORME FINAL*’, dos (2) casos presentan información inconsistente, debido a que se reflejan fechas que llevan a concluir que los usuarios solicitan la fecha de ventana de cambio en una fecha anterior o antes de la fecha de la solicitud de portación.
- En la base de datos ‘*INFORME FINAL*’, la casilla relacionada con el canal de recepción de la solicitud de portación, el proveedor alude a los siguientes canales “*tiendas propias*”, “*televentas*”, “*corporativo*”, “*fuerza_vd*”, “*DISTRIBUIDORES*”, “*retail*”, sin embargo, no precisó de manera clara cuáles corresponden a una oficina física de atención al usuario y cuáles a los otros medios de atención.

Al respecto, el proveedor de servicios solo menciona que la información relacionada con la fecha de recepción de la SIM CARD por parte del usuario, (Columna S) de la base de datos antes mencionada, no fue diligenciada debido a que “(…) el usuario solicitó la portación en una tienda o en un canal de fuerza de venta directa y por tanto, la entrega de la SIM CARD se realizó al momento de la solicitud de la portabilidad”, explicación que carecería de claridad y suficiencia para establecer claramente los canales de atención.”

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Al respecto, esta Dirección observa que la investigada no se pronunció acerca de estos presuntos incumplimientos en las oportunidades previstas para ello, es decir, no hay mención alguna de los anteriores puntos en sus escritos de descargos y alegatos de conclusión. Además, esta Dirección revisó el archivo de Excel titulado “13. INFORME_FINAL”, dentro del radicado N.º 20-399056-27 del 22 de octubre de 2021, y no encontró que la investigada haya aportado la información que se le reprocha no haber informado al inicio de la presente investigación. En este sentido, esta Dirección concuerda con los argumentos del tercero interesado de que durante la investigación se evidenció que **TIGO** entregó información incompleta e inexacta.

En consecuencia, esta Dirección encuentra probado el incumplimiento por parte de **TIGO** de lo establecido en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por lo que procederá a imponer las sanciones a que haya lugar.

Para finalizar, esta Dirección se pronunciará respecto de los argumentos de la investigada comunes a todos los cargos llamados “*LOS HALLAZGOS EN LOS CARGOS FORMULADOS DEBEN SER ANALIZADOS CONFORME AL PRINCIPIO DE LESIVIDAD Y LA FALTA DE AFECTACIÓN DEL BIEN JURÍDICO POR LAS DETECCIONES EFECTUADAS*”, contenidos en el escrito de descargos y reiterados en los alegatos de conclusión.

17.3.4. En cuanto al argumento de TIGO referente al principio de lesividad y la falta de afectación del bien jurídico.

Argumentos de la defensa:

La investigada manifestó que la misma ha obrado de buena fe y en procura de los derechos de sus usuarios, desplegando acciones tendientes a prevenir delitos de suplantación o la comisión de actividades fraudulentas que al final terminan afectando al mercado.

Así mismo, argumentó que los derechos de los usuarios no fueron objeto de desmedro por parte de acciones ejecutadas por **TIGO**, por lo que dichas acciones deben ser valoradas con la consideración del principio de lesividad, es decir, aquellas que hayan causado un daño real o una afectación directa a los derechos de los usuarios y las obligaciones establecidas en la regulación. Así, sólo debe sancionarse a quien infringe la norma sin justificación alguna.

Respecto del principio de lesividad, la investigada cita el siguiente extracto de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de casación N.º 138 del 13 de mayo de 2009, Magistrado Ponente Julio Enrique Socha Salamanca:

“El principio de lesividad de la conducta punible surgió como un criterio de limitación del poder punitivo dentro del moderno Estado de Derecho, en el entendido de que constituye una obligación ineludible para las autoridades tolerar toda actitud o comportamiento que de manera significativa no dañe o ponga en peligro a otras personas, individual o colectivamente consideradas, respecto de los bienes y derechos que el ordenamiento jurídico penal está llamado como última medida a proteger”

En relación con lo anterior, la investigada argumentó que, si bien la jurisprudencia citada hace referencia a un principio natural del derecho penal, en la misma se hace referencia a las garantías constitucionales del Estado Social de Derecho que permean el ordenamiento jurídico general, por lo que no puede dejarse de lado que la evaluación de las conductas endilgadas a **TIGO** no puede circunscribirse a un simple cotejo con norma-conducta para catalogar una eventual sanción, pues ello supondría un escenario de un castigo desproporcionalmente gravoso frente a la conducta investigada.

Por todo lo anterior, **TIGO** solicitó que, en atención a que las conductas objeto de investigación no desplegaron efectos negativos sobre terceros, se acuda a un análisis justo, equitativo, igualitario, permeado de la aplicación directa de garantías constitucionales como el debido proceso y el acatamiento de los principios de índole constitucional como el principio de lesividad e incluso el de proporcionalidad.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Consideraciones de la Dirección:

Esta Dirección debe señalar que no comparte el argumento de la investigada, referente al principio de lesividad y la falta de afectación del bien jurídico, por cuanto durante la presente investigación quedó demostrado que **TIGO**, al incumplir las normas regulatorias establecidas por la CRC dentro del proceso de portabilidad, sí vulneró los derechos de los usuarios de comunicaciones y, por ende, hubo una afectación al bien jurídico tutelado.

En este sentido, tal como se analizó en el primer cargo, la conducta desplegada por la investigada vulneró el derecho del usuario de elegir y cambiar libremente el proveedor, dispuesto en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, al rechazar portabilidades sin el cumplimiento de los requisitos regulatorios para hacerlo. Dicho derecho a la libre elección fue desarrollado como principio orientador en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones pues, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificada por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), estableció que, en todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador para la prestación de los servicios de comunicaciones.

Igualmente, la conducta desplegada por la investigada también vulneró lo establecido en el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016, pues este establece la obligación de todo proveedor donante de “[a]utorizar la solicitud de portación, o rechazarla según las condiciones establecidas en la regulación, de manera eficiente y eficaz”, lo cual **TIGO** desconoció al no remitir la prueba soporte de rechazo de la solicitud de portabilidad.

Cabe señalar que con las conductas desplegadas por la investigada se afectó a un universo considerable de usuarios de comunicaciones, por cuanto se evidencia en el archivo de Excel titulado “2 LINEAS QUE NO SE PORTARON Y PROCESOS RECHAZADOS”, radicado con el N.º 20-399056-3-2 del 9 de noviembre de 2020, el mismo cuenta con **146.529** registros de rechazo en la solicitud de portación.

Por todo lo anterior, esta Dirección concluye que el argumento de la investigada no está llamado a prosperar.

17.4. CONCLUSIONES.

Del análisis del caso concreto se concluye que la sociedad **TIGO** incumplió lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.2.5. del numeral 2.6.2.5.2. y el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el parágrafo 2 del artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 13 de la Resolución CRC 5929 de 2020), y el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

En consecuencia, se procederá a imponer las sanciones administrativas a que haya lugar.

DÉCIMO OCTAVO. DOSIMETRÍA SANCIONATORIA.

Una vez se comprueba la responsabilidad administrativa por el incumplimiento en las disposiciones imputadas en la formulación del pliego de cargos, es procedente cuantificar la sanción pecuniaria que se impondrá al proveedor de servicios de comunicaciones que, con su conducta, desobedeció las obligaciones previstas en las normas endilgadas.

En primer lugar, es importante resaltar que las normas en materia de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones buscan dotar a los consumidores de un mínimo de

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

garantías y derechos con el objeto de equilibrar la posición de superioridad de las sociedades comerciales que prestan estos servicios, para garantizar estos derechos confirió a la Superintendencia de Industria y Comercio facultades de inspección, vigilancia y control, dándole el poder para *“Tramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”*³³.

Ahora bien, es importante resaltar que la sanción es una herramienta legal que no solo está dada para censurar las conductas que son contrarias a los derechos y garantías establecidos en favor de los usuarios de los servicios de comunicaciones, tiene también una función de prevención general, cuyo fin busca persuadir a los proveedores de que se abstengan de ejecutar o realizar comportamientos que atenten o lesionen los derechos legítimamente reconocidos por el ordenamiento legal, previniéndole de las consecuencias negativas que supondría su conducta, por esto, las sanciones guardan su característica de secundaria y derivada, y solo son aplicables en los casos que no existe lugar a dudas de la vulneración normativa. En fin, las normas jurídicas atribuyen derechos e imponen deberes; sólo en el caso en que falle esta estructura, el aparato estatal recurre a imponer sanciones de carácter correctivo.

En este sentido se ha pronunciado la Honorable Corte Constitucional mediante Sentencia C-875 de 2011, de la siguiente manera:

“Ese poder sancionador ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación como un instrumento de autoprotección, en cuanto contribuye a preservar el orden jurídico institucional mediante la asignación de competencias a la administración que la habilitan para imponer a sus propios funcionarios y a los particulares el acatamiento, inclusive por medios punitivos, de una disciplina cuya observancia contribuye a la realización de sus cometidos”.

Entonces, la imposición de sanciones por parte de la autoridad conlleva límites y condiciones específicas, de cuyo seguimiento se deriva que el sujeto destinatario de los deberes y obligaciones tenga plena claridad acerca de las consecuencias que puede generar su indebido actuar. De lo anterior, es claro que siempre y cuando la autoridad sancionadora se mantenga dentro de los límites que legalmente le han sido impuestos, puede modular la sanción, atendiendo a diversos criterios que pueden tornarla más o menos gravosa³⁴.

Así las cosas, la graduación de la sanción que esta Superintendencia realiza en virtud de la facultad sancionatoria legalmente a ella atribuida, obedece principalmente a una facultad discrecional que no es absoluta, esto es, no depende de la aplicación de criterios subjetivos. En efecto, el monto de la sanción que se aplica en cada caso particular, se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente, los cuales se encuentran dispuestos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011³⁵.

De este modo, los criterios previstos por la ley para la imposición de las sanciones son los siguientes:

“Artículo 50. Graduación de las Sanciones. *Salvo lo dispuesto en leyes especiales, la gravedad de las faltas y el rigor de las sanciones por infracciones administrativas se graduarán atendiendo a los siguientes criterios, en cuanto resultaren aplicables:*

- 1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.*
- 2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.*
- 3. Reincidencia en la comisión de la infracción.*
- 4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.*
- 5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.*

³³ Numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011.

³⁴ “(...) Para la Corte es claro que la potestad de evaluación de la gravedad de la falta debe dejarse a juicio de la Administración, pues sólo ella tiene conocimiento inmediato de la dimensión y repercusiones de la conducta reprochable. Por ello no resulta violatorio del principio de reserva de ley en materia sancionatoria que la Administración evalúe la gravedad de la conducta e imponga las sanciones dentro del marco establecido por el legislador, pues con que la ley haya determinado las faltas y las sanciones se entiende satisfecho el principio de legalidad (...)” Corte Constitucional Sentencia C-1153 de 2005.

³⁵ De conformidad con lo previsto en el inciso primero del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

6. *Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.*
7. *Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.*
8. *Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas”.*
(Destacado propio)

De allí que, los criterios oscilarán en mayor o menor medida dentro de los fundamentos sancionatorios, atendiendo las particularidades propias de los casos sujetos a investigación y fruto del análisis de los hechos, el derecho y de las pruebas aportadas, corresponden en mayor medida al (i) daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados, (ii) beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero, (iii) reincidencia en la comisión de la infracción, (iv) resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión, (v) utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos, (vi) grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes, (vii) renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente y (viii) reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, derroteros para fundamentar la coerción impartida por el poder público representado en cabeza de éste órgano de control, sin olvidar el principio de proporcionalidad presente a lo largo del análisis desplegado por esta Dirección.

De igual manera, la norma que autoriza la aplicación de la sanción en materia de servicios de comunicaciones, es el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015³⁶, el cual estableció unos rangos máximos según la naturaleza de la infracción, que sirven de parámetro a la Autoridad sancionadora para la determinación del monto de la sanción, permitiendo la imposición de multas a personas jurídicas por una cantidad que va hasta los Quince Mil Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (15.000 SMLMV).

Sumado a lo anterior y de acuerdo con la citada disposición normativa, no es requisito indispensable que todos los criterios antes mencionados deban estar configurados para poder imponer una sanción por transgresión a las disposiciones previstas en el Régimen de Protección de Usuarios de los Servicios de Comunicaciones; por lo tanto, encontrándose demostrada la vulneración a las disposiciones en materia de protección al consumidor relativas a los usuarios de los servicios de comunicaciones, esta Dirección considera procedente establecer para el caso concreto, de acuerdo con los parámetros que resulten aplicables la respectiva sanción administrativa.

Adicionalmente, el parágrafo del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009 establece una serie de factores atenuantes en función de la cesación de la conducta, factores que dependen del momento en que se acredite la cesación.

Ahora bien, luego de exponerse los fundamentos jurídicos de la dosimetría sancionatoria que se realiza luego de verificarse la responsabilidad administrativa del operador investigado, resulta pertinente resaltar la relevancia del caso objeto de estudio si se tiene en cuenta que la imposición de medidas correctivas en el marco de investigaciones por portabilidad numérica permite garantizar la materialización del derecho de libre elección a los usuarios de servicios de comunicaciones móviles, quienes puede elegir el proveedor, la modalidad y las características del servicio sin la necesidad de perder el número de la línea que han venido utilizando y a través de la cual cursan todas sus comunicaciones móviles.

Bajo esa óptica, el proceso de portabilidad numérica en Colombia ha cobrado gran importancia en el marco de las comunicaciones móviles que hasta el mes de marzo de 2022 se han realizado aproximadamente 35,3 millones de operaciones de portación desde que se implementó en 2011 la medida de Portabilidad Numérica Móvil en el país, pese a que las operaciones de portación en enero de 2022 tuvieron una disminución de 11,43% respecto del mes inmediatamente anterior, comportamiento estacionario que se ha evidenciado a lo largo de la serie para el primer mes de cada año, mientras que para febrero y marzo del año en curso se evidenciaron crecimientos de 12,20% y

³⁶ Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

5,93%, respectivamente³⁷, lo cual demuestra que dichas operaciones ocupan un segmento muy importante de usuarios en nuestro país, razón por la cual cualquier conducta que transgreda este derecho intrínseco de los usuarios de servicios de comunicaciones resulta de la mayor relevancia para la Superintendencia de Industria y Comercio.

Ahora bien, tal como se mencionó en precedencia es pertinente recordar que la portabilidad numérica como concepto, nace para para el consumidor de servicios de telecomunicaciones como soporte del derecho de libre elección reconocido como tal por el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 e inmerso como principio en el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones. Este derecho que a la vez tiene la connotación de principio, está previsto como rector en materia de servicios de comunicaciones, el cual además orienta la forma como el usuario puede concretar la elección de los servicios y planes a los que accede, por ende, extiende su aplicación a la forma en que modifica dicha decisión de consumo.

Es por ello que la materialización del proceso de portabilidad genera que se garantice la protección y efectividad del derecho que tienen los usuarios a conservar su número y así mismo la facultad exclusiva que reside en estos de poder elegir y cambiar de proveedor libremente, con el fin de que puedan acceder a los servicios de comunicaciones móviles, bien sea en modalidad pospago o prepago, en el momento y bajo las condiciones que esos usuarios consideren ideales.

En consecuencia, por medio de la solicitud de portación se materializa el derecho la libre elección, solicitud que está únicamente en cabeza del usuario y de acuerdo con las reglas previstas en la regulación vigente, las cuales deben acatarse por los proveedores de servicios de comunicaciones siempre que actúan como donantes o receptores.

Lo anterior quiere decir que no existe motivo o justificación alguna para que un operador de servicios móviles limite el derecho del usuario de llevarse su línea al proveedor que desee, con el cual además inició una nueva relación contractual en el marco de la prestación de los servicios de comunicaciones, vínculo que no puede verse obstaculizado por situaciones que no se circunscriben a los casos expresamente previstos dentro del proceso de portabilidad previsto en el Régimen de Protección de Usuarios.

De igual manera, no puede desconocerse la voluntad de la persona al manifestar a partir de cuando desea iniciar la nueva relación contractual y en ese sentido, resulta mucho menos admisible que en desarrollo del proceso de portabilidad se deje sin servicios de comunicaciones al usuario, toda vez que en esté se garantiza en todo momento la continuidad del servicio respecto de la línea móvil del usuario.

Por otra parte, se evidencia que la transgresión de este tipo de obligaciones generales impuestas a todos los proveedores involucrados en el proceso de portabilidad numérica, consistentes – entre otras – en realizar prácticas irregulares frente al proceso de portación, afecta de manera ostensible al sector en general, en la medida en que se trata de un proceso que tiene aplicación entre proveedores que han de interactuar operativamente.

Con base en las anteriores consideraciones, concluye la Dirección que son suficientes para imponer una sanción que resulte adecuada a partir de la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con sustento este criterio de dosificación.

En atención a lo anterior, procede esta Dirección a establecer la respectiva sanción bajo los parámetros antes anotados y luego de estudiados todos los criterios de graduación de las sanciones con lo que se determina que para el caso concreto operan los siguientes:

18.1. DAÑO O PELIGRO GENERADO A LOS INTERESES JURÍDICOS TUTELADOS.

³⁷ Según información dispuesta en el Data Flash 2022-008 sobre Portabilidad Numérica Móvil elaborado con base en la información hasta marzo de 2022 extraída del sitio dispuesto por el Administrador de la Base de Datos, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016. (<https://www.postdata.gov.co/dataflash/data-flash-2022-008-portabilidad-numerica-movil>)

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

En la presente investigación se comprobó que **TIGO**, vulneró el derecho del usuario de elegir y cambiar libremente el proveedor, al rechazar portabilidades sin el cumplimiento de los requisitos regulatorios para hacerlo, esto es, sin adjuntar las pruebas soporte de los rechazos de las solicitudes de portabilidad en calidad de proveedor donante. Igualmente, vulneró el derecho de libre elección de los usuarios en tanto que no atendió la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario para realizar la portabilidad, en calidad de proveedor receptor.

Así mismo, en la presente investigación se comprobó que **TIGO**, sin justificación alguna y de forma libre y espontánea, se abstuvo de presentar a las autoridades la información requerida de manera oportuna, por lo que con su conducta incurrió en la infracción prevista en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Así las cosas, debe indicarse que la actuación desplegada por la sociedad investigada resultó transgresora de sus obligaciones, ya que debió haber dado respuesta al requerimiento elevado dentro del término otorgado y de manera íntegra.

De manera que, es menester resaltar que la aplicación de este criterio obedece a la potencialidad que tuvieron las conductas infractoras dentro de las cuales se encuentran la de desconocer el principio de libre elección en cabeza de los usuarios y su derecho a portarse hacia otro operador.

Bajo la anterior premisa, resulta pertinente relacionar el número de portaciones llevadas a cabo en el país durante los años 2020 y 2021, período dentro del cual se encuentran los casos objeto de infracción por parte de la investigada. En ese sentido según datos de la CRC durante el 2020 se llevaron a cabo 3,97 millones y durante el 2021 se realizaron 6,92 millones de operaciones de portación móvil, lo cual demuestra que este tipo de operaciones se vienen incrementando sustancialmente dentro del territorio colombiano.

Visto lo anterior, las conductas desplegadas por la sociedad investigada permiten evidenciar la ocurrencia sistemática de irregularidades en un número plural de procesos de portación, en los que no se cumplieron los requisitos y condiciones establecidos en la regulación, con lo cual se transgredió la normativa que ha sido dispuesta por la CRC, en materia de portabilidad numérica, derecho otorgado a los usuarios de los servicios de comunicaciones para que de manera libre y espontánea puedan escoger su proveedor de servicios de comunicaciones.

Así las cosas, estas circunstancias no solamente afectan negativamente las cifras consolidadas del sector de TIC en lo referente a estadísticas de este tipo de operaciones, sino que además minan la confianza que genera el Régimen de Portabilidad Numérica dentro del sector de las telecomunicaciones. A partir de lo anterior, puede generarse un nivel de incertidumbre en los usuarios respecto de un trámite que debe garantizar su derecho de libre elección y en todo momento la continuidad del servicio, y de manera correlativa desincentivar su utilización por parte de la población.

Ahora bien, en materia de daño a los consumidores no se puede perder de vista que la Corte Constitucional señaló:

“Tratándose de la protección de los derechos de los consumidores, no se requiere entonces la existencia de un daño, tampoco la de un perjuicio, no hay lugar mediante el ejercicio de una acción colectiva a una indemnización reparatoria, como ya se dijo. Lo que el legislador protege es el derecho de quienes adquieran un producto o servicio determinado a no resultar defraudados en la confianza pública que el productor debe honrar permanentemente y con respecto a todos”.³⁸

Ahora bien, el Consejo de Estado indicó:

“La conducta objeto de sanción administrativa debe ser antijurídica. (...) Siempre se ha sostenido que el derecho penal reprocha el resultado, incluso en los denominados delitos de peligro, comoquiera que se requiere una puesta efectiva en riesgo del bien jurídico objeto de protección. Esta situación no se presenta en el ámbito administrativo en el que por regla general la “(...) esencia de la infracción radica en el incumplimiento de la norma”, de allí que se sostenga que el reproche recae sobre ‘la mera conducta’. En derecho sancionatorio,

³⁸ Corte Constitucional T466/2003. A Beltrán.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

interesa la potencialidad del comportamiento, toda vez que el principal interés a proteger es el cumplimiento de la legalidad, de forma tal que tiene sustancialidad (antijuridicidad formal y material) ‘la violación de un precepto que se establece en interés colectivo, porque lo que se sanciona es precisamente el desconocimiento de deberes genéricos impuestos en los diferentes sectores de actividad de la administración’.

Así las cosas, el derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva. Cosa distinta, es que el peligro del cual se habla pueda ser concreto (se pide en la norma la efectiva generación de un riesgo) o abstracto; en el último caso, el carácter preventivo de la potestad punitiva confiada a la administración conduce a una construcción no concebible en derecho penal: cobran importancia conductas que “(...) si consideradas singularmente pueden no ser perjudiciales, en el supuesto en el que se generalicen afectarían con toda probabilidad el bien jurídico protegido, lesionándolo”.³⁹

En concordancia con lo anterior, es evidente que las competencias de vigilancia y control otorgadas a la Dirección para conocer de las investigaciones “(...) en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”⁴⁰, permiten colegir que todas las actuaciones que se surten en las investigaciones administrativas de nuestro conocimiento, deben determinar la responsabilidad del proveedor de servicios de comunicaciones en relación con los servicios que suministra a los usuarios.

En ese sentido, verificar o ponderar el peligro generado a los intereses jurídicos tutelados y prestados por la sociedad comercial investigada, está supeditado a la protección del interés general que rodea a la regulación vigente.

18.2. GRADO DE PRUDENCIA Y DILIGENCIA CON QUE SE HAYAN ATENDIDO LOS DEBERES O SE HAYAN APLICADO LAS NORMAS LEGALES PERTINENTES.

En la presente investigación se comprobó que **TIGO**, vulneró el derecho del usuario de elegir y cambiar libremente el proveedor, al rechazar portabilidades sin el cumplimiento de los requisitos regulatorios para hacerlo, esto es, sin adjuntar las pruebas soporte de los rechazos de las solicitudes de portabilidad en calidad de proveedor donante. Igualmente, vulneró el derecho de libre elección de los usuarios en tanto que no atendió la fecha de ventana de cambio sugerida por el usuario para realizar la portabilidad, en calidad de proveedor receptor.

Así mismo, en la presente investigación se comprobó que **TIGO**, sin justificación alguna y de forma libre y espontánea, se abstuvo de presentar a las autoridades la información requerida de manera oportuna, por lo que con su conducta incurrió en la infracción prevista en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Así las cosas, debe indicarse que la actuación desplegada por la sociedad investigada resultó transgresora de sus obligaciones, ya que debió haber dado respuesta al requerimiento elevado dentro del término otorgado y de manera íntegra.

Así las cosas, teniendo en cuenta los criterios normativos a los cuales está sujeta la discrecionalidad de la administración, la Dirección encuentra que, al efectuar la valoración respecto de la falta de cumplimiento en sus deberes y la inaplicación del ordenamiento jurídico, se pudo evidenciar que operador desconoció las disposiciones legales y regulatorias, conforme con lo explicado a lo largo de este acto administrativo.

Ahora bien, es pertinente tener en cuenta que el incumplimiento regulatorio en que incurrió **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** conlleva a la vulneración de concretas obligaciones, deberes y/o prohibiciones previamente conocidas y adquiridas a partir de la voluntaria decisión del proveedor de prestar los servicios de telecomunicaciones que acarrearán la observancia de tales aspectos.

Generalmente los destinatarios de la potestad sancionadora son operadores cualificados que por su

³⁹ CE 3, 22 Oct. 2012, e 05001232400019960068001, E. Gil. En [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S3/05001-23-24-000-1996-00680-01\(20738\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/117/S3/05001-23-24-000-1996-00680-01(20738).pdf), consultado el 01/11/2021.

⁴⁰ D. 4886/2011, Art. 13 – 3.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

conocimiento se les exige “la diligencia del hombre más cuidadoso en el manejo de sus negocios mas importantes.” De hecho, en este caso el deber de conocer y cumplir las disposiciones que rigen una actividad hace que este grado subjetivo de culpabilidad se confunda con incumplimientos formales y se parte de la idea de que la responsabilidad parte de la mera inobservancia de las normas.

Por lo anterior, teniendo en cuenta que se pudo acreditar la inobservancia al deber máximo de diligencia en el cumplimiento de normatividad infringida, pues siendo el proveedor un profesional del sector de telecomunicaciones, que cuenta con el conocimiento necesario de naturaleza técnica para prestar el servicio y que conoce el procedimiento regulatorio que establece las condiciones a que éste se sujeta, motivo por el cual conocía de antemano las obligaciones que el régimen jurídico le imponía, no tiene a mano ninguna justificación para no haber dado cumplimiento integral a las obligaciones que le son exigibles en el marco de los procesos de portabilidad, de conformidad con las condiciones exigidas por la normatividad y las condiciones de tiempo, modo y lugar en que debía desempeñar las actividades echadas de menos por esta Dirección.

Por lo anterior, se tendrá en cuenta este criterio al momento de proferir la decisión.

18.3. RESISTENCIA, NEGATIVA U OBSTRUCCIÓN A LA ACCIÓN INVESTIGADORA O DE SUPERVISIÓN.

En el presente caso se observó que la investigada presentó resistencia y negativa a la acción investigadora y de supervisión de esta Entidad. Lo anterior, toda vez que, revisadas las pruebas incorporadas dentro de la presente investigación, se advirtió que allegó de manera incompleta respuesta al requerimiento de información, con radicado N.º 20-399056-15-2 del 2 de julio de 2021, en lo referente al archivo de Excel titulado “*INFORME FINAL*”.

En este sentido, allegó de manera incompleta a saber:

“(…).

- *En la base de datos denominada “INFORME FINAL” para todos los casos, esto es, tanto los finalizados con éxito como con rechazo, las casillas de [fecha de activación del servicio, hora de activación del servicio, fecha de la portación exitosa y hora de la portación exitosa] están en blanco, es decir no se reportó la información, lo cual impidió verificar de manera cierta la fecha en que se llevó a cabo la activación del número portado, pese a que el proveedor adujo que la fila en blanco para estas casillas presuntamente obedeció a que la portación no fue exitosa.*
- *En la base de datos “INFORME FINAL”, aparecen registros en los que en la casilla que se debía diligenciar el nombre del usuario se menciona de manera repetida la siguiente expresión (“USSD POOL NOMBRE 74541861 (varía el número para cada registro) USSD APELLIDO”), información que no corresponde con nombres de usuarios.*
- *En la base de datos “INFORME FINAL”, dos (2) casos presentan información inconsistente, debido a que se reflejan fechas que llevan a concluir que los usuarios solicitan la fecha de ventana de cambio en una fecha anterior o antes de la fecha de la solicitud de portación.*
- *En la base de datos “INFORME FINAL”, la casilla relacionada con el canal de recepción de la solicitud de portación, el proveedor alude a los siguientes canales “tiendas propias”, “televentas”, “corporativo”, fuerza_vd”, “DISTRIBUIDORES”, “retail”, sin embargo, no precisó de manera clara cuáles corresponden a una oficina física de atención al usuario y cuáles a los otros medios de atención.*

“(…).”

Por tanto, resulta claro que la investigada con su omisión presentó resistencia y negativa a la acción investigadora y de supervisión de esta Entidad, con lo cual impidió el trámite de la actuación administrativa identificada con el N.º 20-399056.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

18.4. REINCIDENCIA EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.

Esta Dirección comprobó que la investigada **TIGO** ya había sido sancionada por el incumplimiento en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por cuanto la misma ya se había abstenido de presentar a esta Dirección la información requerida o la había presentado de forma inexacta o incompleta. Respecto de lo anterior, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** fue sancionada mediante la Resolución N.º 50373 del 27 de septiembre de 2019, dentro del expediente N.º 19-4919, por presentar *“información inexacta relacionada con el ‘informe global de solicitudes’ e ‘informe específico de inconformidades’, toda vez que, al verificar el reporte del mes de octubre de la misma anualidad, las peticiones y quejas de diecinueve (19) usuarios no fueron reportadas de conformidad con las exigencias previstas en la Circular Única de esta Entidad”*. La resolución en comento fue confirmada por la Resolución N.º 40292 del 22 de julio de 2020 -que resolvió el recurso de reposición- y por la Resolución N.º 79105 del 10 de diciembre de 2020 -que resolvió el recurso de apelación-.

Igualmente, **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.** fue sancionada mediante la Resolución N.º 29146 del 19 de julio de 2019, dentro del expediente N.º 16-372212, por incumplir *“las órdenes impartidas mediante la Resolución N.º 50054 del 2 de agosto de 2016”* en donde se le requirió la compensación de tres (3) meses en que los servicios de comunicaciones móviles no estuvieron disponibles para el usuario [REDACTED]. La resolución en comento fue confirmada por la Resolución N.º 74844 del 17 de diciembre de 2019 -que resolvió el recurso de reposición- y por la Resolución N.º 31267 del 25 de junio de 2020 -que resolvió el recurso de apelación-.

Por lo anterior, la Dirección resalta la necesidad de imponer una sanción más gravosa, que no sólo permita establecer la gravedad de los hechos, sino que reproche la reiterada tendencia a vulnerar el Régimen de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, particularmente la disposición contenida en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, razón por la cual también este criterio será tenido en cuenta al momento de graduar la sanción.

De otro lado, se advierte que los demás criterios de graduación establecidos en el artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a saber: (i) beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero; (ii) utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; (iii) renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente, y (iv) reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, no resultan aplicables en su totalidad.

En lo que atañe a los supuestos de hecho previstos como factores atenuantes a que alude el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, se advierte que no acreditó el cese de la conducta de acuerdo con cualquiera de los ítems anteriormente señalados, razón por la cual no serán tenidos en cuenta para su aplicación.

En cumplimiento de la anterior disposición, a efectos de tasar el valor de la multa esta Entidad tendrá en cuenta el monto del salario mínimo legal mensual vigente para la presente vigencia fiscal⁴¹ y calculará el equivalente en el valor de la Unidad de Valor Tributario vigente⁴² para el momento de la imposición de la sanción.

DÉCIMO NOVENO. SANCIÓN ADMINISTRATIVA.

De lo previamente expuesto, se evidenció que la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, vulneró lo establecido en: i) el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, el numeral 2.1.1.2.2. del artículo 2.1.1.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017), el subíndice 2.6.2.5.3.1. del numeral 2.6.2.5.3. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020), normas imputadas en el cargo N.º 1; ii) el

⁴¹ El salario mínimo legal mensual vigente para el año 2022 es de UN MILLÓN DE PESOS (\$1.000.000).

⁴² El valor de la Unidad de Valor Tributario (UVT) que regirá para el año 2022 es de TREINTA Y OCHO MIL CUATRO PESOS (\$38.004).

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

artículo 2.1.17.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 5 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el subíndice 2.6.2.5.2.5. del numeral 2.6.2.5.2. del artículo 2.6.2.5. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020), el párrafo 2 del artículo 2.6.4.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 (modificado por el artículo 13 de la Resolución CRC 5929 de 2020), normas imputadas en el cargo N.º 2, y iii) el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, norma imputada en el cargo N.º 3, situación que hace procedente la imposición de la sanción administrativa correspondiente, en atención a lo dispuesto por el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015.

Teniendo en cuenta lo anterior, la multa a imponer a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, por las normas imputadas en el cargo N.º 1, equivale a una sanción pecuniaria en favor de la Nación por la suma de **TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$329.000.000)**, equivalentes a **TRESCIENTOS VEINTINUEVE (329) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**⁴³.

Igualmente, la multa a imponer a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, por las normas imputadas en el cargo N.º 2, equivale a una sanción pecuniaria en favor de la Nación por la suma de **TRESCIENTOS VEINTINUEVE MILLONES DE PESOS M/CTE (\$329.000.000)**, equivalentes a **TRESCIENTOS VEINTINUEVE (329) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**⁴⁴.

Así mismo, la multa a imponer a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, por la norma imputada en el cargo N.º 3, equivale a una sanción pecuniaria en favor de la Nación por la suma de **DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO DE PESOS M/CTE (\$258.000.000)**, equivalentes a **DOSCIENTOS CINCUENTA Y OCHO (258) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**⁴⁵.

En resumen, la multa total a imponer a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, equivale a una sanción pecuniaria en favor de la Nación por la suma de **NOVECIENTOS DIECISÉIS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$916.000.000)**, equivalentes a **NOVECIENTOS DIECISÉIS (916) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**⁴⁶, lo que corresponde a **24.102,73**⁴⁷ **UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (UVT)**⁴⁸.

VIGÉSIMO. MEDIDA ADMINISTRATIVA.

La Ley 1480 de 2011 “[p]or medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 59 establece como facultades de la Superintendencia de Industria y Comercio, en materia de protección al consumidor, las siguientes:

“Artículo 59. Facultades administrativas de la Superintendencia de Industria y Comercio. Además de la prevista en el capítulo anterior, la Superintendencia de Industria y Comercio tendrá las siguientes facultades administrativas en materia de protección al consumidor, las cuales ejercerá siempre y cuando no hayan sido asignadas de manera expresa a otra autoridad:

1. *Velar por la observancia de las disposiciones contenidas en esta ley y dar trámite a las investigaciones por su incumplimiento, así como imponer las sanciones respectivas;*
(...)

⁴³ La multa se calculó en UVT, teniendo en cuenta el valor de esta última para el año 2022, que según la Resolución N.º 000140 de noviembre 25 de 2021, emitida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, corresponde a \$38.004, esto de conformidad con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 y en el Concepto emitido el 24 de febrero de 2020 por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio con Radicado N.º 20-8313-2-0.

⁴⁴ De conformidad con el Decreto 1724 del 15 de diciembre de 2021, el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2022 es de \$1.000.000.

⁴⁵ De conformidad con el Decreto 1724 del 15 de diciembre de 2021, el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2022 es de \$1.000.000.

⁴⁶ De conformidad con el Decreto 1724 del 15 de diciembre de 2021, el salario mínimo legal mensual vigente para el año 2022 es de \$1.000.000.

⁴⁷ Cifra aproximada con dos dígitos.

⁴⁸ La multa se calculó en UVT, teniendo en cuenta el valor de esta última para el año 2022, que según la Resolución N.º 000140 de noviembre 25 de 2021, emitida por la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, corresponde a \$38.004, esto de conformidad con lo establecido en la Ley 1955 de 2019 y en el Concepto emitido el 24 de febrero de 2020 por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Industria y Comercio con Radicado N.º 20-8313-2-0.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

9. Ordenar las medidas necesarias para evitar que se cause daño o perjuicio a los consumidores por la violación de normas sobre protección al consumidor.
(...).” (Destacado propio).

En virtud de lo previsto numeral 26 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, el cual establece como función de la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones lo siguiente:

“ARTÍCULO 1o. FUNCIONES GENERALES. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...).

26. Velar en los términos establecidos por la ley y la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, por la observancia de las disposiciones sobre protección al consumidor y los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y dar trámite a las quejas o reclamaciones que se presenten.”

A su vez, el numeral 3 del artículo 13 del mismo Decreto establece dentro de las facultades administrativas de la Superintendencia la de:

“ARTÍCULO 13. FUNCIONES DE LA DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN A USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES. Son funciones de la Dirección de Investigación de Protección a Usuarios de Servicios de Comunicaciones:

(...).

3. Tramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley.

(...).”

A partir de las especiales facultades conferidas por el precepto anteriormente citado, se ordenará al proveedor de servicios, sin perjuicio de la sanción impuesta en la presente resolución, a que:

- I. **ABSTENERSE**, de manera inmediata y permanente, cuando actúe en calidad de proveedor donante hacia otros operadores, de rechazar solicitudes de portabilidad en contravía de la regulación vigente, es decir, rechazarlas sin el sustento probatorio respectivo para cada una de las causales, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.
- II. **ACATAR**, de manera inmediata y permanente, cuando actúe en calidad de proveedor receptor, los plazos previstos en la regulación para adelantar todas las actividades a su cargo dentro del proceso de portación, esto corresponde a materializar todas las acciones necesarias para hacer efectiva y exitosa la operación de portabilidad.

En mérito lo de expuesto, esta Dirección:

RESUELVE

ARTÍCULO 1. IMPONER a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1, una sanción pecuniaria a favor de la Nación por la suma de **NOVECIENTOS DIECISÉIS MILLONES DE PESOS M/CTE (\$916.000.000)**, equivalentes a **NOVECIENTOS DIECISÉIS (916) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**, lo que corresponde a **24.102,73⁴⁹ UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (UVT)**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente Resolución.

⁴⁹ Cifra aproximada con dos dígitos.

“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

PARÁGRAFO. El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone, deberá efectuarse utilizando la forma universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá, Cuenta Corriente N.º 062-87028-2, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio, Código Rentístico N.º 03, NIT. 800.176.089-2, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución, pago que debe acreditarse en la ventanilla de la Tesorería de esta Superintendencia con el original de la consignación, donde le expedirán el recibo de caja aplicado a la resolución sancionatoria. Vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, liquidados a la tasa del 12% efectivo anual.

ARTICULO 2. ORDENAR a la sociedad **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1 lo siguiente:

- I. **ABSTENERSE**, de manera inmediata y permanente, cuando actúe en calidad de proveedor donante hacia otros operadores, de rechazar solicitudes de portabilidad en contravía de la regulación vigente, es decir, rechazarlas sin el sustento probatorio respectivo para cada una de las causales, de conformidad con las condiciones y lineamientos previstos en la regulación vigente.
- II. **ACATAR**, de manera inmediata y permanente, cuando actúe en calidad de proveedor receptor, los plazos previstos en la regulación para adelantar todas las actividades a su cargo dentro del proceso de portación, esto corresponde a materializar todas las acciones necesarias para hacer efectiva y exitosa la operación de portabilidad.

ARTÍCULO 3. NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a las sociedades **COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.**, identificada con NIT. 830.114.921-1 y **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.**, identificada con NIT. 901.354.361-1, entregándoles copia de la misma y advirtiéndoles que contra ella procede el recurso de reposición ante el Director de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, y el de apelación ante la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, de conformidad con lo previsto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., el 07 de junio de 2022.

EL DIRECTOR DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES,


JOSE ROBERTO SOTO CELIS

Notificaciones:

Investigada:

Proveedor de servicios:
NIT:
Representante Legal:
Identificación:
Correo electrónico:
Dirección:
Ciudad:
Apoderada General:
Identificación:
Tarjeta Profesional:
Correo electrónico:
Dirección:
Ciudad:

COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P.


“Por medio de la cual se decide de fondo una investigación administrativa”

Tercero interesado:

Nombre: PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.
NIT: [REDACTED]
Representante Legal: [REDACTED]
Identificación: [REDACTED]
Correo electrónico: [REDACTED]
Dirección: [REDACTED]
Ciudad: [REDACTED]

Elaboró: DDG *[Signature]*
Revisó: JDFG *[Signature]*
Aprobó: JRSC