



MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO
SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
RESOLUCIÓN NÚMERO 36655 DE 2012

(15 JUN 2012)

VERSIÓN PÚBLICA

Radicado N° 11 - 137485

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA (E)

En ejercicio de sus facultades, en especial de las que le atribuye el artículo 9, numeral 4 del Decreto 4886 de 2011, el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992 conforme fue modificado por la Ley 1340 de 2009, el artículo 155 del Decreto 19 de 2012 y la Resolución 36141 del 12 de junio de 2012 y

CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el artículo 333 de la Constitución Política establece: “[...] *La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades [...] El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.*”

SEGUNDO: Que el artículo 1 del Decreto 4886 de 2011 en sus numerales 2 y 3, establecen como función de la Superintendencia de Industria y Comercio, “*en su condición de Autoridad Nacional de Protección de la Competencia, velar por la observancia de las disposiciones en esta materia en los mercados nacionales*” así como: “*Conocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas, para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica.*”

TERCERO: Que el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2012, establece como función del Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia: “*Tramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia.*”

CUARTO: Que el día 30 de agosto de 2011, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC) dio traslado a la Dirección de Telecomunicaciones de esta Superintendencia, de una serie de quejas presentadas por los usuarios de la Telefonía Móvil Celular (en adelante TMC) en cuanto a la imposibilidad que tenían de hacer uso de la Portabilidad Numérica Móvil (en adelante PNM).¹

¹ Ver folios 3 a 19 del cuaderno N° 1 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

QUINTO: Que en desarrollo de las facultades conferidas a esta Delegatura en el numeral 3 del artículo 4 del Decreto 1687 de 2010², el Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia, mediante memorando interno N° 11-137485-0 del 14 de octubre de 2011,³ ordenó de oficio la apertura de una averiguación preliminar a fin de determinar la posible ocurrencia de una conducta anticompetitiva.

SEXTO: Que en el curso de la presente actuación administrativa y de conformidad con lo dispuesto en el inciso primero del artículo 29 del Código Contencioso Administrativo,⁴ se procedió a la acumulación de los siguientes oficios radicados ante esta Delegatura, por cuanto se encontró identidad respecto de los supuestos fácticos: i) 12-17774 del 1 de febrero de 2012;⁵ ii) 12-59109 del 11 de abril de 2012;⁶ iii) 12-64400 del 19 de abril de 2012;⁷ iv) 12-12036 del 11 de mayo de 2012;⁸ v) 12-82860 del 18 de mayo de 2012;⁹ y vi) 12-95359 del 6 de junio de 2012;¹⁰ y vii) 12-59917-1 del 14 de junio de 2012.¹¹

SÉPTIMO: Que encontrándose la presente actuación administrativa en averiguación preliminar y de conformidad con las facultades conferidas a esta Entidad,¹² se practicaron y allegaron las siguientes pruebas:

7.1 Testimonios

- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 19 de diciembre de 2011 a SAMUEL RIVERA, Gerente de Portabilidad de TELEFÓNICA MÓVILES.¹³
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 19 de diciembre de 2011 a RICHARD VENEGAS, Gerente de Nacional de Soporte de TELEFÓNICA MÓVILES.¹⁴
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 19 de diciembre de 2011 a RAFAEL PÉREZ, Gerente de INFORMÁTICA EL CORTE INGLÉS (en adelante IECISA).¹⁵
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 10 de abril de 2012 a JORGE POTES, Asesor Técnico de la CRC.¹⁶
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 26 de abril de 2012 a SAMUEL RIVERA, Gerente de Portabilidad de TELEFÓNICA MÓVILES.¹⁷
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 11 de mayo de 2012 a ALFONSO LADINO ROMERO.¹⁸

² Hoy en día previstas en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4866 de 2011.

³ Ver folio 1 del cuaderno N° 1 del expediente.

⁴ "Cuando hubiere documentos relacionados con una misma actuación o con actuaciones que tengan el mismo efecto, se hará con todos un solo expediente al cual se acumularán, de oficio o a petición de interesado, cualesquiera otros que se tramiten ante la misma autoridad y tengan relación íntima con él para evitar decisiones contradictorias."

⁵ Ver folios 385 a 388 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶ Ver folios 389 a 391 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁷ Ver folios 393 a 395 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁸ Ver folios 357 a 366 y 544 a 577 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁹ Ver folios 665 a 693 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁰ Ver folios 717 a 791 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹¹ Ver folios 792 a 802 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹² Decreto 1687 de 2010 artículo 1 numerales 38, 39 y 40 y Decreto 4886 de 2011 artículo 1 numerales 62, 63

¹³ Ver folio 131 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁴ Ver folio 131 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁵ Ver folio 146 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁶ Ver folio 383 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁷ Ver folio 411 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 15 de mayo de 2012 a FERNANDO ANTONIO SÁNCHEZ MONSALVE, Primer Suplente del Gerente de la sociedad SÁNCHEZ MONSALVE Y CIA LTDA.¹⁹
- Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 25 de mayo de 2012 a JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ, Director de Portabilidad de COLOMBIA MÓVIL.²⁰

7.2 Visitas administrativas

- Con memorial N° 11-317485-14 del 19 de diciembre de 2011, a la sociedad COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP (en adelante COLOMBIA MÓVIL).²¹
- Con memorial N° 11-317485-15 del 19 de diciembre de 2011, a la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES COLOMBIA S.A. (en adelante TELEFÓNICA MÓVILES).²²
- Con memorial N° 11-317485-16 del 19 de diciembre de 2011, a IECISA.²³
- Con memorial N° 11-317485-17 del 19 de diciembre de 2011, a la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A. (en adelante COMCEL).²⁴

7.3 Requerimientos

- Requerimiento con radicado N° 11-137485-1 a la CRC.²⁵ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-2.²⁶
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-4 a la CRC.²⁷ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-6.²⁸
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-39 a TELEFÓNICA MÓVILES.²⁹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-91.³⁰
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-41 a IECISA.³¹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-76.³²
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-44 a IMACAL.³³ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-56.³⁴
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-48 a COOMEVA.³⁵ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-62.³⁶
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-52 a GUSTAVO ROSADO.³⁷ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-58.³⁸

¹⁸ Ver folio 541 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁹ Ver folio 583 del cuaderno N° 3 del expediente.

²⁰ Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

²¹ Ver folios 76 a 79 del cuaderno N° 1 del expediente.

²² Ver folios 108 a 114 del cuaderno N° 1 del expediente.

²³ Ver folios 132 a 141 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁴ Ver folios 147 a 151 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁵ Ver folios 20 y 21 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁶ Ver folios 22 a 47 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁷ Ver folios 51 y 52 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁸ Ver folios 66 a 69 del cuaderno N° 1 del expediente.

²⁹ Ver folios 404 a 406 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁰ Ver folios 647 al 656 del cuaderno N° 3 y folios 658 a 664 del cuaderno N° 4 del expediente.

³¹ Ver folios 412 a 415 del cuaderno N° 2 del expediente.

³² Ver folios 578 y 579 del cuaderno N° 3 del expediente.

³³ Ver folio 420 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁴ Ver folios 453 a 470 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁵ Ver folio 427 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁶ Ver folios 494 a 496 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

- Requerimiento con radicado N° 11-137485-66 a IECISA.³⁹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-79.⁴⁰
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-67 a RCN TELEVISION.⁴¹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-85.⁴²
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-68 a CARACOL TELEVISION.⁴³ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-95.⁴⁴
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-69 a RTVC.⁴⁵ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-84.⁴⁶
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-70 a CARACOL RADIO.⁴⁷ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-82.⁴⁸
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-71 a RCN RADIO.⁴⁹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-97.⁵⁰
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-72 a CASA EDITORIAL EL TIEMPO.⁵¹ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-81.⁵²
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-73 al PERIODICO EL ESPECTADOR.⁵³ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-94.⁵⁴
- Requerimiento con radicado N° 11-137485-74 al PERIODICO ADN.⁵⁵ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-81.⁵⁶

7.4 Documentales

- Relación de NIP enviados por COLOMBIA MÓVIL como Operador Donante (1 CD) y muestreo de 20 quejas presentadas por sus usuarios respecto de la Portabilidad.⁵⁷
- Relación de NIP enviados por TELEFÓNICA MÓVILES como Operador Donante (1 CD), factura y estados de cuenta de las empresas ALCOMEX, CASA LIMPIA, BAÑO MÓVIL, TECNOQUIMICAS, HOSPITAL MILITAR, ELKIN FLÓREZ, relación de líneas telefónicas a cuyos usuarios no les llega el NIP, relación de reclamos con el trámite de portabilidad, información relacionada con las campañas publicitarias (1 CD).⁵⁸ Además de la anterior información, mediante escrito del 13 de enero del

³⁷ Ver folios 432 y 433 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁸ Ver folios 471 a 474 del cuaderno N° 2 del expediente.

³⁹ Ver folios 530 y 531 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁰ Ver folios 586 y 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴¹ Ver folio 532 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴² Ver folios 636 a 640 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴³ Ver folio 533 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁴ Ver folios 697 a 702 del cuaderno N° 4 del expediente.

⁴⁵ Ver folio 534 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁶ Ver folios 634 y 635 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁷ Ver folio 535 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁸ Ver folio 632 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁴⁹ Ver folio 536 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵⁰ Ver folio 536 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵¹ Ver folio 537 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵² Ver folios 590 a 610 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵³ Ver folio 538 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵⁴ Ver folios 694 a 696 del cuaderno N° 4 del expediente.

⁵⁵ Ver folio 539 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵⁶ Ver folios 590 a 610 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁵⁷ Ver folios 160 a 250 del cuaderno N° 1 del expediente.

⁵⁸ Ver folio 257 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

- presente año, TELEFÓNICA MÓVILES aportó en medio magnético (1 CD) los reclamos recibidos por sus clientes respecto del proceso de portabilidad móvil.⁵⁹
- Relación de NIP entregados por COMCEL y relación de solicitudes rechazadas en su calidad de Operador Donante, además adjunta los reclamos con ocasión del trámite de portabilidad (2 CD's).⁶⁰
 - La sociedad IECISA allegó la relación de NIP entregados a COMCEL, COLOMBIA MOVIL y TELEFÓNICA MÓVILES, así como la relación de solicitudes rechazadas por Operador Donante y la relación de reclamos sobre portabilidad (2 CD's).⁶¹
 - Contrato de prestación de servicios suscrito por IECISA y los operadores de TMC.⁶²
 - Copia de las facturas emitidas por COMCEL a la sociedad REDETRANS.⁶³
 - Relación estadística en medio magnético de las cifras de portabilidad entre agosto de 2011 y marzo de 2012 remitido por la CRC.⁶⁴
 - Relación estadística en medio magnético sobre los indicadores de eficiencia en la entrega del NIP para el año 2012 remitido por la CRC.⁶⁵
 - Correo electrónico remitido por la Sra. ANA MORA y radicado en esta Delegatura el día 20 de abril de 2012 con N° 11-137485-34, respecto a una presunta conducta ilegal por parte de COMCEL en el marco de la Portabilidad Numérica.⁶⁶
 - Certificación de vigencia de las siguientes cédulas de ciudadanía expedida por la Registraduría Nacional: RUBIELA PATIÑO, CARLOS PARRA, MARÍA COY, MARÍA HENAO, JAIRO ERAZO, AGUSTÍN FAJARDO y GLORIA ORTÍZ.⁶⁷
 - *Sim Cards* de COMCEL y tarjetas de presentación de distribuidores de productos del mercado de TMC.⁶⁸ Información en medio magnético sobre la denuncia aportado por TELEFÓNICA MÓVILES.⁶⁹
 - Relación del listado de las líneas inactivas de COLOMBIA MOVIL en medio magnético (1 CD).⁷⁰
 - Escrito de queja presentado por la sociedad COLOMBIA MÓVIL el día 6 de junio de 2012 mediante radicado N° 12-95359.⁷¹
 - Escrito de queja presentado por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES el día 14 de abril de 2012 y que fuera radicado en esta Delegatura mediante escrito N° 12-59917-1 del 14 de junio del presente año.⁷²

7.5 Visita

- El día 9 de mayo de 2012, esta Delegatura practicó una visita a Internet, con el propósito de acopiar información referente a la presente actuación administrativa.⁷³

⁵⁹ Ver folio 301 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁰ Ver folios 279 y 280 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶¹ Ver folios 302 a 312 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶² Ver folios 313 a 329 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶³ Ver folios 330 a 353 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁴ Ver folios 389 a 391 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁵ Ver folios 394 y 395 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁶ Ver folios 396 a 399 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁷ Ver folios 445 a 451 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁶⁸ Ver folios 559 a 577 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁶⁹ Ver folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

⁷⁰ Ver folio 711 del cuaderno N° 4 del expediente.

⁷¹ Ver folios 717 a 791 del cuaderno N° 4 del expediente.

⁷² Ver folios 792 a 802 del cuaderno N° 4 del expediente.

⁷³ Ver folios 497 a 526 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

OCTAVO: Que esta Delegatura considera oportuno efectuar un análisis descriptivo de diferentes aspectos relacionados con la PNM a nivel nacional. Previo a ello, se describirá el entorno jurídico-económico bajo el cual se implementó este proceso en Colombia.

8.1 Entorno de la Portabilidad Numérica Móvil

La implementación de la PNM en Colombia se llevó a cabo en una etapa de maduración del mercado de TMC. En la siguiente tabla es posible evidenciar que para el primer semestre de 2011, el total de líneas móviles en el mercado superó las 46.000.000, correspondiente a un incremento del 15% de líneas activas en relación con las existentes en junio de 2009. Este fuerte crecimiento representa una masificación y universalización de los servicios de telefonía móvil, situación que puede ser corroborada con el nivel de penetración que presenta el servicio móvil en el país, el cual para junio de 2011 era del orden del 100.6%.⁷⁴ Se aclara que a la fecha este índice se mantiene en valores superiores al 100%.⁷⁵

Tabla 1. Líneas activas en el servicio de telefonía móvil (junio de 2011)

Proveedores	jun-09	jun-11	Variación	Participación
COMCEL S.A.	27.098.309	30.683.164	13%	66.25%
TELFÓNICA MÓVILES S.A.	9.027.978	9.949.354	10%	21.48%
COLOMBIA MÓVIL S.A.	4.150.614	5.515.419	33%	11.91%
UFF S.A.S.	-	166.772	-	0.36%
TOTAL LÍNEAS ACTIVAS	40.276.901	46.314.709	15%	100%

Fuente: CRC⁷⁶

Ahora bien, en cuanto al tipo de abonados de telefonía móvil, Colombia presenta un rasgo característico y es el significativo porcentaje de usuarios bajo la categoría prepago, para la época en que se implementó la Portabilidad Numérica Móvil ascendía al 83.07% del total de abonados, mientras que los usuarios bajo la modalidad pospago eran tan solo el 16.93%.⁷⁷ En la actualidad, la participación preponderante de los abonados bajo la modalidad prepago se mantiene aunque con pequeñas variaciones.⁷⁸

⁷⁴ De acuerdo con los reportes emitidos por el DANE, Colombia tenía 46.0 millones de habitantes en junio 30 de 2011, asimismo, estadísticas de la CRC reportaron que para dicho momento el número de líneas activas del servicio de telefonía móvil era de 46.3 millones, de lo cual es posible concluir que para el primer semestre de 2011, en promedio por cada habitante existía más de una línea de telefonía móvil.

⁷⁵ Según el último reporte del MINTIC para el cuarto trimestre de 2011, el índice de penetración de telefonía móvil fue de 100.3% <http://www.yobiplus.com/colombiatic/estadisticas/stats.php?pres=content&id=89> Fecha de consulta: 27 de mayo de 2012.

⁷⁶ CRC. "Revisión del mercado relevante minorista de voz (fija y móvil) saliente local" Regulación de mercados, Diciembre de 2011. Ver: www.crc.com.gov.co/index.php?idcategoria=62681 Fecha de consulta: 27 de mayo de 2012.

⁷⁷ Estadísticas MINTIC. Ver: <http://www.yobiplus.com/colombiatic/estadisticas/stats.php?pres=content&id=87> consulta: 27/MAY/12.

⁷⁸ Según el último reporte del MINTIC del mercado de telefonía móvil, correspondiente al último trimestre de 2011, el porcentaje de abonados móviles bajo la modalidad prepago fue del 81.66% y de los abonados pospago 18.34%. Ver: <http://www.yobiplus.com/colombiatic/estadisticas/stats.php?pres=content&id=87> consulta: 27/MAY/12.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Por otra parte, la oferta de telefonía móvil para la fecha de entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica, contaba básicamente con cuatro operadores: COMCEL, TELEFÓNICA MÓVILES, COLOMBIA MÓVIL y UFF MÓVIL. Estos operadores compiten a nivel nacional,⁷⁹ dado que cada uno de ellos tiene licencia de operación en todo el país. En términos de líneas, el operador con mayor participación de mercado -COMCEL, lideraba el mercado con una cuota del 66.25% (ver Tabla 1) mientras que TELEFÓNICA MÓVILES, COLOMBIA MÓVIL y UFF MÓVIL presentaban cuotas de mercado del 21.48%, 11.91% y 0.36% respectivamente. Cabe señalar que en la actualidad, este mercado cuenta con dos nuevos operadores de telefonía móvil, quienes además participan en el mercado de telefonía fija, estos son: UNE EPM TELECOMUNICACIONES y EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ -ETB.

8.2 La Portabilidad Numérica Móvil (PNM)

En el presente acápite, se expondrá el marco normativo y los aspectos generales relacionados con la PNM en Colombia. Los orígenes de este proceso se remontan a la Ley 1245 de 2008,⁸⁰ la cual dispuso en el inciso primero del artículo 1, lo siguiente:

“Los 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”.

Con base en lo anterior, la CRC profirió la Resolución N° 2355 del 29 de enero de 2010 en la cual se establecieron las disposiciones y aspectos generales de la PNM así como el cronograma para su implementación, especificaciones técnicas, operativas y económicas, se reguló lo referente al Comité Técnico de Portabilidad y el Administrador de la Base de Datos (en adelante ABD) y se preceptuó lo referente al Régimen Sancionatorio, advirtiendo en el inciso primero del artículo 42 *ibídem*, que esta Superintendencia, cuenta con la competencia funcional para la investigación y reprimir las posibles conductas anticompetitivas que se llegasen a presentar, con ocasión de su implementación.

Así las cosas, esta Delegatura considera necesario efectuar una descripción general de sus beneficios, los agentes que intervienen en este proceso y el marco regulatorio establecido para la misma.

8.2.1 Derechos y obligaciones de los agentes participantes

En primer lugar quiere la Delegatura hacer patente que existe una definición legal del término "Portabilidad Numérica Móvil" el cual se encuentra consagrado en la Resolución CRC 2355 del 29 de enero de 2010, así:

⁷⁹ Se aclara que en éste análisis no se toma en cuenta el operador AVANTEL por su condición de operador de nicho, centrado en servicios de *trunking*.

⁸⁰ Publicada en el Diario Oficial N° 47.135 del 7 de octubre de 2008, fecha a partir de la cual entró en vigencia, conforme lo previsto en el artículo 3 *ibídem*.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"Portabilidad Numérica: Posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento que cambie del Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones"

Al respecto, el señor JORGE POTES en su calidad de Líder del Proyecto de Portabilidad Numérica Móvil de la CRC manifestó lo siguiente:

"Pregunta: Señor JORGE POTES, ¿indíquenos en términos generales, en qué consiste la Portabilidad Numérica?

Respuesta: La Portabilidad Numérica es un servicio que está basado en un derecho establecido por la ley, que le permite a un usuario portar su número móvil de un operador a otro, es decir el portar servicios asociados al número, en este caso son los servicios de voz y SMS, servicios que no estén asociados al número no son susceptibles de portación, es bueno aclarar que la portabilidad se da para la telefonía móvil cerrada, telefonía fija no se encontró viable (...)"⁸¹

En Colombia, el proceso de PNM inició el 29 de julio de 2011 en el marco de los siguientes principios rectores: i) eficiencia; ii) igualdad; iii) neutralidad tecnológica; iv) transparencia; v) no discriminación; vi) eficiencia; y vii) promoción de la competencia.⁸² Para los fines de la presente investigación, se considera pertinente señalar el contenido de este último principio:

"Promoción de la competencia. La Portabilidad Numérica se implementará 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."⁸³

En esos términos, la PNM es un mecanismo tendiente a impulsar la competencia en el mercado de TMC, garantizando la concurrencia de los diferentes proveedores y actuando así, en pro del mercado y de los consumidores en general.

Ahora bien, en aras de entender la dinámica de la PNM, es preciso conocer los agentes que intervienen, sus derechos, obligaciones y requisitos. En el siguiente diagrama se ilustra dicho proceso:

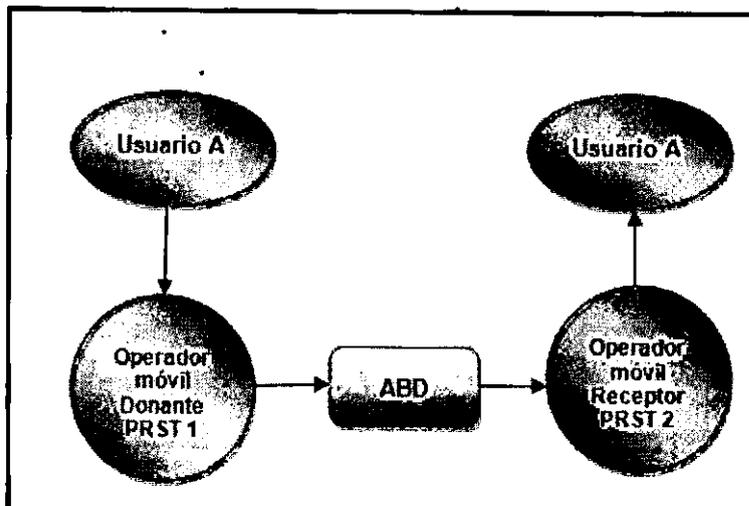
⁸¹ Testimonio rendido el día 10 de abril de 2012 por el señor Jorge Potes. Ver folio 384 del cuaderno N° 2 del expediente.

⁸² Ver Resolución CRC 2355 de 2010.

⁸³ *Ibidem*.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Diagrama 1. Agentes participantes del proceso de portación



Fuente: Diseño SIC, información contenida en la Resolución CRC 2355 de 2010

Entiéndase en primer lugar, el proceso de portación como:

"(E) conjunto de procedimientos que se adelantan con el fin de cambiar de Proveedor de Servicios de Telecomunicaciones conservando el número cuando el Usuario lo haya solicitado".⁸⁴

Conforme lo dispuesto en la regulación,⁸⁵ los agentes que intervienen en este proceso son cuatro: i) el Operador Receptor; ii) el Operador Donante; iii) el ABD; y iv) el Usuario Móvil. (Ver Diagrama N° 1).

El Operador Donante se define como el Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones (en adelante PRST) desde el cual es portado un determinado número como resultado del proceso de portación.

El Operador Receptor es el PRST hacia el cual es portado un determinado número como resultado del proceso de portación.

A su turno, el ABD es la persona jurídica encargada de la administración, gestión e integridad de la Base de Datos Administrativa⁸⁶ (en adelante BDA), la mediación de los cambios de Proveedor de Servicios de Telecomunicaciones y la coordinación de la sincronía de la actualización de las Bases de Datos Operativas involucradas en la PNM.⁸⁷ Adicional a ello, es considerado el agente mediador para el intercambio de información entre los Proveedores Donante y Receptor.

⁸⁴ Resolución CRC 2355 de 2010 artículo 3.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ "Base de datos administrada por el ABD, que contiene como mínimo la información necesaria para el enrutamiento de comunicaciones hacia números portados, y que se actualiza de conformidad con el Proceso de Portación". Resolución CRC 2355 de 2010 artículo 3.

⁸⁷ *Ibidem*.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Finalmente, para efectos de la PNM, entiéndase por usuario la persona natural o jurídica que se beneficia con la prestación de un servicio de telecomunicaciones, o con la cual se ha celebrado un contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones.

Así pues, señalados los agentes que participan en este proceso, se presentan los derechos y obligaciones establecidos en la regulación tanto para los usuarios móviles como para los PRST en el marco de la PNM.⁸⁸

USUARIOS MÓVILES	
Derechos	Obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> - "Solicitar la Portación de su número, aun cuando el mismo se encuentre sujeto a cláusulas de permanencia mínima (...) - Recibir información de su PST respecto del derecho de portar su número. -Tener garantía de privacidad de la información suministrada en su Solicitud de Portación. -Estar informado acerca del Proceso de Portación y del estado del trámite de su Solicitud de Portación, por parte del Proveedor Receptor. -Elegir el día hábil a partir del cual se hará efectiva la portación, de conformidad con los plazos y condiciones previstos en el artículo 14 de la presente resolución". 	<ul style="list-style-type: none"> - "Cumplir con sus obligaciones contractuales asociadas al Proveedor Donante y al Proveedor Receptor, incluidas las derivadas del incumplimiento de las cláusulas de permanencia mínima, en los términos del artículo 68 de la Resolución CRT 1732 de 2007 (...) -Seguir los procedimientos definidos para adelantar el Proceso de Portación del número. -Abstenerse de iniciar nuevas solicitudes de portación para un número, cuando exista un Proceso de Portación en trámite respecto del mismo."
PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES (PRST)	
Derechos	Obligaciones
<ul style="list-style-type: none"> -"Recibir Usuarios provenientes de otros Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones en razón del Proceso de Portación del número a partir de la Fecha de Implementación de la PNM (...) - Efectuar el cobro del servicio de portación a los Usuarios, de conformidad con lo previsto en el ART. 28 de la presente resolución, a partir de la Fecha de Implementación de la PNM -Recibir trato no discriminatorio de parte de todos los agentes que participen del Proceso de Portación. -Realizar gestiones comerciales tendientes a recuperar al cliente portado, una vez se haya finalizado el Proceso de Portación, en los términos del ART. 14 de la presente resolución" 	<ul style="list-style-type: none"> • PROVEEDOR DONANTE - "Autorizar la Solicitud de Portación, o rechazarla según las condiciones establecidas en la regulación, de manera eficiente y eficaz. - Abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los Usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación. - Suministrar de manera ágil información veraz relativa al cumplimiento de las obligaciones de pago del usuario (...) -Tratándose de usuarios bajo la modalidad postpago, 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 (...)" • PROVEEDOR RECEPTOR -"Diligenciar la Solicitud de Portación y tramitarla ante el ABD a partir de la información y los documentos presentados por el Usuario. - 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."

⁸⁸ Resolución CRC 2355 de 2010, artículos 5, 6, 7, y 8.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

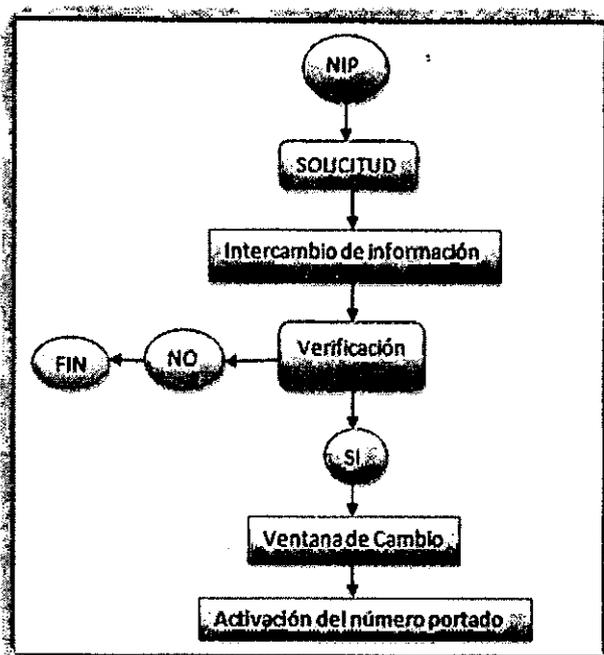
ADMINISTRADOR DE LA BASE DE DATOS

La relación comercial establecida entre los PRST y éste, se encuentra contenida en el "Contrato para Prestación de Servicio de Administración de Base de Datos para Portabilidad Numérica" suscrito el día 15 de octubre del año 2010 entre la sociedad Informática El Corte Inglés S.A., y las siguientes empresas: AVANTEL, COMCEL, COLOMBIA MÓVIL y TELEFÓNICA MÓVILES⁸⁹

8.2.2 El proceso de portación

De acuerdo con el artículo 14 de la Resolución CRC 2355 de 2010, el proceso de portación se compone de 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. En el siguiente diagrama se ilustra dicho proceso:

Diagrama 2. El proceso de portación



Fuente: Diseño SIC. Información contenida en la Resolución CRC 2355 de 2010

El proceso de portación inicia con la manifestación de un usuario ante el Operador Receptor del deseo de portar su número móvil. En el caso en que el solicitante sea una persona natural, el Operador Receptor deberá solicitar un Número de Identificación Personal (en adelante NIP) de confirmación al ABD, el cual se constituye en un requisito indispensable para autenticar la condición de usuario titular del número a ser portado.

En respuesta a la solicitud antes mencionada:

⁸⁹ Ver folios 313 a 329 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"(E)l ABD deberá enviar el NIP de Confirmación al Usuario a través de un mensaje corto de texto (SMS), en un lapso no mayor a cinco (5) minutos desde el momento en que se ha solicitado su envío en el noventa y cinco por ciento (95%) de los casos, y en ningún evento podrá ser superior a diez (10) minutos".⁹⁰

Vale la pena aclarar que técnicamente el ABD no es quien envía el NIP de confirmación al usuario, pues éste no ostenta la calidad de Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones. Es decir, si bien el proceso se efectúa a través de plataformas de mensajería entre el ABD, el Operador Receptor y el Operador Donante, es este último quien envía directamente el mensaje SMS con el NIP de confirmación a su abonado solicitante de la portación. Al respecto, la Directora de Portabilidad de la sociedad COMCEL manifestó lo siguiente:

"(...) el manejo del NIP es un manejo netamente automático, o sea de aquí nosotros no tenemos ninguna forma de acelerar o retrasar ni nada, son procesos automáticos, en el caso de cuando a nosotros nos solicitan un NIP, el otro operador hace la solicitud, esta viaja al ABD no lo solicita, todo a través de mensajería y de sistemas, el sistema le entrega directamente, nuestra red le entrega directamente el NIP al cliente."⁹¹

Es preciso mencionar que, a partir del 1 de noviembre de 2010, la regulación le brinda la posibilidad al usuario en su calidad de persona natural, realizar de manera conjunta la portación de varios números de los que éste sea titular.⁹²

Así, una vez recibido el NIP en el equipo terminar móvil del usuario, éste lo suministra al Proveedor Receptor como parte de la información necesaria para adelantar la Solicitud de Portación. En el numeral 16.1 de la Resolución CRC 2355 de 2010, se enuncian los requisitos adicionales al NIP, que deben ser aportados junto a esta solicitud. Entre ellos están los siguientes: i) Nombre completo; ii) Número del documento de identidad; iii) Número(s) telefónico(s) asociado(s) a la portación solicitada; iv) Proveedor Donante y; v) Autorización del suscriptor del contrato de servicios de telecomunicaciones tratándose de servicios en la modalidad de pospago y copia del documento de identidad, en caso que la solicitud no sea presentada por el mismo.

De modo similar, conforme a lo establecido en el numeral 16.2 de la citada resolución, la solicitud de portación presentada por personas jurídicas debe adjuntar los siguientes documentos: i) Razón social; ii) Número de Identificación Tributaria (NIT); iii) Copia del Certificado de Cámara de Comercio con fecha de expedición no superior a treinta (30) días; iv) Tratándose de servicios en la modalidad de pospago autorización del representante legal y copia del documento de identidad, en caso que la solicitud no sea presentada por el

⁹⁰ Resolución CRC 2355 de 2010 artículo 15.

⁹¹ Testimonio rendido el día 19 de diciembre de 2011 por la señora Piedad Ximena Bastida. Ver folio 159 del cuaderno 1 del expediente.

⁹² El párrafo del artículo 20 de la Resolución CRC 2355 de 2010, modificado por la Resolución CRC 3153 de 2010 dispone lo siguiente: "En caso que el usuario expresamente haga la solicitud de que varios números en los que éste sea titular se haga de manera conjunta, el proveedor Donante le dará aplicación a lo establecido en el presente artículo para portaciones múltiples. En todo caso, el usuario a su elección siempre puede portar su número de manera individual, sin perjuicio de las modificaciones contractuales a que haya lugar frente a los demás números no portados.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

mismo; v) Número(s) telefónico(s) asociado(s) a la portación solicitada y; vi) Proveedor Donante.

De manera que, una vez el proveedor receptor cuenta con los documentos que deben ir adjuntos a la solicitud de portación, ésta es enviada al ABD, quien después de asignarle un Número Único de Identificación, procederá a aceptar o rechazar la solicitud mediante la validación de los siguientes aspectos: i) NIP de Confirmación para personas naturales que sean Usuarios del Servicio Móvil, y su concordancia con el Número no Geográfico de Redes objeto de portación; ii) Existencia de Solicitudes de Portación previas en trámite para el número a portarse y; iii) Correspondencia del (los) Número(s) Telefónico(s) con los bloques de numeración asignados al Proveedor Donante. En el artículo 19 de la mencionada resolución se enuncia lo siguiente:

"El incumplimiento de cualquiera de los requisitos que deberá validar el ABD en los términos del ART. 18 originará el rechazo de la Solicitud de Portación de que se trate, dando por finalizado el Proceso de Portación respectivo. El ABD informará al Proveedor Receptor el rechazo de la Solicitud de Portación, indicando la causa respectiva, en un tiempo máximo de sesenta (60) minutos a partir de la presentación de la solicitud."⁹³

En la siguiente etapa del proceso, la solicitud es enviada al Operador Donante quien cuenta con un plazo máximo de un (1) día para pronunciarse sobre la aceptación o rechazo de la misma, conforme las siguientes causales establecidas en el artículo 20 de la Resolución CRC 2355 de 2010.

"20.1 Cuando tratándose de servicios en la modalidad de postpago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por éste.

20.2 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 Simcard al usuario.

20.3 Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude.

20.4 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 6.1 del Artículo 6° de la presente Resolución."⁹⁴

(Se subraya)

Para los fines de la presente investigación, vale la pena resaltar los siguientes aspectos: en primer lugar, el Operador Donante debe realizar la verificación de la titularidad de la línea a portar exclusivamente para usuarios bajo la modalidad postpago según se observa en la causal de rechazo 20.1. Es decir, los usuarios en modalidad prepago no están sujetos a

⁹³ Ver Resolución CRC 2355 de 2010 artículo 19.

⁹⁴ *Ibidem* artículo 20.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

dicha verificación de titularidad y por ende la regulación permite realizar portaciones donde el titular de la línea no corresponda con el solicitante de la portación.

Adicional a ello, desde el 1 de noviembre de 2011 la CRC incorporó un requisito adicional en cuanto a las pruebas que debe remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud:

"v) Cuando se trate de solicitudes de portación múltiple 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."

Así las cosas, es claro que en la actualidad la regulación le permite al Operador Donante rechazar exclusivamente una solicitud de portación múltiple en caso en que una o varias de las líneas a portar se encuentren en estado de desactivación, inexistencia o inactividad.

En conclusión, la aceptación o rechazo de la solicitud de portación deberá ser enviada por el Proveedor Donante al Proveedor Receptor a través del ABD. En caso de rechazo de la solicitud de portación, el Proveedor Donante deberá adjuntar las pruebas que acredite dicha circunstancia.⁹⁵ Así mismo, el Operador Receptor deberá en un plazo no mayor a un (1) día contado a partir de la recepción de la comunicación informarle al usuario el rechazo de la portación.

Por el contrario, si la Solicitud de Portación es aceptada por el Proveedor Donante, se planea la Ventana de Cambio entre los proveedores involucrados (Receptor y Donante) a través del ABD. En dicha ventana se desactiva el número del usuario en un proveedor y se activa en el otro.

Finalmente, una vez ejecutada la Ventana de Cambio, el número queda activo con el proveedor Receptor y por ende deja de operar con el Proveedor Donante. En la última etapa, el Proveedor Receptor informa al usuario la activación del servicio, finalizando de esta manera el proceso de portación.

De manera general, la Resolución CRC 2355 de 2010 ha determinado que todo el proceso de portación tendrá una duración máxima de cinco (5) días hábiles contados a partir del ingreso de la Solicitud de Portación por parte del usuario.⁹⁶ Al respecto, vale la pena

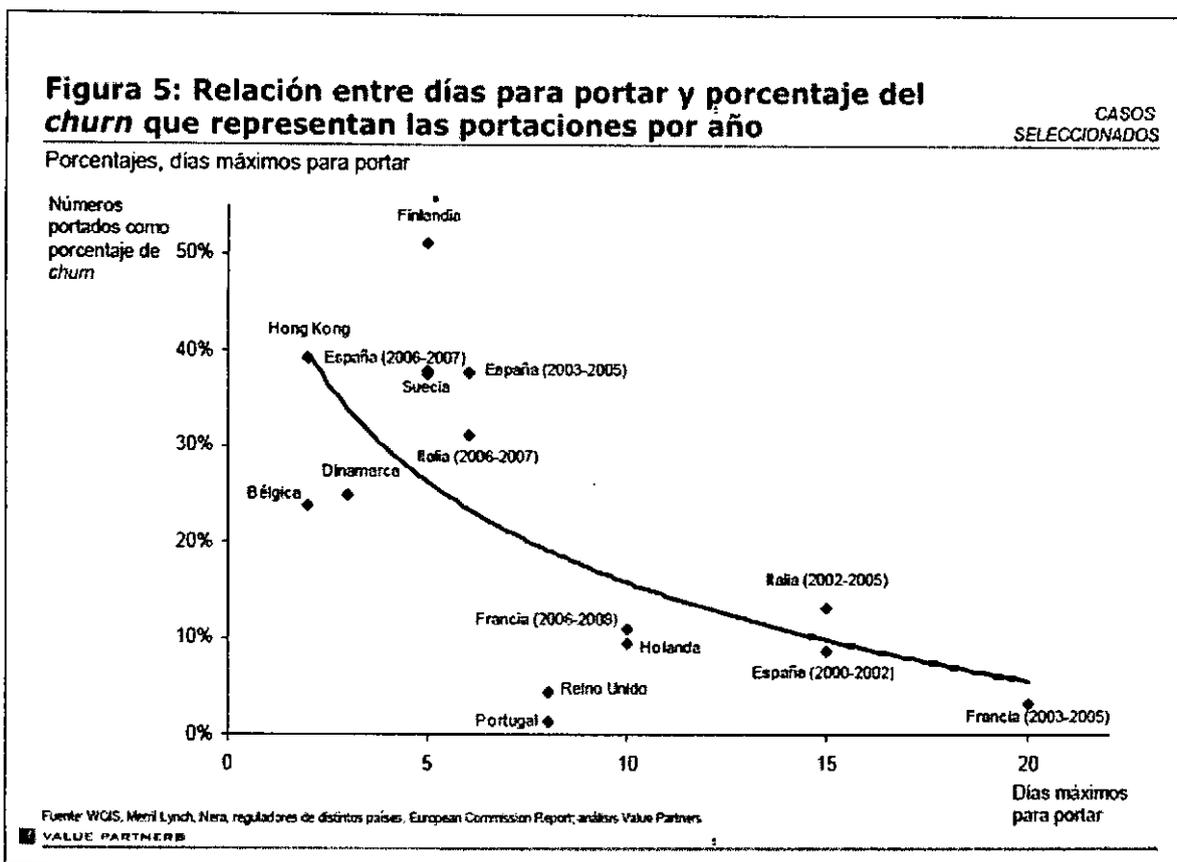
⁹⁵ De acuerdo con el artículo 20 de la Resolución CRC 2355 de 2010, los documentos aportados por el proveedor donante en cada una de las causales de rechazo son los siguientes: "i) Cuando se trate de servicios en la modalidad de pospago, copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante. 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 múltiple 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."

⁹⁶ Los tiempos establecidos en la regulación para llevar a cabo cada una de las etapas que comprende el trámite de Portabilidad Numérica, no pueden ser modificados por ninguno de los agentes, salvo cuando el

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

mencionar, que dentro de las consideraciones planteadas por la firma *Value Partners*⁹⁷ sobre la implementación de la PNM en Colombia, se hizo referencia a una correlación inversa entre tiempos del proceso y nivel de adopción,⁹⁸ tal como se evidencia en la siguiente Gráfica:

Gráfica 1. Relación entre tiempo de duración de la portación y el porcentaje de portaciones anuales



Fuente: Value Partners: "Análisis de condiciones para la implementación y desarrollo regulatorio de la Portabilidad Numérica en Colombia", Bogotá, diciembre de 2009, pág. 24.

usuario solicita la portación en una fecha posterior a dicho plazo, caso en el cual el plazo previsto de los 5 días hábiles puede ampliarse a uno máximo de 30 días (Resolución 2355 de 2010 artículo 14 parágrafo 2).

⁹⁷ Esta firma argentina fue encargada por el Gobierno Nacional a través de la Dirección Nacional de Planeación para realizar un estudio para la implementación de la PNM en Colombia.

⁹⁸ "El tiempo del proceso de portación (i.e., el tiempo total transcurrido entre la solicitud de portación y la disposición del servicio en el nuevo operador) tiene una incidencia directa en el nivel de adopción por los usuarios. Existe una correlación inversa entre tiempos del proceso y nivel de adopción (ver figura 5 del anexo). En los casos analizados se observa cómo, incluso para un mismo país, el nivel de portaciones aumenta en la medida que se reducen los plazos para el proceso de portación (e.g., Italia, Francia). En particular, la relación entre números portados versus días máximos para portar, muestra que plazos menores a 5 días se traducen en mejores niveles de adopción de la PN." Véase el estudio realizado por la firma Value Partners: "Análisis de condiciones para la implementación y desarrollo Regulatorio de la Portabilidad Numérica en Colombia", Bogotá, diciembre de 2009, pág. 11.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Del análisis anterior, esta Delegatura puede concluir que el tiempo que tarda el proceso de portación se considera como una variable fundamental de elección para el usuario móvil, y por ende, dicho tiempo debe ser cumplido por todos los agentes que intervienen en este proceso.

Como se puede observar, esta Delegatura ha descrito el proceso de portación como una sucesión de etapas que culmina con la activación de la línea portada en la red del Proveedor Receptor. Es preciso indicar que existe un mecanismo de cancelación de líneas portadas, el cual le permite al Proveedor Receptor retornar la numeración de estas líneas al proveedor asignatario bajo los siguientes escenarios:

*"Cuando el Usuario de un Número Portado cancele el servicio con el Proveedor Receptor, cambie de número, o sea dado de baja por el Proveedor Receptor sin realizar una nueva Solicitud de Portación, será responsabilidad de este último el retornar dicho número al Proveedor Asignatario de la numeración"*⁹⁹

El procedimiento para llevar a cabo la cancelación de líneas portadas es el siguiente:

" 23.1 El Proveedor Receptor, deberá enviar al ABD en un plazo máximo de treinta (30) días calendarios posteriores a la fecha de la cancelación del servicio, la comunicación del cambio del número o de la baja que contenga la información del número que será eliminado de la BDA.

23.2 El ABD verificará que el Proveedor Receptor que solicita la eliminación del número de la Base de Datos Administrativa, sea efectivamente el último Proveedor que le prestó servicios a ese número.

*23.3 El ABD deberá generar la información diaria de eliminación de números portados de la BDA que regresan al Proveedor Asignatario, a más tardar el día hábil siguiente al recibo del mensaje enviado por el Proveedor Receptor, y ponerla a disposición de todos los PRST."*¹⁰⁰

Como se observa, el proceso de cancelación de líneas obedece a un criterio de eficiencia en la asignación de la numeración y por ende debe darse un uso adecuado a este bien escaso.

8.2.3 Comportamiento de la Portabilidad Numérica Móvil en Colombia

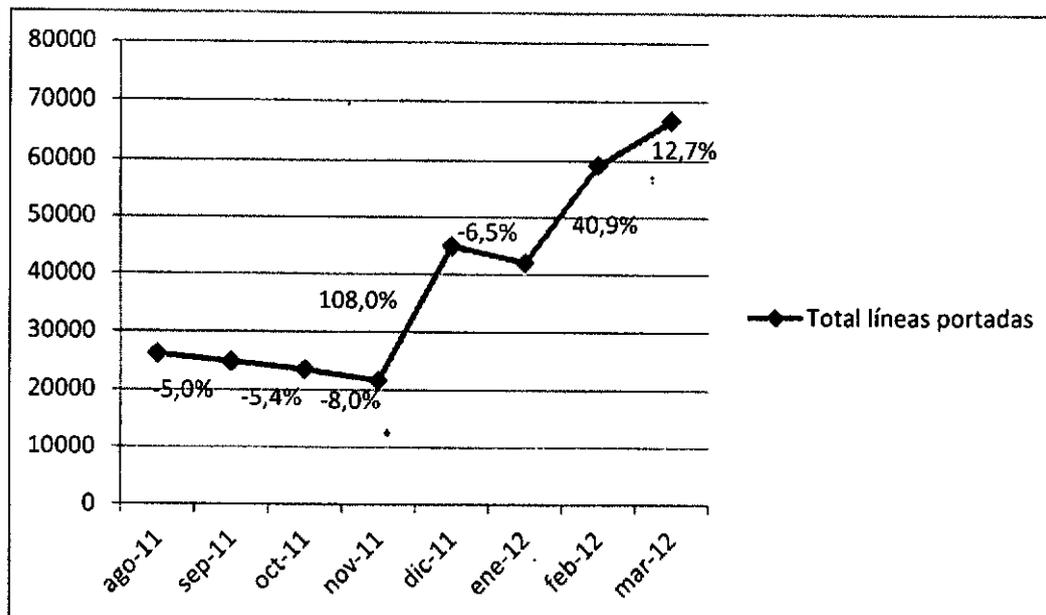
Si bien hasta el momento esta Delegatura ha descrito en términos generales cómo es el proceso de PNM el cual fue implementado el 31 de julio de 2011, en el presente acápite, se analizará su impacto no solo en los usuarios de TMC sino también en los PRST. En la siguiente gráfica se presenta el total de líneas que han sido portadas desde el momento en que entró en vigencia dicho proceso, hasta el primer trimestre de 2012.

⁹⁹ Resolución CRC 2355 de 2010 artículo 23.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Gráfica 2. Total líneas portadas (agosto 2011-marzo 2012)



Fuente: Cálculos SIC, información obrante a folio 395 del cuaderno 3 del expediente.

En primer lugar, es preciso mencionar que la Portabilidad Numérica Móvil inició con 26.114 líneas portadas en su primer mes de implementación. Tomando esta cifra como referencia, es posible observar en la gráfica anterior que en los tres meses siguientes el número de líneas portadas presentó una tendencia decreciente, con caídas que oscilaron entre el 5 y el 17.3% con respecto al mes de agosto de 2011. Es decir, que hasta el mes de noviembre el total de portaciones no habían logrado superar las obtenidas en su primer mes de puesta en marcha.

No obstante lo anterior, la tendencia decreciente que se había observado hasta el mes de noviembre de 2011, se revierte totalmente en el mes de diciembre, al presentarse un total de 44.924 líneas portadas. Es decir, el total de líneas portadas lograron duplicar más que proporcionalmente las presentadas en el mes de noviembre y superar por primera vez el total de portaciones que se registraron en el mes de agosto de 2011.

Si bien el total de portaciones en el mes de enero de 2012 presentó un leve descenso del 6.5% con respecto al mes de diciembre de 2011, es posible evidenciar que aun así, 42.013 líneas portadas en un solo mes es un valor importante. Dicho comportamiento, es aún más significativo en los siguientes meses, pues según la gráfica anterior, el total de portaciones ascendió a niveles hasta de 66.720 en el mes de marzo de 2012, cifra que corresponde a un aumento de más del 150% en comparación con las cifras registradas en los primeros meses de entrada en vigencia de la PNM.

Al respecto, la CRC en el primer análisis trimestral del presente año mencionó lo siguiente:

"(...) el resultado consolidado de portaciones efectivas efectuadas entre agosto de 2011 y marzo de 2012 superó el número de 300 mil líneas, con lo cual se han alcanzado y sobrepasado las proyecciones efectuadas por la Comisión en los estudios que sirvieron de sustento a la implementación de esta funcionalidad, los cuales fueron

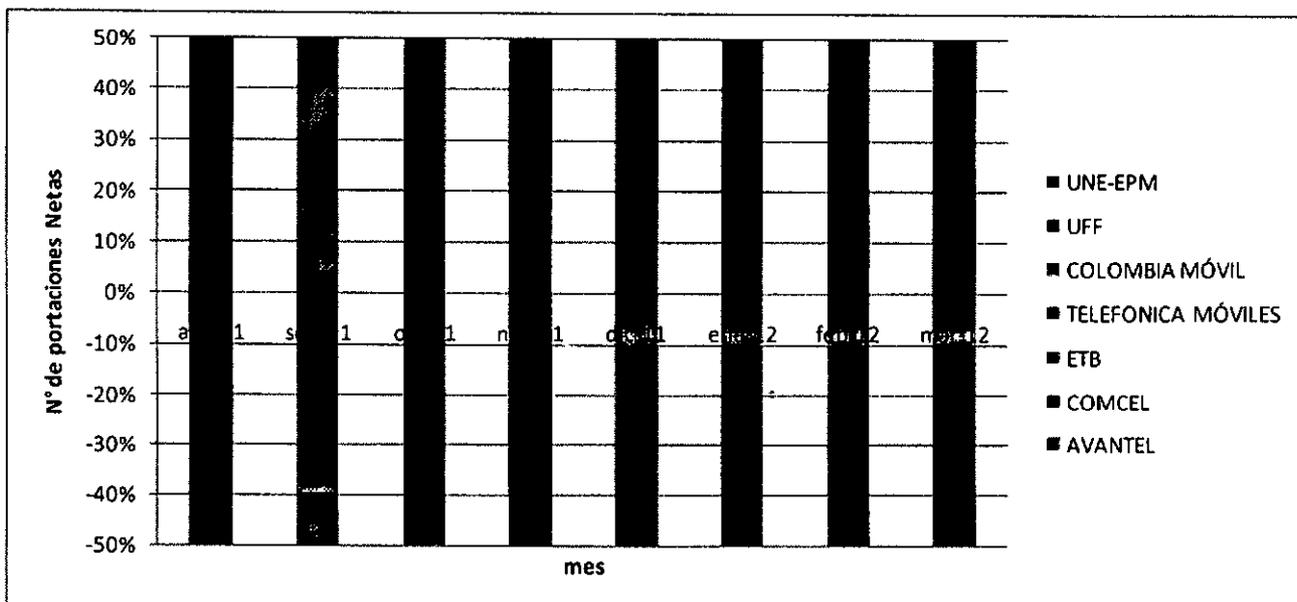
Por la cual se ordena la apertura de una investigación

publicados en diciembre de 2009; en dichos estudios se estimó que en el primer año de la Portabilidad Numérica Móvil sería utilizada en un 0.6% de las líneas móviles activas.¹⁰¹

(Se subraya)

Ahora bien, vale la pena incluir en el presente análisis los PRST que participan en el Proceso de Portabilidad, pues junto con los usuarios móviles, son agentes que resultan bien sea positiva o negativamente impactados con la entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica Móvil al país. En la siguiente gráfica se presenta el total de portaciones netas (portaciones recibidas menos portaciones donadas) asociadas a cada PRST.

Gráfica 3. Portaciones netas mensuales por PRST (agosto 2011-marzo 2012)



Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 395 del cuaderno 2 del expediente.

Actualmente son siete los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones que intervienen en el proceso de Portabilidad Numérica Móvil. Sin embargo, es apenas lógico que el impacto de los recién entrantes¹⁰² no haya sido tan significativo como el que se ha generado en los operadores tradicionales, estos son: COMCEL, TELEFÓNICA MÓVILES, COLOMBIA MÓVIL.

De la simple lectura de la gráfica anterior, salta a la vista el impacto positivo que desde diciembre de 2010 hasta el primer trimestre del presente año ha generado la PNM en el operador COMCEL. En términos generales, esta compañía pasó de tener saldos netos negativos en el total de líneas portadas durante el periodo de agosto a noviembre de 2010, a revertir la tendencia al mes siguiente mediante aumentos importantes de líneas portadas

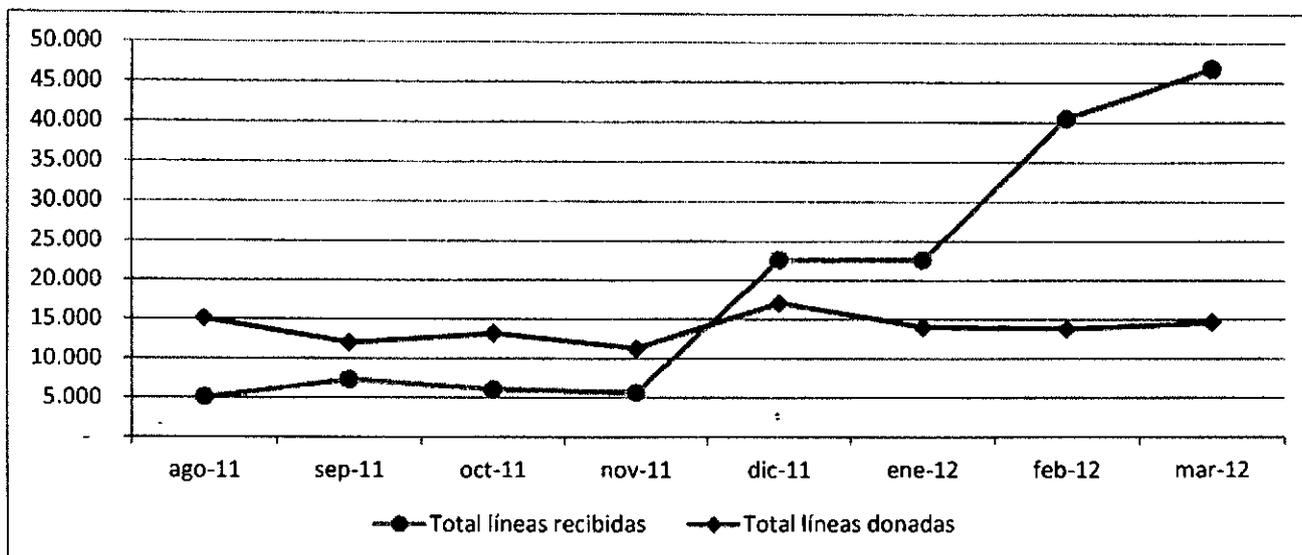
¹⁰¹ <http://www.crcm.gov.co/index.php?idcategoria=63551>

¹⁰² Se aclara que entre ellos se encuentran los operadores UNE-EPM, ETB y UFF Móvil. Para el caso del operador AVANTEL, como se mencionó en acápite anteriores, es un operador de nicho que opera bajo la red *trunking* por lo cual era de esperarse el impacto que la portabilidad ha generado en éste.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

hacia su red. Al comparar las portaciones recibidas por este operador en los primeros cuatro meses de la entrada en vigencia de la PNM, y aquellas obtenidas por este operador desde el mes de diciembre de 2011 hasta el mes de marzo de 2012, se logró observar que las mismas presentaron tasas de crecimiento superiores al 300% en el mes de diciembre y del 800% en el mes de marzo del presente año (ver Gráfica 4). Así, es posible concluir que el impacto positivo que ha generado la Portabilidad Numérica Móvil en los últimos meses del año, es debido al aumento significativo de las portaciones recibidas por el operador COMCEL.

Gráfica 4. Total líneas recibidas y donadas del PRST COMCEL (agosto 2011-marzo 2012)



Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 395 del cuaderno 2 del expediente.

El importante número de portaciones recibidas por el operador COMCEL ha generado un efecto redistributivo en las cifras reportadas por los demás operadores, en especial las de TELEFÓNICA MÓVILES y COLOMBIA MÓVIL.

En primer lugar, se advierte que COLOMBIA MÓVIL ha sido el operador que desde el inicio de este proceso ha generado saldo neto positivo en sus portaciones (ver Gráfica 3), es decir, ha sido más el número de líneas que ha entrado a su red (recibido) que aquellas que se han donado. Dicha tendencia lo posicionó hasta el mes de noviembre de 2011 como el operador que más portaciones exitosas había recibido, en comparación con sus demás competidores. Sin embargo, en el mes de diciembre de 2011 y hasta el mes de marzo de 2012, las significativas portaciones recibidas por COMCEL lograron desplazar a este operador móvil a un segundo lugar en el *ranking* de operadores móviles con mayor número de portaciones exitosas.

Por el contrario, las cifras netas de portaciones asociadas al operador TELEFÓNICA MÓVILES muestran una tendencia negativa a través del tiempo, pues desde agosto de 2011, ha presentado saldos netos negativos a excepción del mes de octubre que tuvo un saldo positivo de 804 líneas portadas a su compañía (ver Gráfica 3). En general, el efecto negativo en sus saldos netos se vio ampliamente masificado desde el mes de diciembre de 2011 hasta el primer trimestre del presente año, como consecuencia de las portaciones

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

efectuadas en estos meses a favor del operador COMCEL (ver Tabla 3). En ese sentido, TELEFÓNICA MÓVILES manifestó que para el mes de diciembre de 2011, se presentaron 15.666 líneas donadas de su red de las cuales el 76% tuvieron como destino la red móvil de COMCEL.¹⁰³

Así las cosas, del análisis efectuado en el presente acápite, esta Delegatura puede concluir que a la fecha del último informe de Portabilidad Numérica Móvil publicado por la CRC, este proceso se ha regido por dos grandes tendencias: La primera de ellas se presentó durante los primeros cuatro meses de su implementación donde las tasas de crecimiento de los números portados eran negativas, mientras que, a partir del mes de diciembre de 2011, se evidenció una tendencia de crecimiento positivo y significativo en el total de portaciones, fundamentadas, principalmente en los números portados hacia el operador COMCEL.

NOVENO: Que una vez hechas las anteriores consideraciones relativas al proceso de Portabilidad Numérica Móvil implementado en Colombia, se delimitará el mercado presuntamente afectado, mediante la identificación de los servicios en los que se presenta una competencia efectiva, así como el ámbito geográfico dentro del cual se suministran.

9.1 La empresa investigada

COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800.153.993, es una sociedad comercial de derecho privado, perteneciente al tipo de las anónimas, constituida mediante escritura pública N° 588 del 14 de febrero de 1992 otorgada en la Notaria 15 del Círculo de Bogotá, cuyo objeto social principal consiste en la prestación y comercialización de servicios de telecomunicaciones inalámbricas, tales como los servicios de telefonía móvil, móvil celular, valor agregado, telemáticos, portadores y demás. Asimismo, se encuentran los servicios, actos, contratos y operaciones conexas y complementarias a los anteriores negocios.

9.2. Posición de dominio de COMCEL en el mercado "Voz Saliente Móvil"

La CRC mediante Resolución 2058 de 2009 determinó posición dominante para la sociedad COMCEL en el mercado relevante susceptible de regulación *ex ante* "Voz Saliente Móvil". Cabe señalar que la posición ostentada por COMCEL en el precitado mercado, se constató nuevamente por la CRC a través de la Resolución N° 2062 de 2009 que fuera confirmada a su turno por la Resolución N° 2152 de 2009. En efecto, para constatar la posición de COMCEL en el citado mercado, la CRC realizó un estudio económico, cuyos principales resultados se presentan a continuación:¹⁰⁴

El tamaño relativo del proveedor en el mercado en términos de usuarios, tráfico e ingresos fue superior al 60% en cualquiera de los indicadores utilizados. En relación con el tamaño absoluto del mercado, se observó que COMCEL cuenta con la capacidad de explotar mayores economías de escala que sus competidores. Por su parte, se identificaron barreras a la entrada de un nuevo proveedor de tipo tecnológico, económico legal y

¹⁰³ Ver folio 355 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁰⁴ CRC. *Revisión de Condiciones de Competencia del Mercado "Voz Saliente Móvil"*. Mayo de 2011. <http://www.crcom.gov.co/?idcategoria=53559&download=Y> Fecha de consulta: 24/2/12

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

administrativo que le impiden la entrada al mercado en el corto o mediano plazo, así como algunas fallas de mercado relacionadas con las externalidades de red, el efecto club entre otros. Por último, la CRC constató la incidencia de la sociedad COMCEL sobre las decisiones en el mercado y de los usuarios en particular.

A la fecha COMCEL sigue siendo operador dominante en el mercado "Voz Saliente Móvil".

9.2 Mercado Presuntamente Afectado

En aras de determinar el mercado presuntamente afectado, es pertinente traer a colación algunas de las conclusiones ya mencionadas. En primer lugar, en la descripción que ésta Delegatura realizó del contexto bajo el cual la Portabilidad Numérica Móvil entró en vigencia, se observó que la misma, aplicaría exclusivamente en el mercado móvil, mercado en el cual, concurren diferentes agentes, que en la actualidad son: COMCEL, TELEFÓNICA MÓVILES, COLOMBIA MÓVIL, UFF MÓVIL, UNE- EPM, ETB y AVANTEL. En ese sentido, son estos agentes quienes se benefician de la PNM.

Adicional a ello, en el acápite anterior, se puso de presente que el operador COMCEL ostenta posición de dominio en el mercado definido por la CRC como "Voz Saliente Móvil".

En ese sentido, esta Delegatura considera que en el evento de presentarse una posible conducta anticompetitiva en el marco de la Portabilidad Numérica Móvil, el mercado presuntamente afectado se circunscribe a "Voz Saliente Móvil" delimitado al territorio nacional, área geográfica donde tiene lugar la PNM.

En virtud de esto, es conveniente traer a colación lo previsto en el numeral 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, el cual define que un agente económico tiene posición de dominio cuando se encuentra en la posibilidad de determinar, directa o indirectamente, las condiciones de un mercado; así las cosas, se desprende que una de las conductas abusivas y sus efectos, podrían recaer en el mismo mercado en el cual determinado agente ostenta posición dominante.

9.3 Presunto abuso de posición de dominio del proveedor COMCEL en el mercado "Voz Saliente Móvil"

La Portabilidad Numérica Móvil se implementó en Colombia con el fin de permitirle al usuario móvil cambiar de PRST manteniendo su mismo número telefónico, ello con el propósito de suprimir el costo de cambio que para el usuario representaba perder el número de línea telefónica al cambiar de operador. Adicional a ello, este proceso extiende sus beneficios hacia los PRST quienes se ven incentivados a atraer nuevos usuarios en el marco de la Portabilidad Numérica Móvil, en otros términos, al haberse eliminado este costo de cambio para el usuario se estimula la competencia en el mercado móvil.¹⁰⁵

No obstante lo anterior, esta Delegatura pone de presente la ejecución de una serie de comportamientos efectuadas por el operador COMCEL, al estar posiblemente abusando de su posición de dominio en el mercado de telefonía móvil para presuntamente obstruir la permanencia de sus competidores actuales en este mercado, mediante la posible

¹⁰⁵ Véase acápite 8.2.1 de la presente resolución.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

generación de costos de cambio a los usuarios de su red quienes desean hacer uso de la Portabilidad Numérica Móvil, además de distorsionar artificialmente las cifras de PNM. En este orden de ideas, procede la Delegatura a evaluar dichas conductas:

9.3.1 No entrega de NIP

Conforme se mencionó en líneas anteriores,¹⁰⁶ el NIP de confirmación es considerado un elemento fundamental para dar inicio al proceso de portación, lo anterior ya que a través de éste se autentica la identidad del número a ser portado por el usuario móvil además de ser un requisito establecido por la regulación como anexo de la solicitud. En este orden de ideas, en el evento en que el Operador Donante no envíe el mensaje SMS contentivo del NIP al usuario, le impediría de cualquier forma dar inicio al proceso de portación.

En atención a la señalada relevancia del NIP, esta Delegatura tuvo conocimiento que en el marco de los procesos de PNM la sociedad COMCEL estaría posiblemente obstruyendo la entrega del NIP de confirmación al usuario móvil quien desea abandonar la red del operador COMCEL y migrar hacia otro operador móvil. Así las cosas, se relaciona los documentos relevantes para el presente análisis:

- a) Mediante escrito radicado 11-137485-2 del 3 de noviembre de 2011, la CRC remitió a esta Delegatura una serie de quejas presentadas por usuarios móviles quienes ponen de presente la imposibilidad de adelantar el proceso de portación como consecuencia del no envío del NIP por parte del Operador Donante -COMCEL.¹⁰⁷
- b) Mediante escrito radicado N° 11-137485-22 del 10 de enero de 2012, la sociedad investigada COMCEL aportó la relación de NIP enviados a cada uno de los usuarios del servicio móvil en su condición de Operador Donante.¹⁰⁸
- c) Mediante escrito radicado N° 11-137485-22 del 16 de enero de 2012, se recibió información remitida por el ABD, en la cual relaciona para determinadas líneas telefónicas el total de NIP enviados al operador COMCEL en su condición de Donante.¹⁰⁹
- d) Requerimiento de información al ABD cuya respuesta fue recibida en esta Delegatura con radicado N° 11-137485-76 del 11 de mayo de 2012.¹¹⁰
- e) Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 10 de abril de 2012 a JORGE POTES, Asesor Técnico de la CRC.¹¹¹

En el escrito radicado con N° 11-137485-2, la CRC dio traslado de 82 quejas presentadas por algunos usuarios móviles y Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones, de las cuales 11 corresponden a la presunta deficiencia en la entrega del NIP de confirmación por parte del operador COMCEL en su condición de Donante. Al parecer este

¹⁰⁶ Ver acápite 8.2.2 de la presente resolución.

¹⁰⁷ Ver folios 22 a 34 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁰⁸ Ver folios 258 a 280 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹⁰⁹ Ver folios 302 a 353 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹¹⁰ Ver folios 578 y 579 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹¹¹ Ver folio 383 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

operador estaría absteniéndose de la entrega del NIP al usuario luego de serle solicitado de manera reiterada por el Operador Receptor. De lo anterior da cuenta la queja presentada por un usuario móvil ante la CRC el día 12 de septiembre de 2011:

"Muy buen día, quiero presentar una respuesta al operador COMCEL en un tema de portabilidad.

Al momento de hacer un proceso de portabilidad desde el día (sic) 9 de septiembre de 2011 la empresa comcel no envían (sic) en número (sic) NIP, el cual fue solicitado por la empresa tigo. Se ha enviado la solicitud 3 veces y me dicen en tigo "que no es posible porque comcel no quiere soltar el número (sic)". Al carecer del conocimiento exacto sobre un tema técnico (sic), me permito pedirle a la comisión (sic) de regulaciones de comunicaciones (sic) pueda determinar si es un problema técnico (sic) o por el contrario un tema de competencia desleal".¹¹²

Del estudio efectuado por esta Delegatura, al parecer es posible establecer que la línea [REDACTED] asociada al usuario en mención, se encuentra relacionada en aquellas cuyo NIP efectivamente fue solicitado por el operador COLOMBIA MÓVIL en cuatro (4) oportunidades (ver Tabla 1). Para cada una de estas solicitudes, el ABD dio respuesta segundos después enviando el NIP de confirmación al Operador Donante –COMCEL, quien a su vez, presuntamente confirmó la recepción del mensaje SMS contentivo del NIP de confirmación mediante un mensaje "ack"¹¹³ dirigido al ABD.

Adicional a ello, esta Delegatura consultó la base de datos del proveedor COMCEL contentiva del registro total de NIP enviados por este operador en su condición de donante,¹¹⁴ logrando establecerse que presuntamente tanto el NIP de confirmación "85445" como la línea telefónica "[REDACTED]" no se encuentran relacionados en sus registros.

Tabla 1. Envío NIP de confirmación línea [REDACTED]¹¹⁵



Fuente: Información aportada por el ABD obrante a folio 579 del cuaderno 3 expediente

La situación descrita anteriormente, se muestra de forma similar en el caso de otra usuaria, quien presentó escrito de queja ante la CRC el 10 de septiembre de 2011, manifestando la imposibilidad de recibir el NIP¹¹⁶ de confirmación por parte del operador COMCEL, a efectos de llevar a cabo los procesos de portación. Dijo la quejosa:

¹¹² Ver folio 34 del cuaderno N°1 del expediente.

¹¹³ Ack: Contracción del anglicismo *acknowledgement*, hace referencia en las redes de telecomunicaciones "acuse de recibo", esto es, la confirmación de la recepción de un mensaje enviado.

¹¹⁴ Se aclara que la base de datos contentiva de los NIP enviados por COMCEL en su calidad de Operador Donante, fue aportada exclusivamente para los meses de agosto y septiembre de 2011.

¹¹⁵ Los NIP que se relacionan en la presente tabla son los correspondientes al envío efectuados antes de presentarse la queja radicada ante la CRC.

¹¹⁶ En el escrito de queja, la señora MEYER alude al NIP como código "PIN", por tal razón donde se diga "PIN" entiéndase NIP de confirmación.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"El día (sic) 06 de Septiembre del presente año (sic) me acerque a las oficinas de TIGO en [REDACTED] para PORTAR el número (sic) Comcel [REDACTED] a TIGO, después (sic) de varios intentos realizados por el asistente solicitando el código (sic) PIN al ABD, el mensaje nunca se generó (sic), de manera que, hasta la fecha no he podido portarme hacia el operador antes mencionado. Sospecho que, Comcel a través (sic) del ABD bloquea los mensajes para evitar perversamente que los usuarios se porten. Adjunto solicitud por parte del (sic) TIGO al ABD en donde se puede apreciar los intentos realizados por parte de este operador sin que hasta la fecha me hayan generado el correspondiente PIN, el cual es requisito indispensable para iniciar el proceso de Portabilidad Numérica (...)."

Al respecto, esta Delegatura tuvo la oportunidad de corroborar los hechos expuestos en el escrito de queja con la información obrante en el expediente, y al parecer, el día 3 de septiembre de 2011, el ABD envió en tres (3) oportunidades el NIP de confirmación al operador COMCEL y posteriormente, el día 5 de septiembre realizó un cuarto intento de envío (ver Tabla 2).

Tabla 2. Envío NIP de confirmación línea [REDACTED]¹¹⁷

A large black rectangular redaction box covering the entire content of Table 2.

Fuente: Información aportada por el ABD obrante a folio 579 del cuaderno 3 expediente

Nótese que en la columna final de esta tabla, se reporta el "ack" asociado a cada uno de los cuatro mensajes de texto contentivos del NIP de confirmación, el cual sería indicativo de la recepción satisfactoria por parte del operador COMCEL de todos los NIP solicitados.

Por su parte, confrontada la anterior información con aquella remitida por el operador COMCEL, al parecer la primera solicitud de NIP fue atendida por este operador estando en término el día 12 de agosto de 2011 a las 15:09,¹¹⁸ mediante el envío de un SMS a la usuaria con el NIP "[REDACTED]" (ver Tabla 2). No obstante, pareciera ser que las restantes solicitudes presentadas 25 días después por COLOMBIA MÓVIL, no se encuentran en el registro de los NIP enviados por COMCEL en su condición de Operador Donante.

Si bien hasta el momento se ha mencionado que la sociedad COMCEL posiblemente no estaría entregando el NIP de confirmación a los usuarios que desean portarse de su red, se advirtió que quizás la sociedad COMCEL estaría suministrando información equivocada a los usuarios que reclamaban la no recepción de dicho NIP.

A título de ejemplo se tiene que una usuaria móvil ante la presunta negativa de la recepción del NIP se dirigió "a la oficina de COMCEL de [REDACTED]"¹¹⁹ con el fin de interponer un derecho de petición frente a este operador por los hechos anteriormente expuestos. Al respecto, la usuaria mencionó lo siguiente:

¹¹⁷ Los NIP que se relacionan en la presente tabla son los correspondientes al envío efectuados antes de presentarse la queja radicada ante la CRC.

¹¹⁸ Ver folios 279 y 280 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹¹⁹ Ver folios 34 del cuaderno N° 1 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"Fue así como el 12 de septiembre de 2011 me dirigí a la oficina de COMCEL en [REDACTED] y desde la entrada el funcionario encargado de la recepción e información, manifestó enfáticamente que esta carta no procedía y que no la iban a recibir por cuanto COMCEL no tenía nada que ver con el traslado de esta línea, sino TIGO. De la misma forma reaccionaron las funcionarias que me atendieron en el turno de las 12 m aproximadamente, [REDACTED] y [REDACTED] respectivamente; aducen que el inconveniente radica en el "ABD", y que yo estoy mal asesorada, por que COMCEL no se hace cargo de esta gestión, ni tiene responsabilidad alguna, dicen que el NIP de 5 dígitos lo aprobaba después de la revisión de contabilidad. Además de lo anterior no quisieron recibir la carta antes descrita, ni absolver ninguna duda, ni explicar la causa de el por qué COMCEL no permite el ingreso al sistema para autorizar el código requerido."

(Resaltado dentro el texto original)

No obstante lo anterior, se tiene que el Director del Proyecto de Portabilidad Numérica Móvil de la CRC manifestó a esta Delegatura lo siguiente:

"Pregunta: ¿Cuáles son los agentes que intervienen en el envío del NIP al usuario, y cuál es su función en dicho proceso?"

*Respuesta: El NIP es un elemento necesario para la portación, para demostrar la titularidad, se genera en un ciclo: el usuario se acerca a un proveedor receptor, manifestando su deseo de portar su número. El proveedor receptor genera una solicitud al ABD. Ese NIP lo genera el ABD genera ese NIP y se lo envía como mensaje de texto al proveedor donante, ese proveedor donante debe enviar el NIP como mensaje corto de texto al usuario.*¹²⁰

(Se subraya)

Así las cosas, se resalta que el Operador Donante es quien tiene la facultad de enviar el NIP de confirmación al usuario y no otro agente participe en la cadena,¹²¹ pues para dicho momento éste sigue siendo un abonado del Operador Donante. En ese sentido, las afirmaciones hechas por el usuario en su escrito de queja en cuanto a que las funcionarias le manifestaron que COMCEL no se hace cargo de la gestión del NIP, no se corresponde a la realidad pues para dicho caso, COMCEL actuaría en su calidad de Operador Donante.

¹²⁰ Testimonio rendido el día 10 de abril de 2012 por el señor Jorge Potes. Ver folio 384 del cuaderno N° 2

¹²¹ Cabe señalar que dentro del grupo de quejas aportadas por la CRC a esta Delegatura, se allegó un escrito en donde el usuario da cuenta de la presunta ocurrencia de una situación anómala que al parecer enfrentó en el proceso de portación, al supuestamente manifestarle el operador COMCEL que el agente encargado para el envío del NIP era la CRC. Al respecto el usuario móvil mencionó en su oficio de queja lo siguiente: "Por medio de la presente me permito solicitar a ustedes se dirijan a COMCEL por los motivos que a continuaci?n (sic) mencionare: El d?a (sic) [REDACTED] la empresa TIGO solicito a COMCEL se enviara por medio de testo el pin de autorizaci?n (sic) para cambiarme a TIGO con los n?meros (sic) [REDACTED] y [REDACTED] y hasta el momento no tengo respuesta alguna, les quiero manifestar que dicha solicitud la he realizado en diferentes d?as (sic) como son el [REDACTED] y el [REDACTED], de igual forma me acerque personalmente a dicha empresa a realizar dicha solicitud y ellos manifiestan que dicho tr?mite (sic) lo realiza ustedes la COMOCION (sic) REGULADORA DE COMUNICACIONES. Dicha solicitud la hago por medio de la nueva ley que me permite cambiarme de operador llev?ndonos (sic) el n?mero (sic) telef?nico (sic)." Ver folio 34 del cuaderno N° 1 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Por su parte, esta Delegatura ha podido constatar que, conforme se presenta en la Tabla 3, al parecer, el ABD sí habría enviado en cada una de las solicitudes hechas por la usuaria, el NIP de confirmación al operador COMCEL, contrario a lo que le habrían mencionado las funcionarias al atender a la quejosa. Más aún, el operador COMCEL presuntamente habría informado al ABD la recepción de los NIP por conducto del envío del "ack", tal como se presenta en la última columna de la siguiente tabla.

Tabla 3. Envío NIP de confirmación línea [REDACTED]¹²²



Fuente: Información aportada por el ABD obrante a folio 579 del cuaderno 3 expediente

Adicional a ello, una vez consultada la base de datos allegada por COMCEL contentiva del total de NIP enviados por éste en el mes de septiembre¹²³, esta Delegatura no encontró ni el registro del número telefónico de la línea reportada, así como tampoco, el NIP de confirmación en su base de datos.

Como corolario de lo anterior, esta Delegatura preliminarmente encuentra que al parecer el NIP de confirmación habría llegado efectivamente a la plataforma de mensajería de la sociedad COMCEL; sin embargo, de haberse dado esta situación, este operador presuntamente se habría abstenido de enviar el mensaje SMS contentivo del NIP de confirmación a los respectivos usuarios. Este presunto comportamiento estaría impidiendo el inicio del proceso de portación, el cual, conforme se mencionó en líneas anteriores,¹²⁴ es un requisito indispensable para iniciar dicho proceso.¹²⁵

9.3.2 Bloqueo de Bandas

Para efectos de la presente investigación, la Delegatura estima conveniente ilustrar sobre las características que tiene un dispositivo móvil celular con bandas bloqueadas, sin adentrarse en los aspectos técnicos que esto implica. Así las cosas, un dispositivo móvil con las bandas cerradas o bloqueadas tiene el impedimento de recibir los servicios de un proveedor de telefonía móvil celular diferente a aquel donde fue activado inicialmente. Es decir, quienes desean portarse de un operador móvil a otro, se ven imposibilitados a finalizar el proceso satisfactoriamente, toda vez que su equipo terminal se encuentra

¹²² Los NIP que se relacionan en la presente tabla son los correspondientes al envío efectuados antes de presentarse la queja radicada ante la CRC.

¹²³ Ver folios 279 y 280 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹²⁴ Véase acápite 8.2.2 de la presente resolución.

¹²⁵ Es preciso indicar que la CRC mediante Resolución 3477 de noviembre de 2010, advirtió sobre la ocurrencia de ciertos inconvenientes en los procesos de portación como consecuencia de "que en desarrollo de dicha operación puede presentarse condiciones que potencialmente puedan impedir la entrega de los NIP a los usuarios a través de mensajes cortos de texto -SMS- por parte del proveedor donante, tales como que el equipo terminal móvil -ETM- estuviera apagado, fuera de cobertura o con memoria insuficiente para recibir dichos mensajes." Así, en aras de incrementar la eficiencia en el proceso, la CRC creó el Indicador de Efectividad en el uso del NIP (EFU) para los PRSTM, quienes deberán efectuar su medición mensual.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

activado de manera exclusiva en la red del Operador Donante, no siendo posible su activación en la red del Operador Receptor.

En efecto, ante la relevancia de los equipos terminales con bandas abiertas en los procesos de portación, la CRC advirtió la presunta ocurrencia de posibles impedimentos al proceso de apertura de bandas por parte de la sociedad COMCEL. Frente a ello, esta Delegatura presenta la siguiente información en la cual se podría evidenciar dicha circunstancia.

- a) Escrito radicado N° 11-137485-2 del 3 de noviembre de 2011, por medio del cual la CRC remitió a esta Delegatura una serie de quejas presentadas por usuarios móviles quienes manifiestan la imposibilidad de adelantar el proceso de portación numérica como consecuencia de la no apertura de bandas del equipo terminal por parte del Operador Donante –COMCEL.¹²⁶
- b) Requerimiento radicado N° 11-137485-52 al señor [REDACTED]¹²⁷, el cual fue oportunamente atendido mediante comunicación N° 11-137485-58.¹²⁸
- c) Resolución 72145 de 2011, 22964 de 2012 (por la cual se confirma la Resolución 72145 de 2011), 17501 de 2012, 20851 de 2012, 27702 de 2012 y 27826 de 2012, proferidas por la Dirección de Protección al Consumidor de esta Superintendencia.

En primer lugar, se pone de presente que del grupo de quejas enviadas por la CRC, el 20% hacen referencia al bloqueo de las bandas de los equipos terminales en el marco de la PNM. Así pues, se tiene que el día 12 de agosto de 2011, un usuario móvil presentó una queja ante la CRC alegando que presuntamente el operador COMCEL no le permitió la apertura de las bandas de su equipo aduciendo que aún no cumplía con el requisito de permanencia de un (1) año para acceder a este beneficio. La queja presentada indica lo siguiente:

"(M)e dirijo a ustedes para interponer una queja a la empresa comcel solicite una portabilidad de comcel a tigo de la linea (sic) [REDACTED] la cual habia (sic) sido adquirida en la modalidad de prepago con su respectivo equipo un nokia c3 con IMEI [REDACTED] esta compra fue realizada este a?o, el proceso fue realizado satisfactoriamente a nombre de [REDACTED] (sic) [REDACTED] (sic) [REDACTED] (sic) [REDACTED] (sic) cc [REDACTED], el dia (sic) de hoy solicite en la oficina del operador comcel de la ciudad de [REDACTED] la apertura de las bandas del equipo ellos (sic) me expresan que no es posible realizar el procedimiento ya que el equipo no lleva un a?o (sic) de haberse adquirido por lo cual no lo realizaran y me argumentan que la portabilidad no es una ley en si por lo tanto no estan (sic) obligados a realizarlo le agradezco me puedan brinda asesoria (sic) al respecto."

En primer lugar, es oportuno mencionar que de acuerdo con la regulación vigente para la época de los hechos planteados por el quejoso,¹²⁹ un usuario bajo la modalidad prepago no encuentra condicionado el desbloqueo de su dispositivo terminal a una cláusula de

¹²⁶ Ver folios 22 a 34 del cuaderno N° 1 del expediente.

¹²⁷ Ver folios 432 y 433 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹²⁸ Ver folios 471 a 474 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹²⁹ Resolución 1732 de 2007, artículo 18.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

permanencia, pues la esencia de este tipo de condicionamientos radican en la financiación de un equipo, situación que no se presenta para el caso de un usuario en la modalidad prepago, lo cual da cuenta de una posible práctica obstructiva ejecutada por la sociedad COMCEL tendiente a impedirle a los usuarios la portación, pues si bien, para la época de la presunta ocurrencia de los hechos la regulación no impedía el bloqueo del equipo terminal durante el periodo de vigencia de la cláusula de permanencia, dicha cláusula no aplicaba para equipos terminales bajo la modalidad prepago. Por lo demás, se tiene que no todos los usuarios móviles portados están en condición de adquirir un nuevo equipo terminal para ser activado en la red del Operador Receptor.

Por otra parte, mediante escrito de queja del día 11 de agosto de 2011 un usuario manifestó ante la CRC, que presuntamente el operador COMCEL estaría impidiéndole el desbloqueo de su equipo terminal, aduciendo una supuesta cláusula de permanencia vigente, la cual en su opinión ya había expirado. El citado quejoso expuso lo siguiente:

"Quiero retirarme de Comcel pero adujeron por teléfono (sic), después (sic) de mucho rato de espera, que tenía un contrato de permanencia hasta julio de 2012. Me tocó ir a Comcel, perder mucho tiempo, para corroborar que tenía libertad de plan desde febrero de este año. Ahora me dijeron que en 8 días (sic) hábiles su departamento de seguridad me daría el certificado de libertad y abriría las bandas de mi celular, con lo cual perdería otra mañana en el trámite."

La conducta de Comcel es abusiva: me da información falsa para impedir el cambio de proveedor y demora al máximo a ver si me agotan y abandono el intento de cancelar sus servicios malos y onerosos."

Sobre el particular, debe tenerse que para la fecha de los hechos denunciados por el usuario, el régimen legal aplicable respecto del bloqueo de bandas se encontraba contenido en el artículo 18 de la Resolución CRT 1732 de 2007, el cual ha sido interpretado recientemente por la CRC en los siguientes términos:

"Si bien el Régimen de Protección al usuario vigente a la fecha y contenido en la Resolución CRT 1732 de 2007, establece en su artículo 18 que los mecanismos empleados por el proveedor que vendió el equipo terminal móvil al usuario para restringir la utilización del equipo terminal en redes distintas, sólo pueden mantenerse durante la vigencia de la cláusula de permanencia mínima pactada y que, por ende, al culminar el término de la misma el proveedor debe de manera gratuita desbloquear el equipo del usuario o suministrarle la clave y el procedimiento para tal fin (...)."¹³⁰

Así las cosas, el operador COMCEL estaría prolongando el plazo de las cláusulas de permanencia pactadas originalmente con el usuario, lo cual conllevaría a que se produjere un efecto similar al anteriormente descrito, vale decir, la imposibilidad objetiva de portación al presuntamente negarse al desbloqueo del equipo terminal.

En este orden de ideas, el operador COMCEL estaría presuntamente incumpliendo los mandatos establecidos por la regulación en materia de desbloqueo de equipos terminales, al posiblemente indicar erróneamente el tiempo de permanencia, así como el plazo dentro del cual se podría desbloquear dicho dispositivo.

¹³⁰ Circular N° 93 de 2011 aprobada según consta en acta N° 784 del 1 de septiembre de 2011.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

En consecuencia, de haberse ocasionado un presunto impedimento por parte del operador COMCEL para el desbloqueo de los dispositivos móviles, éste se consideraría como un mecanismo con la potencialidad suficiente para impedirle a un usuario ejercer su derecho de portar la línea telefónica y acceder a los beneficios ofrecidos por otro operador.

En línea con lo anterior, es oportuno mencionar que la CRC identificó una problemática en lo referente al bloqueo de los equipos terminales, lo cual repercutía negativamente en el desarrollo de la PMN, por ello, profirió la Resolución N° 3136 del 26 de septiembre de 2011, consagrando en el inciso tercero del artículo 8:

“Los proveedores de servicios de comunicaciones no podrán bloquear o restringir, en ningún caso, el uso de los equipos terminales en redes distintas a las suyas”.

Así las cosas, es claro que a partir del momento de entrada en vigencia de dicha regulación, está prohibido el bloqueo de los equipos terminales con el propósito de impedir que sea activado en una red distinta a la del Operador Donante. Además de lo anterior, la regulación dispuso en el párrafo de la norma que se cita:

“Los usuarios que a la fecha de entrada en vigencia del presente artículo, cuenten con un equipo terminal activado bloqueado o restringido, podrán solicitar a su proveedor de servicios de comunicaciones el desbloqueo de dichos terminales. Dicha solicitud deberá ser atendida de forma inmediata por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, sin que medie ninguna clase de requisitos adicionales a la manifestación del usuario”.

(Se subraya)

De lo anterior, es posible concluir que en la actualidad no solo se encuentra proscrita la comercialización de equipos terminales bloqueados, sino que además, aquellos comercializados con la entrada en vigencia de la citada regulación, deberán ser desbloqueados sin que medie ninguna clase de requisito, entre ellos la cláusula de permanencia mínima. Lo anterior, con el propósito de facilitar el trámite de portación, así como la supresión de posibles costos de cambio en que el usuario móvil incurriría ante la imposibilidad de desbloquear el terminal.

De lo anteriormente expuesto, encuentra la Delegatura que en relación con el bloqueo de equipos terminales, existe una expresa regulación que a partir del 1 de octubre entró en vigencia, la cual es de aplicación extensiva a la totalidad de los agentes partícipes del proceso de Portabilidad Numérica Móvil.

Sin embargo, esta Entidad en su Dirección de Protección al Consumidor, ha encontrado suficiente material probatorio que le permite corroborar el incumplimiento de dicha regulación y ante lo cual, y en ejercicio de sus facultades legales, ha iniciado actuaciones administrativas en contra de la sociedad COMCEL, las cuales han derivado en una serie de sanciones de carácter administrativo.¹³¹ Cabe señalar que la problemática identificada hace referencia a los siguientes aspectos:

¹³¹ Resolución 72145 de 2011, 22964 de 2012 (por la cual se confirma la Resolución 72145 de 2011), 17501 de 2012, 20851 de 2012, 27702 de 2012 y 27826 de 2012.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

- "Al revisar los equipos terminales que se encontraban en el stock listos para la venta y entrega, se encontró que estos tienen las bandas bloqueadas.
- Para realizar la apertura de bandas de los equipos terminales, el operador genera a través del sistema un código de desbloqueo mediante un procedimiento automático
- Se logró verificar al momento de la visita, que se había hecho entrega de un usuario de un equipo terminal en reposición, sin las bandas abiertas
- La apertura de bandas se realiza solo a solicitud de usuario."¹³²

Finalmente, se advierte la existencia de una queja presentada ante la CRC y puesta en conocimiento de esta Delegatura, en la cual se manifiesta el presunto bloqueo de un equipo terminal, su deseo de liberarlo y el impedimento presuntamente impuesto por el operador COMCEL. En respuesta a una solicitud de información hecho por esta Delegatura, el requerido manifestó:¹³³

"Pregunta: ¿Cuáles fueron las razones expuestas por el operador de telefonía celular para no abrirle de inmediato las bandas a su equipo?"

Respuesta: Que había que gastar los minutos de la promoción ya que el teléfono se podía bloquear y que si iban a sacar una ley que obligaba al operador a entregar el equipo celular con las bandas abiertas pero todavía no había entrado en vigencia."

Del análisis anterior, esta Delegatura preliminarmente encontró evidencias indicativas de presuntas conductas anticompetitivas desplegadas por la sociedad COMCEL tendientes a generarle costos de cambio al usuario quienes hacen uso de la Portabilidad Numérica Móvil. Lo anterior se daría, habida cuenta de que los consumidores móviles tendrían, de un lado, la imposibilidad física de cambiar de operador al existir barreras como el bloqueo del dispositivo móvil celular (i.e. bandas cerradas), la presunta abstención del operador para el envío del NIP mediante mensaje SMS al usuario y, las posibles demoras en el proceso de portación, que conforme se mencionó anteriormente, resultarían en la configuración de una presunta práctica anticompetitiva tendiente a obstruir la permanencia de los agentes que intervienen en el mercado dominado por la sociedad COMCEL.

9.3.3 Abultamiento de cifras

Esta Delegatura fue informada sobre la posible ocurrencia de una presunta conducta desplegada por la sociedad COMCEL, con la potencialidad suficiente para distorsionar las cifras de Portabilidad Numérica a través de posibles portaciones ficticias dirigidas hacia la red de dicho operador. A fin de corroborar la presunta conducta desplegada por dicha sociedad, la Delegatura entrará a analizar la siguiente evidencia:

- a) Requerimiento con radicado N° 11-137485-41 a IECISA.¹³⁴ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-76.¹³⁵

¹³² Resolución 72145 de 2011.

¹³³ El día 30 de abril de 2012 (folios 432 y 433 del cuaderno N° 2 del expediente), esta Delegatura le envió por correo electrónico al señor Gustavo Rosado, un cuestionario a fin de que fuese absuelto, a lo cual el requerido dio respuesta aquel día (folios 442 y 443 del cuaderno N° 2 del expediente).

¹³⁴ Ver folios 412 a 415 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹³⁵ Ver folios 578 y 579 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

- b) Requerimiento con radicado N° 11-137485-66 a IECISA¹³⁶. Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-79.¹³⁷
- c) Comunicación trasladada por la CRC a esta Delegatura con radicado N° 12-012036 del 26 de enero de 2012, mediante el cual la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES pone de presente una presunta inconsistencia en las cifras reportadas por COMCEL respecto de la Portabilidad Numérica Móvil.¹³⁸
- d) Denuncia presentada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES mediante escrito radicado N° 12-12046 del 26 de enero de 2012, la cual hace referencia a presuntos actos de competencia desleal ejecutados por la sociedad COMCEL.¹³⁹
- e) Documentos aportados por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES mediante escrito radicado N° 11-137485-29 del 29 de marzo de 2012, relacionados con la denuncia presentada en contra de COMCEL por presuntos actos de competencia desleal.
- f) Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 26 de abril de 2012 a SAMUEL RIVERA, Gerente de Portabilidad de TELEFÓNICA MÓVILES.¹⁴⁰

Sea lo primero poner de presente que las cifras de Portabilidad Numérica, conforme fue analizado en acápite anteriores,¹⁴¹ desde diciembre de 2011 revirtieron su tendencia decreciente observada en los primeros meses de su implementación. El operador móvil principalmente beneficiado con dicho cambio fue el proveedor con posición dominante en el mercado "Voz Saliente Móvil" -COMCEL, quien tuvo crecimientos significativos en el total de líneas portadas a su red desde el mes de diciembre de 2011 hasta el primer trimestre del presente año.

Sobre el particular, el señor SAMUEL RIVERA en su calidad de Director de Portabilidad Numérica de la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES, se pronunció al respecto en diligencia de testimonio llevada a cabo el día 26 de abril de 2012 manifestando lo siguiente:¹⁴²

"Pregunta: ¿Conoce usted si desde la entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica existe una tendencia marcada en el ranking de operadores con el mayor número de portaciones exitosas?"

*Respuesta: Venía con una tendencia hasta noviembre y a partir de diciembre a la fecha esa tendencia cambio digamos que hasta noviembre la tendencia estaba marcando que TIGO y con unas cifras digamos que respondían con lo que había proyectado la CRC (...) a partir de diciembre y a la fecha ese comportamiento cambio drásticamente, entonces ya TIGO dejó de ser el líder y el operador que mas perdía clientes era COMCEL y a partir de diciembre que en las cifras se veía un cambio de tendencias (...) **a partir de diciembre esa tendencia cambio donde COMCEL***

¹³⁶ Ver folios 530 y 531 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹³⁷ Ver folios 586 y 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹³⁸ Ver folios 354 a 356 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹³⁹ Ver folios 357 a 366 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁴⁰ Ver folio 411 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁴¹ Ver acápite 8.2.1 de la presente resolución.

¹⁴² Testimonio rendido el día 26 de abril de 2012 por el señor Samuel Alberto Rivera. Ver folio 407 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

comienza digamos que jaloneo por las portabilidades de prepago comienza digamos empieza a tener unos balances diferentes y positivos acosta de nuestra perdida directa (...)."

(Se resalta)

Asimismo, el señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ Director del Potabilidad Numérica de la sociedad COLOMBIA MÓVIL se pronunció al respecto en diligencia de testimonio así:

"Pregunta: ¿Desde la entrada en vigencia de la Portabilidad Numérica, digamos a mediados del año pasado, del año 2011, en ese ranking que hacen de los operadores existe alguna tendencia es decir algo que le permita a ustedes como empresa determinar que hay uno o varios operadores con el mayor numero de portaciones exitosas?"

*Respuesta: (...) Primero era Tligo luego Uff, luego Comcel y por último Movistar. A partir de diciembre hasta marzo... hasta el último reporte que hemos tenido se modificó, sigue siendo primero TIGO, en cuanto al general, al acumulado, Uff sigue estando ehh de tercero, ya no está de segundo sino de tercero y de segundo se impuso Comcel, **por esto este tema atípico que pudimos evidenciar. Movistar se fue de último, nuevamente afectado por el tema atípico de demasiadas portaciones fuera de Movistar hacía otros operadores** y ese es el nuevo ranking que hay."¹⁴³*

(Se resalta)

Según lo manifestado por el operador móvil TELEFÓNICA MÓVILES, el buen posicionamiento de la sociedad COMCEL en el ranking de portaciones exitosas, se debe al aumento de portaciones prepago a costa de su pérdida directa, mientras que, el operador COLOMBIA MÓVIL mencionó que era a causa de un tema atípico que éstos pudieron verificar.

De manera que, esta Delegatura estudiará los procesos de portación realizados por COMCEL en su posición de Operador Receptor, en los cuales intervinieron estos dos proveedores en su condición de Operadores Donantes. Dicho análisis tomará en cuenta principalmente el periodo comprendido entre el mes de diciembre de 2011 y marzo del presente año, rango en el cual el total de portaciones recibidas por COMCEL aumentaron significativamente.

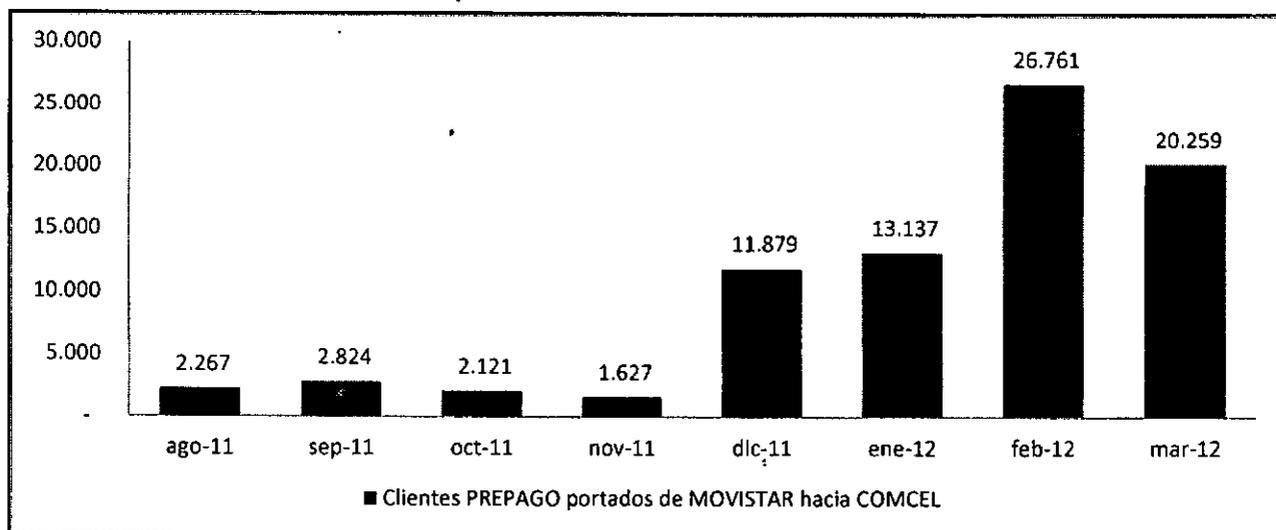
Así, de la información aportada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES,¹⁴⁴ se logró observar el aumento significativo que desde el mes de diciembre de 2011, se ha venido presentado en el total de líneas prepago portadas desde dicho operador, hacia la red móvil de COMCEL. Lo anterior se evidencia en la siguiente gráfica:

¹⁴³ Testimonio rendido el día 25 de mayo de 2012 por el señor José Abraham Méndez. Ver folio 708 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁴⁴ Ver folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Gráfica 1. Total de líneas prepago portadas desde el operador Telefónica Móviles hacia el operador COMCEL (agosto 2011-marzo-2012)



Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente.

De la gráfica anterior, es posible evidenciar el aumento inusitado del total de líneas prepago que fueron portadas desde el operador TELEFÓNICA MÓVILES hacia la red de COMCEL, cuyo crecimiento fue del orden del 630.11% en el mes de diciembre de 2011, en comparación con los resultados obtenidos en el mes inmediatamente anterior. Nótese, que la tendencia creciente se mantuvo en el primer trimestre del presente año, alcanzando niveles de hasta 26.761 líneas portadas bajo la modalidad prepago en el mes de febrero de 2012.

Lo anterior llamó la atención de esta Delegatura, quien procedió a verificar el origen de las citadas líneas portadas y de lo cual evidenció lo siguiente:

Tabla 1. Total líneas prepago portadas de Telefónica Móviles hacia COMCEL por recarga¹⁴⁵ (agosto-11 a marzo-2012)

--

Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente.

De la simple lectura de la tabla anterior, salta a la vista el importante aumento de las líneas que fueron portadas entre los meses de diciembre y marzo de 2012, que durante el tiempo de permanencia en el operador TELEFÓNICA MÓVILES jamás efectuaron una recarga, nótese que para el mes de febrero de 2012, mes en el cual se presentó el mayor número de portaciones prepago originadas en la red de TELEFÓNICA MÓVILES y donadas a la

¹⁴⁵ Entiéndase por recarga el abono a saldo en cuenta que le permite al usuario cursar tráfico de voz y datos.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

red de COMCEL, el 89.7% de las portaciones, corresponden a líneas que jamás realizaron una recarga en el operador TELEFÓNICA MÓVILES.

En aras de ampliar el estudio, se considera fundamental incorporar una variable en el análisis y es la fecha en que este tipo de usuarios fueron activados en la red de TELEFÓNICA MÓVILES. En la siguiente tabla se presenta el mes en que fueron activadas las líneas en TELEFÓNICA MÓVILES que jamás presentaron recargas y que posteriormente, fueron portadas hacia la red de COMCEL.

Tabla 2. Mes de activación de las portaciones prepago sin recarga desde la red de TELEFÓNICA MÓVILES hacia COMCEL (diciembre 2011 - marzo de 2012)



Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente.

En la tabla anterior, se observa que del total de líneas portadas en el mes de diciembre de 2011 bajo dicha modalidad, el 90.7% de estas fueron activadas en TELEFÓNICA MÓVILES entre el mismo mes y el mes de noviembre, lo cual podría explicar la carencia de recarga de estas líneas, en la medida en que fueron vendidas en el mes de noviembre o en el 34% de los casos, vendidas en el mismo mes de la portación hacia el operador COMCEL. Situación similar se presenta en los meses subsiguientes, donde en más del 70% de las líneas portadas hacia COMCEL, tuvieron un tiempo de permanencia en el proveedor TELEFÓNICA MÓVILES no mayor a dos meses.

En consecuencia, se podría considerar que las masivas portaciones hacia la sociedad COMCEL, poseen un rasgo característico en la mayoría de las líneas portadas, esto es, líneas que fueron activadas en TELEFÓNICA MÓVILES bajo la modalidad prepago que durante el corto tiempo que estuvieron en dicha red jamás presentaron una recarga y a los pocos meses, y en algunos casos incluso semanas, fueron portadas hacia la red de COMCEL. Para esta Delegatura, el inusual comportamiento en dichas portaciones, dan cuenta de un agente que presuntamente estaría portando masivamente líneas hacia la red de COMCEL, pues si bien, las características de dichas portaciones podrían obedecer a algunos usuarios, lo extraño radica en el volumen de portaciones realizadas bajo el mismo parámetro de conducta, situación que se evidencia en la tabla anterior. Sobre el particular, el operador TELEFÓNICA MÓVILES se pronunció en los siguientes términos:

"Pregunta: (...) usted afirmaba que no, o que presumía la inexistencia de un cliente real detrás de esas líneas portadas, ¿por qué pueden ustedes hacer esa afirmación frente a la inexistencia de un cliente real?"

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Respuesta: Por dos razones, una porque el sentido de la portabilidad es para clientes que tienen su número que lo aprecian y que normalmente pues son clientes que tienen algún nivel de antigüedad, aquí se da el fenómeno que se portan clientes, clientes con los cuales se han sido clientes de MOVISTAR casi que en el mismo mes, en el mismo mes de la portabilidad o un mes atrás esa es una. La otra es el comportamiento de la recarga estamos cambiando drásticamente el comportamiento de la recarga de agosto a noviembre esos clientes que se portaban, el 70% de esos clientes cargaban el 30% no. Después de diciembre cambia drásticamente y queda prácticamente al revés, del 76% al hacia el 91% no recarga eso sumado a que encontramos las evidencias físicas de que estaban siendo comercializadas esas SIMCARDS para venta nueva en los puntos de COMCEL pues nos confirmo digamos lo que estamos presentando en la evidencia.¹⁴⁶

Por su parte, vale la pena señalar un evento adicional y es el total de cancelaciones que la sociedad COMCEL realizó en el mes de mayo de 2012 a la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES, según información aportada por el ABD, en el mes de mayo la sociedad COMCEL canceló un total de 33.271 líneas, las cuales fueron retornadas a TELEFÓNICA MÓVILES (ver Tabla 5).

Tabla 5. Total cancelaciones de COMCEL en el marco de la Portabilidad Numérica (agosto-2011 mayo-2012)

RECEPTOR	FECHA	DONANTE INICIAL	RECUESTO
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	5
COMCEL	01/2012	COLOMBIA MÓVIL	2
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	7
COMCEL	02/2012	COLOMBIA MÓVIL	7
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	79
COMCEL	03/2012	COLOMBIA MÓVIL	27
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	33.271
COMCEL	04/2012	COLOMBIA MÓVIL	36
COMCEL	09/2011	COLOMBIA MÓVIL	2
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	2
COMCEL	10/2011	COLOMBIA MÓVIL	1
COMCEL		UFF MÓVIL	1
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	3
COMCEL	11/2011	COLOMBIA MÓVIL	1
COMCEL		TELEFÓNICA MÓVILES	8
COMCEL	12/2011	COLOMBIA MÓVIL	2

Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 587 del cuaderno 3 del expediente.

De la tabla anterior, es posible evidenciar el atípico volumen de líneas canceladas¹⁴⁷ por la sociedad COMCEL con destino al operador TELEFÓNICA MÓVILES en su condición de Operador Donante. Al respecto la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES manifestó que "De las

¹⁴⁶ Testimonio rendido el día 26 de abril de 2012 por el señor Samuel Alberto Rivera. Ver folio 407 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁴⁷ Para mayor información sobre las cancelaciones en el marco de la Portabilidad Numérica, remitase al acápite 8.2.2 de la presente resolución.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

33.277,¹⁴⁸ 23.406 números corresponden realmente al proceso de portabilidad, es decir, los restantes 9.871 números no cruzan con los registros de nuestros sistemas en relación a que hayan surtido algún proceso de Portabilidad.¹⁴⁹

Así, de la base de datos suministrada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES contentiva de 23.406 líneas canceladas en el mes de mayo de 2012 y que en sus términos, efectivamente corresponden a procesos de Portabilidad Numérica, esta Delegatura encontró que el 99% de dichas devoluciones correspondían a las presuntas masivas portaciones que se presentaron hacia la red de COMCEL entre los meses de diciembre de 2011 y marzo de 2012. En la siguiente tabla se presenta dicho comportamiento:

Tabla 6. Cancelaciones de la sociedad COMCEL dirigidas a la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES (agosto-2011 mayo-2012)

Proveedor,Receptor	Proveedor,Donante	Mes de la portación	Número de portaciones
COMCEL	TELEFÓNICA MÓVILES	ago-11	1
		sep-11	1
		oct-11	2
		nov-11	2
		dic-11	544
		ene-12	1305
		feb-12	8797
		mar-12	12749
		abr-12	5
		Total general	23406

Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente.

Del análisis anterior, esta Delegatura presume la existencia de un ciclo en las masivas portaciones hacia la sociedad COMCEL, el cual inicia con la presunta activación de líneas bajo la modalidad prepago en la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES, posteriormente son portadas hacia la sociedad COMCEL y finalmente son canceladas por esta última sociedad y retornadas nuevamente hacia la red de TELEFÓNICA MÓVILES. Dicho comportamiento deja ver un posible abultamiento de las cifras de Portabilidad Numérica, donde presuntamente el único agente beneficiado con dicho evento es el operador COMCEL.

En el estado del presente análisis, esta Delegatura expondrá las particularidades del proceso de portación presuntamente realizado a nombre de la sociedad [REDACTED], una de las sociedades que portaron, según registros del ABD,¹⁵⁰ un total de 17.553 líneas en el mes de marzo desde el operador TELEFÓNICA MÓVILES hacia el operador COMCEL. Para ello, se presenta el material probatorio a tener en cuenta:

¹⁴⁸ Se aclara que la cifra mencionada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES correspondiente al total de cancelaciones por parte de la sociedad COMCEL dista en 6 líneas adicionales (33.277), a las reportadas por el ABD (33.271).

¹⁴⁹ Ver folio 555 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁵⁰ Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

a)

[REDACTED] ¹⁵¹

b) Comunicación radicada con N° 12-12036 el día 11 de mayo de 2012 por TELEFÓNICA MÓVILES.

c) Requerimiento con radicado N° 11-137485-66 a IECISA.¹⁵² Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-79.¹⁵³

Para comenzar, es preciso mencionar que la sociedad [REDACTED] tiene como objeto social, según declaraciones del señor [REDACTED] en su calidad de Representante Legal Suplente, construcción en obras civiles de forma independiente o como subcontratista con entidades públicas.¹⁵⁴ Adicional a ello, mencionó que dicha sociedad tiene dos empleados y que no desarrolla su objeto social con frecuencia. En sus palabras indicó:

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

De acuerdo con las declaraciones del Representante Legal Suplente, la sociedad [REDACTED] al parecer es una sociedad que además de tener dos empleados, carece de operatividad frecuente. No obstante, de la información suministrada por el ABD,¹⁵⁵ esta Delegatura tuvo conocimiento que presuntamente dicha sociedad llevó a cabo un cúmulo de procesos de portación que finalizaron con el cambio de operador de 17.553 líneas desde la red del proveedor TELEFÓNICA MÓVILES hacia la red de COMCEL bajo las siguientes características:

[REDACTED]

¹⁵¹ Ver folio 583 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁵² Ver folios 530 y 531 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁵³ Ver folio 586 y 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁵⁴ [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

¹⁵⁵ Ver folio 583 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁵⁶ Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

[REDACTED]

De la información suministrada por el ABD, se observa que el proceso de portación llevado a cabo por dicha sociedad se efectuó en su calidad de persona jurídica sin haber mediado una tercera persona en el proceso. Es decir, que posiblemente el Representante Legal de la sociedad [REDACTED] fue quien presuntamente solicitó la portación de dichas líneas. Al respecto, el señor [REDACTED] en su calidad de Representante Legal Suplente se refirió en los siguientes términos:¹⁵⁷

Pregunta: ¿Conoce usted el término de Portabilidad Numérica? ¿No sabe a qué hace referencia? ¿No lo ha escuchado por los medios de comunicación o alguien que le haya contado en qué consiste?

Respuesta: No conozco.

Pregunta: Le comentamos a que hace referencia el término, por si usted sabe algo al respecto. El tema de la Portabilidad Numérica es la posibilidad que tienen todos los usuarios de realizar cambios de operador de telefonía móvil manteniendo su misma línea de telefonía celular. Es decir, me puedo cambiar de operador de telefonía móvil A al operador de telefonía móvil B, manteniendo el mismo número de línea. ¿Le suena de pronto un poquito más el tema?

Respuesta: Ah, si claro.

Pregunta: ¿Qué le suena o qué aspectos ha escuchado sobre el particular?

Respuesta: Me suena que a partir de cierto momento, creo que desde el año pasado fue la aprobación de que usted seguía con su número ya fijo de por vida y lo puede llevar de un operador a otro y ellos tienen la obligación de hacer el cambio.

Pregunta: ¿Usted ha realizado proceso de Portabilidad Numérica?

Respuesta: No hemos realizado y por ahora no porque Comcel nos ha parecido una empresa que cumple las expectativas en nosotros, tienen las coberturas en los sitios donde operamos, trabajamos y no ha habido esa necesidad de ese cambio.

Pregunta: ¿Usted a título personal, ha hecho alguna solicitud de Portabilidad Numérica o de cambiarse de operador?

Respuesta: No

Pregunta: ¿La sociedad [REDACTED] y la Sociedad [REDACTED]?

Respuesta: No y [REDACTED] nunca ha tenido líneas telefónicas.

Pregunta: ¿El Representante Legal de la sociedad [REDACTED] el señor [REDACTED] ha efectuado proceso de portabilidad a su nombre?

¹⁵⁷ Ver folio 583 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Respuesta: No que yo tenga conocimiento porque el celular que el maneja esta a nombre de las sociedad [REDACTED]

(Se resalta)

Llama la atención de esta Delegatura que, según lo manifestado por el señor [REDACTED], la sociedad [REDACTED] no habría presentado solicitudes de portación, pues la misma no tiene a su nombre líneas telefónicas. En este orden de ideas, en el evento de haberse presentado una presunta inconsistencia entre el solicitante de la portación y el titular de las líneas, vale la pena aclarar que los procesos de portación múltiples contentivos de líneas prepago no se encuentran sujetos a la verificación de titularidad por parte del Operador Donante, en este caso, la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES.¹⁵⁸ Más aún, este tipo de portaciones no requieren NIP de confirmación por considerarse solicitudes de personas jurídicas, es decir que en este tipo de portaciones no es posible corroborar la autenticidad del solicitante de la portación. Al respecto el operador TELEFÓNICA MÓVILES manifestó que:¹⁵⁹

"Pregunta: (...) ¿cuál es el método de portación empleado de estas líneas, han sido portaciones individuales o múltiples?"

Respuesta: Por definición en Portabilidad, para las portabilidades prepago no hay verificación de titularidad, qué significa esto, así quedó la regulación, así está la regulación que **si solicitan a movistar unas líneas del número que se quiere portar a COMCEL el número 318XXXXXX en mi sistema esta a nombre de Pedro Cáceres y la solicitud llega a nombre de Ana Marcela Pérez con documentos diferentes la portabilidad sigue, no debo rechazarla porque el cliente no coincide eso es una característica de la portabilidad en prepago (...)**

(Se resalta)

De tal forma que, de acuerdo con el marco normativo que rige los procesos de Portabilidad Numérica en Colombia, las solicitudes prepago no pueden ser rechazadas por motivos de inconsistencia entre el solicitante de la portación y el titular de la línea. Así las cosas, esta Delegatura considera que los procesos de portación bajo la modalidad prepago cuentan con el mínimo de requisitos a cumplir, de lo cual, es probablemente un escenario propicio para adelantar masivas portaciones.

Por su parte, continuando con el análisis de las características evidenciadas en los procesos de portación realizados por la sociedad [REDACTED] se evidenció lo siguiente:

- El proceso de portación de dichas líneas se realizó mediante 174 solicitudes múltiples de aproximadamente 100 líneas telefónicas a portar en cada solicitud. En la siguiente tabla se presenta a modo de ejemplo, 5 de los 174 procesos de portación llevados a cabo a nombre de dicha sociedad.

¹⁵⁸ Para mayor información ver acápite 8.2.2 de la presente resolución.

¹⁵⁹ Testimonio rendido el día 26 de abril de 2012 por el señor Samuel Alberto Rivera. Ver folio 411 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Tabla 7. Solicitudes de portación a nombre de la sociedad [REDACTED] (febrero – marzo 2012)

A large rectangular area of the document is completely redacted with a solid black box, obscuring the data presented in Table 7.

Fuente: Cálculos SIC, información obrante a folio 587 del cuaderno 3 del expediente.

Para esta Delegatura, los procesos de portación dejan ver un presunto comportamiento sistemático, por medio del cual durante 5 días, esto es, entre el 24 y el 28 febrero de 2012, se presentaron 174 solicitudes de portación a nombre de la sociedad [REDACTED] que culminaron entre el primero y el dos de marzo de 2012 con la portación de 17.553 líneas provenientes de la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES y dirigidas a la sociedad COMCEL.

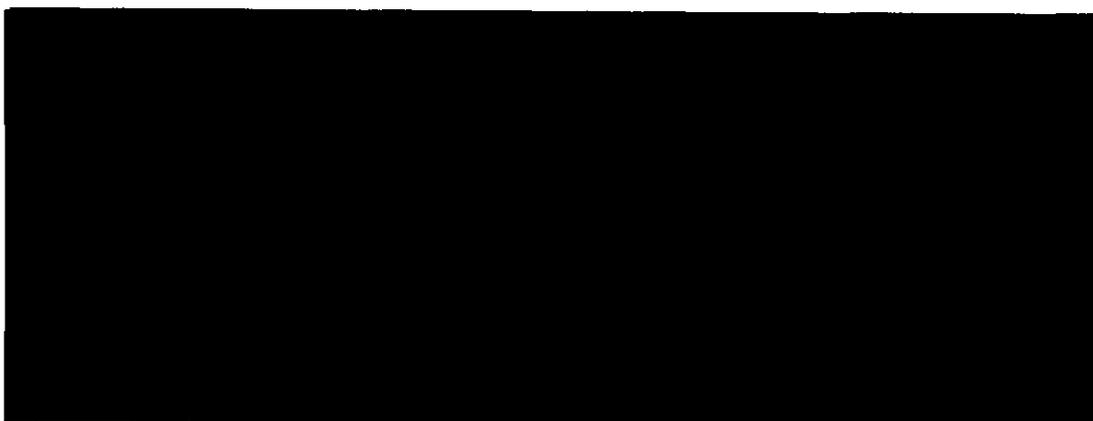
Por otro lado, a fin de acopiar mayor información sobre las citadas líneas portadas a nombre de la sociedad [REDACTED], esta Delegatura requirió información detallada al operador TELEFÓNICA MÓVILES, quien en el curso del proceso de portación de dichas líneas tenía la condición de Operador Donante.¹⁶⁰

En primer lugar, vale la pena resaltar que de las 12.758 líneas portadas objeto de análisis, el 93.2%, correspondiente a 11.893 líneas, fueron activadas entre los años 2011 y 2012 especialmente entre los meses de diciembre de 2011 y febrero de 2012. En la siguiente tabla se presenta el mes de activación, el número de líneas activadas y la fecha de portación de las 11.893 líneas portadas a nombre de la sociedad [REDACTED]

¹⁶⁰ Se aclara que de las bases de datos suministrada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES correspondiente a clientes prepago que fueron exportados desde dicha sociedad hacia COMCEL, esta Delegatura cuenta con información exclusivamente para un total de 12.758 líneas portadas a nombre de la sociedad [REDACTED]. Es decir, que el análisis no incluirá 4.795 líneas que según el ABD también fueron portadas a nombre de dicha sociedad. Si bien, no se tuvo información de 4.795 líneas, esta Delegatura considera que se puede llegar a conclusiones importantes mediante el análisis del 72.7% de las líneas portadas a nombre de la sociedad [REDACTED]

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Tabla 8. Características adicionales de las 11.853 líneas portadas a nombre de la sociedad [REDACTED]



Fuente: cálculos SIC, información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente

De la tabla anterior es posible evidenciar que, para el caso en particular de la sociedad [REDACTED], las líneas portadas a nombre de dicha sociedad, fueron activadas en TELEFÓNICA MÓVILES, meses antes a su portación. Adicional a ello, dichas líneas presentan la característica de no recarga en el 98% de los casos.¹⁶¹ De lo cual, nuevamente se podría ratificar las mencionadas conclusiones en párrafos anteriores, donde presuntamente las portaciones efectuadas a nombre de la sociedad [REDACTED] no correspondería a un grupo de usuarios que desean tomar beneficio del proceso de Portabilidad Numérica.

Por su parte, llama la atención de esta Delegatura la última columna que se presenta en la tabla anterior, la cual indica que las 11.893 líneas analizadas,¹⁶² fueron presuntamente canceladas por COMCEL y devueltas al proveedor donante -TELEFÓNICA MÓVILES un mes después de su portación. Se aclara que conforme se analizó en párrafos anteriores, dichas cancelaciones hacen parte del grupo general de portaciones canceladas por la sociedad COMCEL en el mes de abril de 2012.

Así pues, esta Delegatura ha identificado ciertas particularidades para un amplio porcentaje de líneas que fueron objeto de Portabilidad Numérica a nombre de la sociedad [REDACTED]. De lo anterior, se podría inferir que existe una conducta sistemática en los procesos de portación, lo cual da cuenta de la inexistencia de un presunto usuario real, sino por el contrario, una posible estrategia encaminada a incrementar masivamente las portaciones exitosas hacia la red de COMCEL.

No obstante lo anterior, esta Delegatura tuvo conocimiento de un hecho adicional, y es que de las 17.553 líneas portadas a nombre de dicha sociedad, se encontraría un posible porcentaje de líneas que sí correspondían a usuarios reales y que habrían sido

¹⁶¹ Cálculo SIC información obrante a folio 558 del cuaderno 3 del expediente.

¹⁶² Se aclara que de acuerdo con la información aportada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES referente al total de líneas canceladas por COMCEL y retornadas a ésta sociedad, esta Delegatura logró evidenciar que de las 17.553 líneas portadas por la sociedad [REDACTED], 17.019 líneas fueron canceladas por COMCEL y retornadas a TELEFÓNICA MÓVILES un mes después a la portación.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

presuntamente portadas sin haber existido algún tipo de autorización por parte del titular de la línea.

A continuación se presenta el material probatorio contentivo de dicha información:

- a) Diligencia de testimonio, llevada a cabo el día 11 de mayo de 2012 a [REDACTED]¹⁶³
- b) Comunicación radicada con N° 12-12036 el día 11 de mayo de 2012 por TELEFÓNICA MÓVILES.¹⁶⁴
- c) Requerimiento con radicado N° 11-137485-66 a IECISA.¹⁶⁵ Se recibió respuesta mediante comunicación con radicado N° 11-137485-79.¹⁶⁶

Esta Delegatura conoció un derecho de petición presentado el día 19 de abril de 2012 por el señor [REDACTED] ante la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES, en el que pone de presente lo siguiente:

"Denuncio que la empresa de comunicaciones Movistar, desde hace un mes me dejó fuera de servicio y me bloqueó el Número de celular [REDACTED] dándole mi número a una empresa que se llama [REDACTED], sin dar motivo alguno; por eso quiero que se investigue ya que Movistar lo hizo de forma arbitraria y abusiva."¹⁶⁷

Lo anterior fue ratificado por el señor [REDACTED] en diligencia de testimonio llevada a cabo el día 11 de mayo de 2012 en las instalaciones de esta Superintendencia, donde manifestó lo siguiente.¹⁶⁸

Pregunta: Sr. [REDACTED] Usted ponía de presente la ocurrencia de un inconveniente que tuvo recientemente con dicha línea telefónica, ¿podría por favor explicarnos de qué se trató?

Respuesta: Yo no tuve ningún inconveniente, de un momento a otro lo desactivaron y me lo apagaron totalmente sin yo dar una clase de motivos.

Pregunta: ¿Cuándo ocurrió este hecho?

Respuesta: Esto más o menos 4 a 5 meses.

(...)

Pregunta: Frente a ese inconveniente, ¿cuál fue la conducta que Ud. adoptó? ¿Fue a donde algún servicio al cliente, busco ayuda?

¹⁶³ Ver folio 541 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁶⁴ Ver folios 544 a 577 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁶⁵ Ver folios 530 y 531 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁶⁶ Ver folios 586 y 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁶⁷ Ver folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁶⁸ Testimonio rendido el día 11 de mayo de 2012 por el señor [REDACTED]. Ver folio 542 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Respuesta: *Sí por medio de amistades, **me dijeron que coloque un derecho de petición reclame por daños y perjuicios porque no ha cometido ninguna falta, porque de un momento a otro lo desactivaron o lo enviaron a una empresa, parece que eso es delicado.***

Pregunta: Sr. [REDACTED], ¿usted a qué hace referencia cuando menciona que se lo enviaron a alguna empresa?

Respuesta: *Porque yo averigüé y me dijeron que esto estaba en una empresa Sánchez y Cía.*

Pregunta: ¿Cómo tuvo conocimiento de esto?

Respuesta: *Por medio de Comcel, me dieron ese dato"*

(Se resalta)

En primer lugar, se consultó el registro histórico de abonados bajo la modalidad prepago de la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES¹⁶⁹ y se confirmó que la línea [REDACTED] se encuentra a nombre del señor [REDACTED], la cual fue dada de alta el día 10 de julio de 2010 en la ciudad de Bogotá.

Partiendo del hecho anterior, esta Delegatura corroboró las afirmaciones hechas por el señor [REDACTED] en cuanto a la desactivación de su línea móvil de manera inconsulta, al evidenciarse que la línea telefónica ya mencionada fue portada a la sociedad COMCEL en cabeza de la solicitud presentada en nombre de la sociedad [REDACTED], tal como se presenta a continuación:

Tabla 6. Proceso de portación línea telefónica [REDACTED]

[REDACTED TABLE]

Fuente: información obrante a folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

De la anterior declaración, así como del análisis efectuado por esta Delegatura, es posible concluir que al señor [REDACTED] le fue portada presuntamente su línea telefónica de forma arbitraria, en el marco de las solicitudes de portación presentadas a nombre de la sociedad [REDACTED]. Es pertinente aclarar que en líneas anteriores, el señor [REDACTED] en su calidad de Primer Suplente del Gerente de esta sociedad, manifestó mediante diligencia de testimonio no haber realizado procesos de Portabilidad Numérica. Ante lo cual, presuntamente un agente externo a dicha sociedad habría presentado posiblemente aquellas solicitudes sin previo conocimiento de los mismos y con la probable intención de abultar las cifras de portaciones exitosas hacia la sociedad COMCEL.

En línea con lo anterior, esta Delegatura considera que presuntamente la estrategia con fines de abultar las cifras de portaciones exitosas hacia la sociedad COMCEL, se fundamentó, adicionalmente, en el presunto engaño de los usuarios por parte de posibles

¹⁶⁹ Ver folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

agentes comerciales de la sociedad COMCEL, quienes mediante el ofrecimiento de ofertas no reales, accedían a los datos personales junto con el número de línea celular del usuario, y posteriormente sin previa autorización del titular de la línea adelantaban el proceso de portación.

Esta Delegatura conoció el caso de una usuaria, quien manifestó en su escrito de queja radicado ante esta Entidad el día 1 de febrero de 2012 lo siguiente:¹⁷⁰

"(...) hace aproximadamente dos semanas se presentaron a mi puerta en las horas de la mañana unos funcionarios de la empresa de telefonía COMCEL y me ofrecieron un tipo de servicio que a me pareció maravilloso y consistía en lo siguiente: yo tenía un número por la empresa de telefonía movistar, ellos dijeron que yo podía tener mi número operando por las dos empresas que si me llamaban de cualquier operador "movistar o Comcel" estaría activo en las dos empresas sin necesidad de cambiar de empresa, después de un rato me pidieron mi número de movistar [REDACTED] y mis datos yo como una persona ingenua le proporcioné toda la información que ellos me pedían y me regalaron una simcard de Comcel y me expusieron que tenía que esperar que esa simcard me la activaran en máximo cinco días, yo estaba muy contenta porque había llegado a mi casa la tecnología (...) ahora viene el verdadero problema, pasado unos minutos de haber dejado de hablar con ellos llegó mi hijo y yo muy emocionada le conté la promoción que me había aprovechado, el un poco mas conocedor del tema me dijo que eso no era así, que lo que iban a hacer era cambiar mi numero de movistar [REDACTED] a la empresa Comcel y que ya no operaria mas por movistar, (...) sali rápidamente a alcanzar a los empleados de Comcel y por fortuna los alcance y hasta el supervisor que estaba con ellos, les dije que ellos me había informado mal y se seguían sosteniendo en que no lo iban a sacar que se operaría por las dos empresas en ese momento el supervisor llego y les dijo que por qué no me explicaban bien la promoción en ese momento me dijeron que el numero sería pasado a Comcel que no perdería el numero. Entonces yo les dije que no quería que pasara eso que yo no quería y no iba a cambiar nada, que yo iba seguir con mi numero en la empresa movistar que no quería nada con Comcel, entonces el señor supervisor les dijo que me borraría de esa lista para que no me registraran el cambio de número y que les tenía que devolver la simcard que me habían proporcionado, yo se las devolví y ellos hicieron que llamaban a cancelar todos mi datos. Pasados unos días mi numero dejo de funcionar no recibía llamadas, y para sorpresa mía me habían cancelado el numero por movistar, inmediatamente sali a las oficinas de Comcel [REDACTED], allí me atendieron en servicio al cliente y esta fue la respuesta después de haber expuesto mi problema..." ahhh ya no se puede hacer nada, vaya a movistar a ver que puede hacer..si quiere le doy la dirección", esa fue la solución. yo seguía sin numero activo, me fui para movistar y me toco cambiar de número telefónico. Ahora mi número es [REDACTED] por culpa de los señores de Comcel (...)."

(Se resalta)

Posteriormente, según la información aportada por dicha usuaria, la sociedad COMCEL dio respuesta a su escrito de queja [REDACTED] mediante asunto: "Atención a la solicitud [REDACTED]" en la cual mencionó lo siguiente.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ver folio 386 a 388 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁷¹ Ver folio 396 a 399 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

"Damos respuesta a su comunicación recibida en COMCEL S.A. el [REDACTED], mediante la cual presenta su reclamación, indicando lo siguiente:

En atención a su solicitud nos permitimos informarle;

Tras previas validaciones realizadas en nuestro sistema actualmente bajo su número de cédula se encuentra activa bajo la red de COMCEL la línea celular No. [REDACTED] desde el día [REDACTED], esta línea se encuentra activa en modalidad prepago.

Con respecto a la portación ó cambio de operador, nos permitimos aclarar que es la posibilidad que tiene un usuario de cambiarse de un operador a otro operador de telefonía móvil, conservando su número telefónico. El usuario es libre de activar el número que tiene en la actualidad con cualquiera de los operadores, según él elija. El cambiarse de operador implica que termina el contrato de prestación de servicios con su operador actual y suscribe otro contrato con el nuevo operador que puede ser Comcel, Movistar, Tigo, Avantel o Uff.

(...)

Si Usted decide portarse de nuevo a Movistar con la línea celular No. [REDACTED] debe acercarse directamente a sus instalaciones para ellos inicien con el debido proceso.

(...)"

(Se subraya)

La situación así denunciada, fue verificada por esta Delegatura al encontrarse la línea [REDACTED] en la base de datos suministrada por el ABD contentiva del total de portaciones exitosas del operador COMCEL durante el mes de enero de 2012, en su condición de Operador Receptor.¹⁷² Así se presenta:

Tabla 6. Proceso de portación línea telefónica [REDACTED]



Fuente: Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

En este orden de ideas, la Delegatura encuentra que presuntamente la sociedad COMCEL estaría portando líneas de usuarios quienes no tienen la intención de portarse ni han presentado una solicitud formal por sí mismos o a través de terceros en su nombre. Comportamiento presuntamente tendiente a abultar las cifras de portaciones exitosas de la sociedad COMCEL en su condición de Operador Receptor.

Si bien hasta el momento esta Delegatura se ha centrado en el análisis de los masivos procesos de portación provenientes de la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES y dirigidos a la sociedad COMCEL, es preciso analizar los presuntos casos atípicos que la sociedad

¹⁷² Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

COLÓMBIA MÓVIL identificó en los procesos de portación hacia la sociedad COMCEL y ante lo cual, presentó denuncia en contra de este último proveedor de telefonía móvil.

En relación con los hechos denunciados por la sociedad COLOMBIA MÓVIL, el señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ TOVAR en su calidad de Director de Portabilidad de dicha sociedad, mediante diligencia de testimonio llevada a cabo el día 25 de mayo de 2012 manifestó lo siguiente:¹⁷³

"Pregunta: ¿Cuál ha sido la anomalía que ustedes han detectado en las portaciones de COLOMBIA MÓVIL hacia COMCEL desde el mes de diciembre de 2011 y enero de 2012?"

Respuesta: Si, básicamente el escenario cual es, hemos evidenciado portaciones que se realizan sin que medie el deseo de un usuario real de mover su número del operador Colombia móvil al Operador Comcel, esto que quiere decir... un usuario cuando es un usuario activo del operador, en este caso de Colombia Móvil, y ya quiere irse a otro operador está en todo su derecho se lo permitimos y le tramitamos la solicitud de portación para que el pueda disfrutar del servicio en otro operador, en estos casos que hemos reportado y que hoy presento acá los mil nueve (1009) casos generales en específico, nosotros le hemos presentado a la superintendencia ciento nueve casos con grabaciones de nueve de ellos que ya son los mas específicos que pudimos contactar directamente al usuario y corroborar que ese usuario que en este momento está utilizando el servicio en el operador Comcel nunca fue un usuario de nosotros, porque el número que se llevaron hacia Comcel era un número que cuando se portó de Colombia Móvil a Comcel no se encontraba activo en nuestra red. Esto que significa... para que un número se pueda portar de un operador a otro lo primero es que esté activo, que sea un usuario que esté utilizando y presente su deseo de moverse, eso no se cumplió en estas portaciones que hemos presentado. (...)En estos casos que hemos visto las líneas están suspendidas porque el usuario las dejó de utilizar el último usuario que tuvo la línea hace en algunos casos hace mas de un año, en algunos casos seis meses, siete meses, simplemente dejó de funcionar porque el usuario no la volvió a utilizar (...).

(...)

Pregunta: Cuando usted hace referencia a que no existe un usuario real detrás de la portación, pregunto, ¿es por qué Comcel, a la que usted hace referencia, ella misma portó la totalidad de las líneas telefónicas?, ¿no hubo una persona?"

Respuesta: No, realmente lo podemos afirmar porque la única forma de yo poder saber, o sea cuando yo afirmo que no hay un usuario real es porque esa línea estaba desactivada, o sea nadie estaba utilizando esa línea, en el momento en que solicitaron esa portación. Es... si yo tengo una línea en mi operador que no está en uso que no está activada no pertenece a nadie mas que al portador, o sea yo como operador podría incluso ir a la calle y utilizar ese número para comercializar en servicios. En cada operador hay un periodo de tiempo en el cual esa línea en algún momento perteneció a una persona pero luego se pasa a un periodo de espera mientras se vuelve a comercializar. Todas estas líneas estaban en ese periodo de espera, que se llama algo así como un periodo de .. de.. espera para que

¹⁷³ Testimonio rendido el día 25 de mayo de 2012 por el señor José Abraham Méndez Tovar. Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

al usuario no le vayan a entrar llamadas equivocadas a una línea que perteneció en el pasado a una persona diferente."

(Se subraya)

De acuerdo con las declaraciones del señor JOSÉ ABRAHAM MENDEZ, en los meses de diciembre de 2011 y enero de 2012, se presentaron 1009 portaciones hacia la sociedad COMCEL, las cuales gozaban de ciertas particularidades, entre ellas, la presunta inexistencia y desactivación de las líneas,¹⁷⁴ lo cual da cuenta de la presunta inexistencia de un usuario real que utiliza el proceso de Portabilidad Numérica en beneficio de sí mismo.

Así, mediante información aportada por el ABD,¹⁷⁵ esta Delegatura verificó que las 1.009 líneas presuntamente inactivas e inexistentes en la sociedad COLOMBIA MÓVIL, fueron portadas hacia la sociedad COMCEL. De estas, más del 90% fueron portaciones exitosas en el mes de diciembre de 2011 bajo la modalidad prepago y por medio de solicitud de persona natural.

Del análisis anterior, vale la pena resaltar algunos aspectos que el señor JOSÉ ABRAHAM mencionó en diligencia de testimonio respecto del presunto método utilizado para realizar portaciones de líneas inactivas e inexistentes de la sociedad COLOMBIA MÓVIL hacia la sociedad COMCEL.

Para comenzar, el director de Portabilidad Numérica de la sociedad COLOMBIA MÓVIL hizo referencia al conocimiento público de los bloques de numeración asignados a COLOMBIA MÓVIL. Aunque no es de conocimiento público el estado en que se encuentran las mismas, esto es, activas, inactivadas o inexistentes, mediante prueba y error es posible que una persona del común adivine qué líneas están inactivas. Así lo mencionó:¹⁷⁶

¹⁷⁴ Es preciso aclarar que de acuerdo con lo manifestado por la sociedad COLOMBIA MÓVIL una línea desactivada es aquella que no puede ser utilizada para cursar tráfico ni en general hacer uso de ella, pues la SIMCARD fue dada de baja por inactividad del usuario. Mientras que, una línea inexistente es una línea que jamás ha sido comercializada. Sobre el particular, se refirió en los siguientes términos:

Pregunta: Hagamos unas precisiones, ¿qué es una línea desactivada, cuales son sus características, qué es una línea inexistente, qué es una línea desactiva?

Respuesta: Desactivada e inactiva al final termina siendo lo mismo. Desactivada e inactiva significa una línea que ya no tiene servicio, no puede recibir llamadas, no puede emitir llamadas, no puede ser recargada, porque no, no está, no tiene forma de ser recargada, entonces no puede ser utilizada realmente por un usuario, porque está totalmente fuera del sistema. (...) Una línea inexistente es una línea que nunca jamás ha salido al mercado a la venta a ningún usuario. O sea hace parte del rango de numeración asignado a Colombia Móvil, pero nunca la hemos comercializado, o sea nunca ha estado activa. Cuando uno entra al sistema de la empresa y la busca, no presenta ninguna actividad. Cuando uno busca una línea inactiva o desactivada muestra el último nombre de usuario que tuco hace tanto tiempo, en que fecha fue desactivada, todo esto. Una línea inexistente no muestra nada porque simplemente nunca ha existido en la compañía. Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁷⁵ Ver folio 713 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁷⁶ Testimonio rendido el día 25 de mayo de 2012 por el señor José Abraham Méndez Tovar. Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Pregunta: ¿Tiene usted conocimiento si un agente externo a su compañía puede tener conocimiento de la numeración de COLOMBIA MÓVIL que se encuentra desactivada, inexistente o inactiva?

Respuesta: No, ...es de conocimiento público cuales son los bloques de numeración asignados a cada operador. Que líneas están activos o que líneas están inactivas no lo conoce sino el operador, pero con prueba y error es posible que una persona del común...adivine que líneas están inactivas. Cuando uno realiza una llamada a una línea inactiva, una línea inexistente, simplemente va a escuchar un mensaje de error que dice "el número marcado no existe". Eso ya es un indicador de que la línea a la que está llamando no existe, entonces está disponible o va a estar disponible para prestar el servicio a través de ese operador. Entonces sí es posible saber, pero a punta de prueba y error.

Concretamente, manifestó la existencia de una presunta característica en la numeración de las 1009 líneas portadas.¹⁷⁷

Pregunta: Usted nos comentaba que existía una especie de consecutivo en las líneas portadas, ¿hace referencia a esas 1009 líneas?

Respuesta: Si, no es que sea un consecutivo como tal, pero es como verle una característica es decir... yo veo un número que es 300 3004568... y después veo el mismo 3003004570... entonces como si hubieran probado. Hubieran tomado un rango muy pequeño y hubieran hecho una prueba con ese rango, cuántas están desactivadas... aquí hay diez desactivadas de las 100 que probé, entonces meten esas para portarlas.

(Se subraya)

Ahora bien, respecto al proceso de portación en concreto el señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ indicó lo siguiente:¹⁷⁸

Pregunta: Quisiéramos que nos explique un poco más frente a la portación de los mil nueve números que se dio, cómo se llevó a cabo este proceso de portación (...)

Respuesta: (...) Lo que nosotros evidenciamos claramente es que se estaban utilizando líneas que en algún momento estuvieron activas para, en la mayoría de casos, para enviarles mensaje de portabilidad, luego de recibido el mensaje realizar la portación y luego de realizar la portación, en un proceso normal no. Ninguno de los procesos, ni la solicitud del código de seguridad NIP, ni el proceso de portación se hacían de una manera especial porque no hay forma de vulnerar ese proceso. La única forma en que lo estaba vulnerando era porque, desde el principio la línea que querían portar era una línea que no se podía portar, no se debía portar porque no era una solicitud de un usuario real lo que estaba por medio de la solicitud (...)

Pregunta: Nos puede explicar nuevamente ¿cómo fue posible portar 1009 líneas desactivadas, inexistentes o inactivas? ¿Cuál fue el mecanismo que se utilizó?

Respuesta: Se tuvieron que haber dado cuenta que en Colombia Móvil cuando se estaban desactivando esas líneas se les estaba dejando activo la recepción de

¹⁷⁷ *Ibíd.*

¹⁷⁸ *Ibíd.*

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

mensajes de texto. Era lo único que les quedaba activo por decirlo así, o permitía la recepción de mensajes de texto. Utilizando esa facilidad, entonces realizaban el envío del mensaje de texto, recibían ese mensaje, miraban cual era el código y luego procedían a portar la línea con ese código. Llenaban una solicitud de portación con unos nombres que nosotros se los hemos indicado en la primera...en el primer envío de mil ciento nueve líneas, donde pueden ver que en algunos casos hay unos nombres que ni siquiera tienen apellidos, sino el nombre normal. En otros casos es el mismo nombre de la persona masculina y la cambian a una "a" y la vuelven femenina.

(Se subraya)

De acuerdo con las declaraciones del señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ, el haber dejado activo la recepción de mensajes de texto en las líneas que estaban desactivadas, permitió la recepción del mensaje SMS con el NIP de confirmación –requisito fundamental para adelantar procesos de portación mediante personas naturales. Recuérdese que más del 90% de dichas portaciones fueron bajo la modalidad prepago y por medio de una solicitud de persona natural. El director de portabilidad de COLOMBIA MÓVIL se refirió concretamente a la entrega del NIP de confirmación en los siguientes términos:

Pregunta: ¿Es decir que todas esas líneas... portadas obtuvieron el NIP? ¿Les llegó el NIP de confirmación?

Respuesta: De acuerdo. Fue entregado el NIP con confirmación nuestra y con confirmación del...tercero...del administrador de la base de datos que también da esa confirmación.

En suma, vale la pena recordar que en párrafos anteriores esta Delegatura mencionó que los procesos de portación bajo la modalidad prepago no están sujetos a ningún tipo de verificación de titularidad de la línea, ante lo cual es presuntamente la forma más sencilla de portar masivamente líneas en las que no coincide el titular de la línea y el solicitante de la portación. Así lo mencionó el señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ¹⁷⁹

Pregunta: ¿Cuál ha sido la anomalía que ustedes han detectado en las portaciones de COLOMBIA MÓVIL hacia COMCEL desde el mes de diciembre de 2011 y enero de 2012?

Respuesta: (...) En estas portaciones lo que ha pasado es que la regulación no nos permite a nosotros rechazar una solicitud de portabilidad de una línea prepago que venga a nombre de cualquier persona como titular porque en cuanto a las líneas prepago no hay verificación de titularidad, es decir si la línea está en Colombia Móvil a nombre de Pedro Pérez y la solicitud de portación la recibimos a nombre de Juan Martínez, no la podemos rechazar porque es una línea prepago y no verificamos la titularidad, verificamos otras cosas como que no esté suspendida por fraude, como que no tenga deudas pero prepago no va a tener deudas entonces tampoco es aplicable o la última que no esté suspendida por robo, o sea que al señor no se le haya perdido al SIM y no haya hecho la reposición de la misma (...).

(Se subraya)

¹⁷⁹ *Ibidem.*

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Es preciso resaltar que la actual regulación contempla dentro de las causales de rechazo para los procesos de portación múltiples, aquellos que contengan líneas desactivadas o inactivas. Sin embargo, para portaciones individuales –tal como se habría presentado en el caso actual, no existe dicha posibilidad de rechazo para el Operador Donante.¹⁸⁰ Sobre el particular, el señor JOSÉ ABRAHAM MÉNDEZ dijo:

Pregunta: ¿Cuál ha sido la anomalía que ustedes han detectado en las portaciones de COLOMBIA MÓVIL hacia COMCEL desde el mes de diciembre de 2011 y enero de 2012?

Respuesta: (...) Que pasa, la línea está inactiva en Colombia Móvil y la regulación no nos permite cancelar o rechazar solicitudes individuales de líneas desactivadas o inactivas, la regulación nos permite si en una solicitud múltiple es decir 10 líneas, tiene una línea que no está activa ahí si puedo rechazarla porque la línea está inactiva, pero cuando son solicitudes individuales, como ha ocurrido acá, no la puedo rechazar porque simplemente la regulación no me lo permite, entonces me toca cumplir la regulación y darla por aceptada

(Se subraya)

Partiendo del análisis que esta Delegatura ha efectuado a lo largo del presente numeral, razonablemente se podría considerar que los procesos de portación efectuados durante el periodo de diciembre de 2011 y marzo de 2012 dirigidos hacia la red de COMCEL, carecen de un usuario real, ante lo cual, preliminarmente podría considerarse como una estrategia que dicho operador utilizó para abultar las cifras de Portabilidad Numérica y generar presuntamente la falsa creencia de ser el Operador Receptor con el mayor número de portaciones exitosas.

Al respecto el Director de la CRC, en declaraciones a los medios radiales dijo:¹⁸¹

“Pregunta: ¿Cómo nos ha ido, o cómo le ha ido al país y a los usuarios de TMC con la Portabilidad Numérica? ¿Cuánto llevamos ya con este sistema?”

Respuesta: (...) Tercero la Superintendencia de Industria y Comercio ha estado vigilante y ha tomado algunas acciones correctivas frente a la portabilidad y cada vez ha habido más campañas de información (...) queda pendiente un tema de revisar algunas anomalías en los datos de unas portaciones masivas que hemos puesto de conocimiento de la Superintendencia de Industria y Comercio con el objeto de evitar justamente que algunos operadores incurran en prácticas de hacer ver que los usuarios se están yendo hacia ellos cuando detrás de esas migraciones no hay ningún usuario ese es un tema completamente nuevo que justamente hemos puesto de conocimiento ante la Superintendencia de Industria y Comercio y ella será la que evaluará si los datos publicados efectivamente son de usuarios o si hay algún tipo de ruido por parte de algún operador.”

(Se subraya)

¹⁸⁰ “Cuando se trate de solicitudes de portación múltiple 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” Resolución CRC 2355 de 2010

¹⁸¹ Ver folio 705 del cuaderno N° 4 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación.

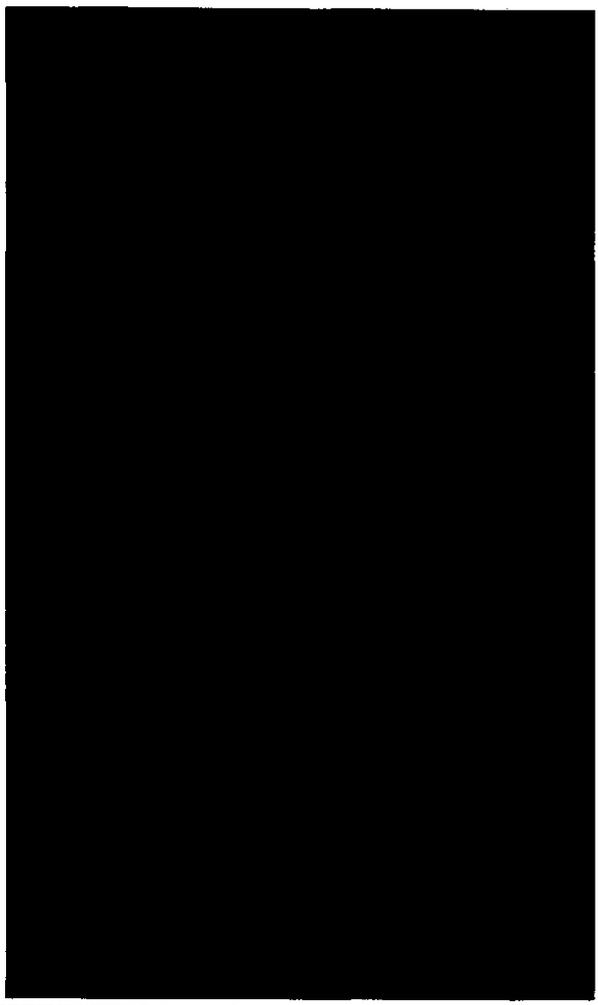
Lo anterior da cuenta de que no se trata de una percepción aislada por parte de esta Delegatura, sino que por el contrario los mismos expertos ponen de presente este comportamiento anómalo.

En relación con los hechos que hasta el momento se han presentado, llama la atención de esta Delegatura, el hecho que para el mes de marzo de 2012, época para la cual se presentó un porcentaje importante de portaciones bajo la modalidad prepago dirigidos principalmente hacia el operador COMCEL, éste último haya implementado una estrategia comercial tendiente a la generación de incentivos hacia sus comercializadores con el fin de realizar portaciones cuyas características eran:

- i) Para el caso de la circular informativa [REDACTED] cuya vigencia se extendía del [REDACTED], el incentivo aplicaba exclusivamente para usuarios portados bajo la modalidad prepago, indistintamente si realizaba o no recarga.
- ii) Para el caso de la circular informativa [REDACTED] cuya vigencia se extendía del [REDACTED], el incentivo aplicaba exclusivamente para usuarios portados bajo la modalidad prepago que hubiesen presentado una recarga mínima acumulada de [REDACTED] dentro de los [REDACTED] días siguientes a la portación.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

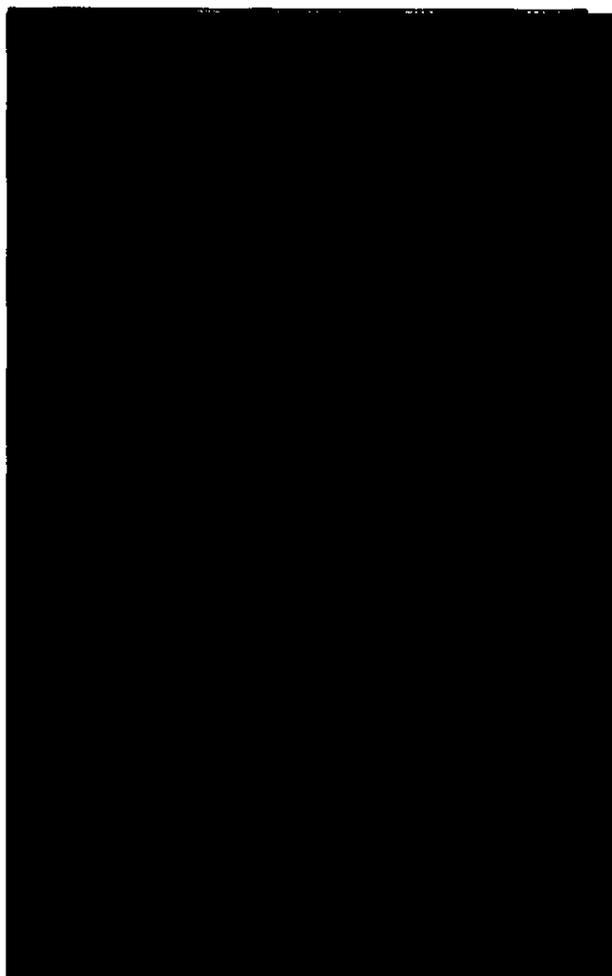
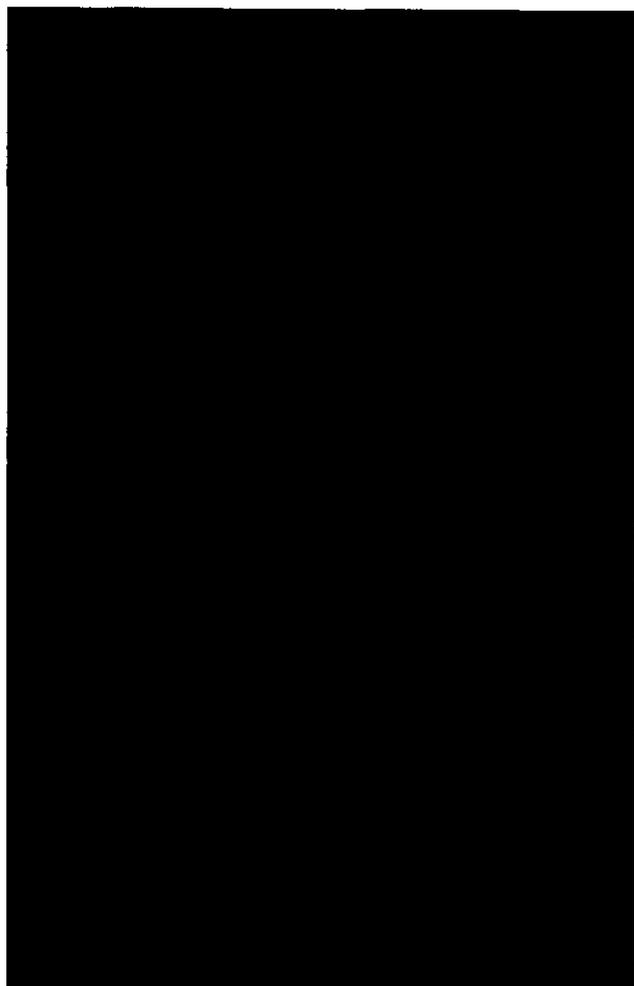
Imagen 1. Circular informativa



Fuente: Información obrante a folio 379 del cuaderno 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Imagen 2. Circular informativa [REDACTED]



Fuente: Información obrante a folio 379 del cuaderno 2 del expediente.

De la lectura que esta Delegatura hace de las precitadas circulares informativas, es posible inferir razonablemente la inexistencia de límites en su política comercial, frente a la estrategia empleada por cada comercializador para atraer nuevas portaciones. Nótese cómo para hacerse acreedor del incentivo previsto en la primera circular informativa (ver Imagen 1), los requisitos se circunscriben básicamente a realizar la solicitud y efectuar la portación. La anterior práctica, podría generar eventualmente incentivos perversos en los comercializadores, quienes se verían atraídos a emplear cualquier tipo de estrategia comercial de atracción y cambio de operador al no estar sujetos a ningún tipo de condicionamiento en la portación. Para esta Delegatura, los inusitados procesos de portación hacia la red de COMCEL observados entre los meses de diciembre de 2011 y marzo de 2012, podrían estar en cierto modo impulsados por este tipo de incentivos internos que genera la sociedad COMCEL.

A lo largo del presente análisis, esta Delegatura ha indicado la presunta existencia de una estrategia de abultamiento de las cifras de Portabilidad Numérica Móvil al parecer por la sociedad COMCEL, al posiblemente no evidenciarse la existencia de un usuario real que haya solicitado los masivos procesos de portación hacia la red de COMCEL. Ahora bien, a continuación se presenta un hecho adicional el cual posiblemente confirmaría la presunta

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

estrategia llevada a cabo por dicha sociedad, al evidenciarse que la numeración que había sido portada hacia la red de COMCEL está siendo posiblemente comercializada por dicho operador, a través de la venta de nuevas SIMCARDS prepago asociadas a su red.

De manera que, preliminarmente esta Delegatura considera que dichos procesos de portación que culminaron con un mejor posicionamiento de la sociedad COMCEL en los reportes de Portabilidad Numérica no habrían sido llevados a cabo por usuarios reales sino por el contrario, el resultado de una posible estrategia de este operador presuntamente tendiente a distorsionar la información que el consumidor final percibe.

Sobre el particular, los operadores COLOMBIA MÓVIL y TELEFÓNICA MÓVILES se pronunciaron al respecto:

El señor JOSÉ MÉNDEZ en su calidad de Director de Portabilidad Numérica de la sociedad COLOMBIA MÓVIL afirmó lo siguiente:¹⁸²

"Pregunta: ¿Cuál ha sido la anomalía que ustedes han detectado en las portaciones de COLOMBIA MÓVIL hacia COMCEL desde el mes de diciembre de 2011 y enero de 2012?"

Respuesta: (...) que es lo peor de este tema, que COMCEL utiliza ese número para relacionarlo con una SIMCARD o con un chip que luego comercializan como si fuera una SIMCARD con un número original de COMCEL, es decir, internamente COMCEL realiza un proceso de portación a nombre de un tercero que no existe o que puede ser real o pueda que no sea real, pero no media una solicitud real del usuario de esa línea en TIGO, se lleva el número hacia COMCEL lo monta sobre una SIMCARD de COMCEL y sale a la calle a comercializar esa SIMCARD para que la compre cualquier persona del común que la quiera adquirir. Que la quiera adquirir cuando, cuando llega al punto de venta y dice quiero una SIM de COMCEL, en vez de entregarle una SIM con numeración asignada por parte de la CRC a COMCEL le dan una SIM con numeración que ha sido asignada COLOMBIA MÓVIL y se la vende a una persona. Ese usuario se va a su casa pensando que adquirió una SIMCARD de COMCEL normal y corriente en prepago (...)."

(Se subraya)

Asimismo, la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES manifestó lo siguiente:¹⁸³

"Se están consiguiendo SIM portadas de Comcel con numero movistar en diferentes puntos de venta, el precio para sub distribución [REDACTED], no venden menos de [REDACTED]. Aportamos (sic) físicamente [REDACTED] sim de comcel con los números respectivos ya portadas y completamente selladas. Esta práctica es completamente irregular si se tiene en cuenta que la portación por ley la debe hacer el cliente final y no personas del operador que después las comercializan."

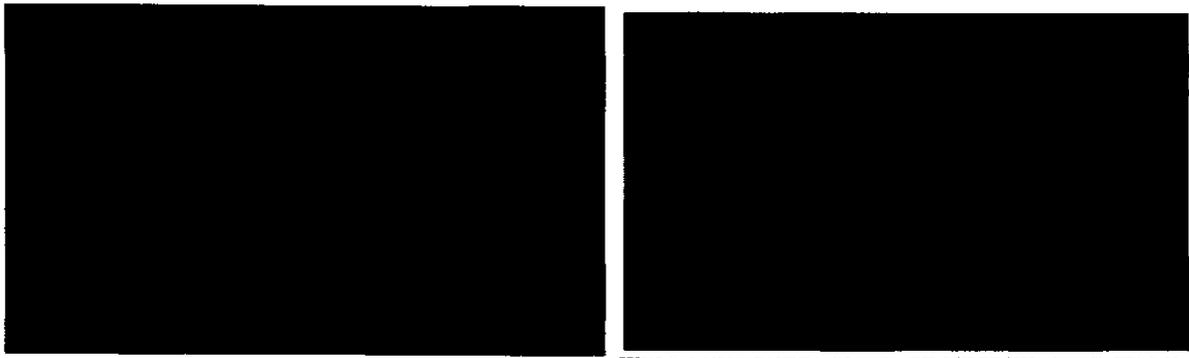
¹⁸² Testimonio rendido el día 25 de mayo de 2012 por el señor José Abraham Méndez Tovar. Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

¹⁸³ Ver folio 379 del cuaderno N° 2 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

A continuación se presenta una muestra de las SIMCARDS que presuntamente estaban siendo comercializadas por COMCEL con numeración asociada a líneas portadas tanto de la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES como de la sociedad COLOMBIA MÓVIL.

Imagen 3. SIMCARD comercializada por COMCEL con numeración de COLOMBIA MÓVIL



Fuente: Folio 693 del cuaderno N° 4 del expediente

Al respecto, esta Delegatura confirmó que la línea [REDACTED] asociada a dicha SIMCARD, fue efectivamente portada desde la red de COLOMBIA MÓVIL hacia la red de COMCEL el día 2 de marzo de 2012, tal como se presenta a continuación:

Tabla 7. Fecha portación línea [REDACTED]

[REDACTED]

Fuente: Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

En suma, la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES se comunicó con algunos usuarios que habiendo adquirido una SIMCARD nueva de COMCEL bajo la modalidad prepago, la cual se relaciona como portada desde la red de COLOMBIA MÓVIL. En la siguiente conversación se evidencia dicho evento:¹⁸⁴

Pregunta: Señor mi nombre es [REDACTED] les estamos llamando del área de servicio al cliente de TIGO, el motivo de nuestra llamada es por que nos gustaría conocer las razones por las cuales usted decidió cambiarse de operador con el fin de diseñar planes de mejora enfocados en nuestros clientes. Le recuerdo que esta llamada esta siendo grabada y monitoreada con fines de calidad. ¿Esta usted de acuerdo con que se grabe la llamada?

Respuesta: Claro, si señora

Pregunta: Perfecto, me podría indicar cuando era usuario de TIGO ¿qué tipo de plan tenía?

*Respuesta: **La verdad mi reina es que esa SIMCARD la compre yo de COMCEL, no hice ningún cambio de TIGO, cuando la compre de COMCEL ya traía el número [REDACTED]***

*Pregunta: **Ah perfecto de acuerdo, ¿cómo obtuvo usted esta SIMCARD?***

*Respuesta: **Por medio de un vendedor ambulante comprada***

¹⁸⁴ Ver folio 692 del cuaderno N° 4 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Pregunta: Perfecto de acuerdo, ¿en que lugar la compro?

Respuesta: [REDACTED], el señor se llama [REDACTED]

Pregunta: ¿En la ciudad de que?

Respuesta: [REDACTED]

Pregunta: [REDACTED], perfecto de acuerdo, ¿es decir que usted antes de tener esta línea no era usuario de TIGO?

Respuesta: No, no señora para nada

Pregunta: Perfecto, bueno señor queremos agradecerle su tiempo es usted muy amable le deseo feliz tarde.

Respuesta: Dios la bendiga hasta luego."

(Se subraya)

Cabe señalar que la línea asociada a la presente conversación es la correspondiente al número [REDACTED] la cual fue portada hacia la red de COMCEL el día 6 de diciembre de 2011.

En ese sentido, la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES también aportó una muestra de la presuntas SIMCARDS prepago que fueron comercializadas por la sociedad COMCEL (ver Imagen 4).

Imagen 4. SIMCARD comercializada por COMCEL con numeración de TELEFÓNICA MÓVILES



Fuente: Folio 572 del cuaderno N° 3 del expediente

Del mismo modo, se verificó que la línea [REDACTED] asociada a la red de TELEFÓNICA MÓVILES fue también portada hacia el operador COMCEL el día 2 de marzo de 2012, tal como se evidencia en el siguiente registro aportado por el ABD.

Tabla 8. Fecha portación línea [REDACTED]



Fuente: Ver folio 587 del cuaderno N° 3 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

Adicional a ello, de la información suministrada por la sociedad TELEFÓNICA MÓVILES,¹⁸⁵ se tuvo conocimiento que la línea prepago [REDACTED] fue dada de alta un mes antes de la fecha de portación en la ciudad de Bogotá; y durante el periodo de permanencia en el operador TELEFÓNICA MÓVILES no realizó recarga alguna.

En este orden ideas, como se puede observar el operador COMCEL estaría comercializando algunas SIMCARD que fueron portadas meses atrás desde los operadores TELEFÓNICA MÓVILES y COLOMBIA MÓVIL. Dicha situación podría confirmar las conclusiones mencionadas en líneas anteriores en cuanto a la ausencia de un usuario real que medie los procesos de portación, sino la presunta intención por parte del operador COMCEL de abultar las cifras de Portabilidad Numérica. Ante lo cual, el usuario preliminarmente tendría una percepción equívoca de la realidad de las portaciones exitosas dirigidas hacia el operador COMCEL. Dicha situación, podría generar una distorsión en el mercado de telefonía móvil al posiblemente tergiversar una variable de elección utilizada por el usuario para determinar el operador móvil al cual desea portarse.

La relevancia de los reportes de Portabilidad Numérica¹⁸⁶ como una variable de elección para el usuario, ha sido puesta de presente por el operador TELEFÓNICA MÓVILES así:¹⁸⁷

"Pregunta: ¿Respecto de los reportes trimestrales que hace la CRC usted considera que tienen algún impacto en los usuarios de Telefonía Móvil Celular? ¿Impacto tanto como positivo como negativo?"

"Respuesta: Sí, digamos que los informes de la Comisión dejan ver el comportamiento de cada uno de los operadores frente a la portabilidad, de manera que se ve para la gente general lo ve como el operador que está perdiendo más clientes no lo ve de buena manera y el operador que está ganando más clientes pues digamos que marca una preferencia que comercialmente y de cara al impacto del cliente, pues se ve se nota entonces si un operador muestra cifras negativas significa que se está de alguna manera dañando la calidad de ese operador o sea que sí tiene impacto en la comunidad como tal ese servicio y esa cifra de cara al servicio."

A su turno el operador COLOMBIA MÓVIL manifestó lo siguiente:¹⁸⁸

"Pregunta: ¿Cree usted que los reportes trimestrales de portabilidad publicados por la CRC, tienen algún impacto en los usuarios de TMC?"

"Respuesta: Totalmente, tiene un impacto en la percepción del usuario, de la persona normal que está en la calle... porque le sirve para tomar una decisión de con que operador se queda, recordemos que la portabilidad le da la libertad plena a los usuarios para que estén en el operador que quieren estar... si yo como usuario estoy en la calle y me interesa la posibilidad de cambiarme porque estoy aburrido en mi operador, una de las variables que yo voy a revisar es cuanta gente se está moviendo hacia un operador o hacia el otro... y una de las variables importantes es saber hacia que operador se está moviendo la mayoría de las personas, entonces si es un

¹⁸⁵ Ver folio 558 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁸⁶ <http://www.crc.com.gov.co/index.php?idcategoria=62496>

¹⁸⁷ Testimonio rendido el día 26 de abril de 2012 por el señor Samuel Alberto Rivera. Ver folio 407 del cuaderno N° 2 del expediente.

¹⁸⁸ Testimonio rendido el día 25 de mayo de 2012 por el señor José Abraham Méndez Tovar. Ver folio 710 del cuaderno N° 4 del expediente.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

indicador importante para la toma de decisiones de los usuarios de telefonía móvil en Colombia."

En efecto, esta Delegatura ha encontrado que los usuarios móviles además de contar con los reportes que la CRC publica en relación con el total de usuarios que acceden al servicio de Portabilidad Numérica, tienen a la mano la información suficiente, la cual es difundida a través de medios radiales, prensa escrita y televisiva en donde se hace eco de dichas cifras y se pone de relieve los operadores que tuvieron un mayor número de portaciones exitosas y aquellos que han perdido el mayor número de usuarios.¹⁸⁹

Como corolario de lo anterior, esta Delegatura ha encontrado evidencia preliminar que le permite inferir razonablemente que el operador COMCEL estaría ejecutando conductas anticompetitivas tendientes a obstruir el libre juego de la competencia, a través de la distorsión de las cifras publicadas por la CRC trimestralmente.

Así, se encontró suficientes elementos de juicio como para llegar a creer que la sociedad COMCEL estaría abusando de la posición de dominio que ostenta en el mercado "Voz Saliente Móvil" para obstruir la permanencia de sus competidores directos en el mercado del Proceso de la Portabilidad Numérica.

DECIMO: Que una vez analizada la información recopilada, esta Delegatura encuentra elementos de juicio para considerar que la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800153993, habría incurrido en conductas contrarias a la libre competencia, por presuntas prácticas obstructivas.

DECIMO PRIMERO: Que las circunstancias referidas en los anteriores considerandos, constituirían prueba de la posible infracción de las siguientes normas:

1. Prohibición General

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 establece la siguiente prohibición:

"Quedan prohibidos los acuerdos o convenios que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros y, en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos. (...)"¹⁹⁰.

2. Abuso de posición dominante

El numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992 dispone:

"ARTICULO 50. ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE. Para el cumplimiento de las funciones a que refiere el artículo 44 del presente decreto, se tendrá en cuenta que, cuando exista posición dominante, constituyen abuso de la misma las siguientes

¹⁸⁹ Ver folios 497 a 526 y 590 a 610 del cuaderno N° 3 del expediente.

¹⁹⁰ Decreto 1302 de 1964, artículo 1.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

conductas: (...) 6. Obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización.”¹⁹¹

En mérito de lo anterior, esta Delegatura,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: ABRIR investigación para determinar si la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800153993, infringió lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 50 del Decreto 2153 de 1992, así como lo previsto en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE el contenido de la presente resolución al Representante Legal de la sociedad COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800153993, entregándole copia de la misma para que dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto, solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer dentro de la investigación.

PARAGRAFO: En caso de no ser posible la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la comunicación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o pueda obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009, modificado por artículo 158 el Decreto 19 de 2012.

ARTÍCULO TERCERO: En contra de la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, en los términos del artículo 49 del Código Contencioso Administrativo, concordante con el Decreto 2153 de 1992.

ARTÍCULO CUARTO: PUBLICAR en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio el presente acto administrativo de apertura de investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012.

ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR a la investigada que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009 modificado por artículo 158 el Decreto 19 de 2012, deberá realizar la publicación del siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

*“Por instrucciones de la Superintendencia de Industria y Comercio, COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800153993, informa que: Mediante Resolución N° **36655** expedida por la Superintendencia de Industria y Comercio, se abrió investigación en contra de la sociedad Comunicación Celular S.A. COMCEL S.A. identificada con NIT 800153993, por presuntas infracciones al régimen sobre protección de la competencia (Decreto 2153 de 1992 artículo 50 numeral 6 y Ley 155 de 1959 artículo 1). Según la decisión de la autoridad, se investiga a la empresa por presuntamente estar adoptando decisiones o políticas internas con el objeto o efecto de impedir, restringir o falsear el juego de la libre competencia dentro del mercado de voz saliente móvil.*

¹⁹¹ Numeral adicionado por el artículo 16 de la Ley 590 de 2000.

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

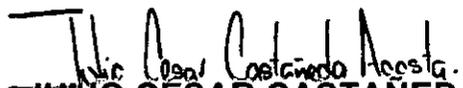
Por lo tanto, en los términos previstos por el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009 modificado por el artículo 157 del Decreto 19 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquél que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrán intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer, al expediente radicado N° 11-137485, el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio."

ARTÍCULO SEXTO: COMUNICAR el presente acto administrativo, en cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1340 de 2009, al Ministerio de Tecnologías de la Información y a la Comisión de Regulación de Comunicaciones para que, si así lo consideran, emitan concepto técnico en relación con el asunto de la presente investigación, dentro de los 10 días siguientes a la comunicación de la presente Resolución.

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los **15 JUN 2012**

El Superintendente Delegado para la Protección de la Competencia (E)


JULIO CÉSAR CASTAÑEDA ACOSTA


Elaboró : Dayhana Jiménez
 Marco Jiménez
Revisó : Pablo Márquez / Julio Castañeda V.B.S.C.
Aprobó : Julio Castañeda V.B.S.C.

15 JUN 2012

RESOLUCIÓN NÚMERO 36655 DE 2012 Hoja N° 61

Por la cual se ordena la apertura de una investigación

NOTIFICACIONES:

Juan Carlos Archila Cabal
C.C. 80.409.270
Representante Legal
COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.
NIT: 800153993
Dirección: Calle 90 N° 14 -37
Bogotá - Colombia

COMUNICACIONES:

Doctora
Suzy Sierra
Directora de Vigilancia y Control
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
Cra. 8 Cl. 12 y 13 Edificio Murillo Toro
Bogotá - Colombia

Doctor
Carlos Rebellon
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Calle 59ª Bis N° 5 - 53 Piso 9 Edificio Link
Bogotá - Colombia