

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025
(30/12/2025)

**VERSIÓN
PÚBLICA**

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

Radicación: 23-242683

**LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN DE USUARIOS
DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES**

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial las conferidas por la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019, el artículo 13 del Decreto 4886 de 2011 y,

CONSIDERANDO

PRIMERO. La Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones (en adelante la Dirección) tuvo conocimiento de la denuncia¹ presentada por la usuaria [REDACTED] en contra del operador **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con el NIT 800.153.993-7 (en adelante, **CLARO**), con ocasión de la oferta comercial realizada por una asesora del operador, en la cual se le informó que, de no contratar un plan pospago con **CLARO**, perdería la línea móvil asignada en el marco del programa Navega TIC, del cual era beneficiaria por parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

SEGUNDO. Con sustento en lo relatado por la usuaria en su denuncia, el 31 de agosto de 2023² esta Dirección, requirió a **CLARO** con el fin de que allegara información útil para determinar si existía mérito para iniciar una investigación administrativa, para lo cual le otorgó un término de doce (12) días hábiles. Dicho requerimiento fue respondido por el operador³ el 18 de septiembre de 2023, esto es, dentro del término otorgado.

TERCERO. En atención a la respuesta brindada por el operador, esta Dirección, el 19 de octubre de 2023⁴, realizó un alcance de requerimiento de información, con el fin de que aquel se pronunciara, entre otras cosas, respecto de la vigencia y las líneas beneficiadas con el programa “NAVEGATIC (Última Milla Móvil – MinTIC)”. Igualmente, se le solicitó aportar copia del registro actualizado de las PQR presentadas por los usuarios relacionadas con las tipologías de modificación de las condiciones acordadas, valor financiado o subsidiado y por concepto del beneficio “NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC)”.

El 21 de noviembre de 2023 el operador dio respuesta⁵ al requerimiento de información, para lo cual aportó parcialmente la documentación requerida, pues no allegó la totalidad del registro actualizado de las PQR.

CUARTO. Esta Dirección inició investigación administrativa mediante la Resolución No. 52151 del 31 de julio de 2025⁶, con el fin de establecer si **CLARO** aparentemente: **(i)** desconoció el derecho a la libre elección de los usuarios, al incidir en la decisión de elegir el plan de precios o modalidad de pago y, **(ii)** presentó de forma inexacta e incompleta la información requerida por esta Dirección el 19 de octubre de 2023⁷.

¹ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 0 del Radicado 23-242683.

² Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 3 del Radicado 23-242683.

³ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 5 del Radicado 23-242683.

⁴ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 6 del Radicado 23-242683.

⁵ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 9 del Radicado 23-242683.

⁶ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 11 del Radicado 23-242683.

⁷ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 6 del Radicado 23-242683.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

QUINTO. El 12 de agosto de 2025⁸, la investigada quedó notificada de la Resolución No. 52151 del 31 de julio de 2025. Dado que el término para presentar sus descargos y aportar o solicitar pruebas venció el 03 de septiembre 2025, y que el escrito fue presentado ese mismo día⁹, se concluye que este fue allegado dentro del término establecido por la ley.

Vale la pena indicar que **CLARO**, antes de presentar sus descargos, radicó ante esta Entidad solicitud de acceso al expediente¹⁰ y memorial de acreditación de atenuantes¹¹, los días 15 y 20 de agosto respectivamente.

SEXTO. Esta Dirección, mediante la Resolución No. 68722 del 09 de septiembre de 2025¹², incorporó las pruebas documentales para tener en cuenta a efectos de decidir la investigación, rechazó la práctica de pruebas testimoniales solicitadas por el operador, declaró agotada la etapa probatoria y corrió traslado a la investigada para que presentara los alegatos de conclusión en el término de diez (10) días hábiles.

SÉPTIMO. La resolución referida fue comunicada a la investigada el 09 de septiembre de 2025¹³, por lo que el término concedido venció el 23 de septiembre de 2025. Dado que la investigada presentó su escrito de alegatos de conclusión el 24 de septiembre¹⁴, se concluye que lo hizo por fuera del término de ley. Por tanto, dicho escrito no será tenido en cuenta a efectos de decidir la presente investigación.

OCTAVO. Le corresponde a esta Dirección decidir la presente actuación administrativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 -Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA)-, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009 -modificado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019-, y el numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011.

NOVENO. ASUNTO POR RESOLVER

La presente investigación administrativa está orientada a establecer si **COMCEL S.A.**, infringió el ordenamiento jurídico en los términos expuestos en la Resolución No. 52151 del 31 de julio de 2025, mediante la cual se imputó lo siguiente:

9.1. Cargo primero

Imputación fáctica:

CLARO, presuntamente desconoció el derecho a la libre elección de los usuarios, puesto que estaría incidiendo en la decisión de elegir el plan de precios o modalidad de pago, si se tiene en cuenta que:

- Frente al caso denunciado, habría inducido a la quejosa a que eligiera un plan pospago para que pudiera seguir haciendo uso de los servicios en su línea móvil, una vez finalizara la duración del beneficio "Última Milla Móvil MINTIC1 – NavegaTIC"; ya que se le habría informado mediante la llamada recibida el 06 de mayo de 2023, que la línea [REDACTED] sería cancelada por la terminación del citado plan a menos de que obtuviera un plan en pospago.
- Habría activado de manera unilateral, sin el consentimiento de los usuarios, en el plan pospago Navégala T, las líneas móviles identificadas y relacionadas en la tabla de la Imagen 5, como se explicó en el numeral 9.3 de la citada resolución.

⁸ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 18 del Radicado 23-242683.

⁹ Sistema de Trámites SIC- Consecutivo 23 del Radicado 23-242683.

¹⁰ Sistema de Trámites SIC- Consecutivo 19 del Radicado 23-242683.

¹¹ Sistema de Trámites SIC- Consecutivo 20 del Radicado 23-242683.

¹² Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 24 del Radicado 23-242683.

¹³ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 28 del Radicado 23-242683.

¹⁴ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 29 del Radicado 23-242683.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

- Habría diseñado una estrategia comercial dirigida únicamente al segmento de usuarios que resultaron beneficiados con el proyecto del MINTIC “NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC)”, con el ánimo de que una vez finalizara la vigencia del mismo, los usuarios mantuvieran su línea móvil activa en la modalidad pospago, como se desprende de las condiciones generales del PLAN NAVÉGALA T.

Imputación jurídica:

Con la conducta antes descrita, **CLARO** habría transgredido lo previsto en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, en concordancia con el principio orientador de la libre elección que se ubica en el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2¹⁵ de la Resolución CRC 5050 de 2016; lo que conllevaría la configuración del supuesto de hecho del numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

Que el numeral 1º del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 establece respecto al régimen jurídico de protección al usuario, lo siguiente:

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

En todo caso, es de la esencia de los contratos de prestación de servicios de comunicaciones el derecho del usuario a presentar peticiones y/o reclamaciones sobre el servicio ofrecido, y a que estas sean atendidas y resueltas de manera oportuna, expedita y sustentada. De la misma forma, el derecho a recibir atención de forma eficiente y adecuada en concordancia con los parámetros que defina la CRC.

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

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

(...)” (Destacado propio).

Adicionalmente, el artículo 2.1.24.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dispone que:

“ARTÍCULO 2.1.1.2. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 5111 de 2017. El nuevo texto es el siguiente:>

<Inciso modificado por el artículo 6 de la Resolución 7811 de 2025. El nuevo texto es el siguiente:> Este Régimen se interpretará de conformidad con los siguientes principios orientadores:

(...)

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

(...)”. (Destacado propio).

¹⁵ Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución 5111 de 2017.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Finalmente, el numeral 12, del artículo 64 de la ley 1341 de 2009, señala que constituyen infracciones específicas al ordenamiento de tecnologías de la información y las comunicaciones, entre otras, la siguiente:

“12. Cualquiera otra forma de incumplimiento o violación de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales o regulatorias en materia de telecomunicaciones.”

9.2. Cargo segundo

Imputación fáctica:

CLARO presuntamente se habría abstenido de presentar de forma exacta y completa la información requerida por esta Entidad mediante el requerimiento de información realizado el 19 de octubre de 2023.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, en la pregunta No. 5 del mismo se le solicitó al operador: “(...) el registro debidamente actualizado de las peticiones, quejas/reclamos y recursos presentadas por los usuarios, a través de cada uno de sus medios de atención, relacionadas con las tipologías de modificación de las condiciones acordadas, valor financiado o subsidiado y por concepto del beneficio “NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC)”. Registro que deberá contener – como mínimo – si se trata de una petición, queja/reclamo o recurso, el número del CUN, la causal o motivo, el nombre e identificación del usuario, resumen de la petición, queja/reclamo o recurso y, la respuesta brindada a la PQR. (...)”; sin embargo, este archivo registró 32 PQR dentro de las cuales, no se encontró la relacionada con la queja presentada por la denunciante, el 06 de mayo de 2023, identificada con el CUN 4488230001059504, que sí fue aportada por el operador mediante respuesta al requerimiento inicial del 18 de septiembre de 2023, pese a que la misma estaría relacionada con las tipologías de modificación de las condiciones acordadas, valor financiado o subsidiado y por concepto del beneficio “NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC).

Imputación jurídica:

Con la conducta antes descrita, **CLARO** habría incurrido en la infracción prevista en el numeral 5º del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, que dispone:

“ARTÍCULO 64. INFRACCIONES. Sin perjuicio de las infracciones y sanciones previstas en otras normas, constituyen infracciones específicas a este ordenamiento las siguientes:

(...)

5. Abstenerse de presentar a las autoridades la información requerida o presentarla de forma inexacta o incompleta.

(...)” (Destacado propio).

DÉCIMO. ANÁLISIS DE LOS HECHOS, LAS PRUEBAS Y LAS NORMAS

La Dirección, en ejercicio de sus funciones y velando por la observancia de las disposiciones sobre protección a usuarios de este tipo de servicios, evaluará la denuncia, los argumentos de defensa del proveedor, y el material probatorio obrante en la actuación, para determinar si se configuró o no la infracción imputada a la investigada.

10.1. Frente a que “Se está vulnerando el derecho de COMCEL a conocer el expediente, toda vez que no se ha permitido un acceso completo para su revisión exhaustiva ni para garantizar el ejercicio del derecho de contradicción. Esta omisión configura una violación innegable del debido proceso.”

a) Argumentos de la sociedad investigada

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Al respecto, el apoderado de **CLARO** expresó que esta Superintendencia no otorgó al investigado acceso al expediente, vulnerando así los principios del debido proceso, publicidad, representación, defensa y contradicción.

Agregó que la publicación parcial de documentos en el sistema de consulta pública no sustituye ni satisface el derecho de acceso integro al expediente administrativo.

Señaló que esta Dirección omitió remitir el expediente, pese a haberlo requerido formalmente el 15 de agosto de 2025. Asimismo, manifestó que el 29 de agosto de 2025, una de las apoderadas se presentó en las instalaciones de esta Superintendencia con la finalidad de solicitar acceso al expediente, solicitud que fue negada bajo el argumento según el cual expediente era de acceso público; afirmación con la cual el apoderado no se encuentra conforme.

Complementó su defensa indicando que el 29 de agosto se había realizado la solicitud de vinculación de usuario como apoderado al expediente del asunto, a través del aplicativo “Servicios en línea”; no obstante, la solicitud sólo fue cargada al sistema el 1º de septiembre de 2025, reiterando la grave vulneración del derecho de defensa y contradicción.

b) Consideraciones de la Dirección

Con el objetivo de resolver el asunto bajo estudio, la Dirección considera pertinente indicar que, en las actuaciones administrativas, el debido proceso se encuentra previsto como un principio vinculante, conforme lo señala el numeral 1º del artículo 3 del CPACA:

“ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

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

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

(...)” (Destacado propio).

Con sustento en lo anterior, en el presente proceso administrativo, el derecho al debido proceso se concretó al garantizar el derecho de representación del operador investigado, quien a través de su apoderado ha ejercido su derecho a la defensa.

También, se ha dado a conocer a la investigada todas las actuaciones proferidas por la Dirección, entre ellas, el pliego de cargos que contenía las pruebas recaudadas en la etapa preliminar (denuncia de la usuaria, requerimientos de información y demás documentos recopilados); acto administrativo que fue notificado al operador investigado. A partir de la notificación del pliego de cargos, el acto administrativo era oponible al operador, es por ello, que en dicho acto se le concedió el plazo de quince (15) días hábiles para que ejerciera su derecho a la defensa.

Así, la expresión material del derecho a la defensa y contradicción es la posibilidad de rendir descargos, aspecto que expresamente se encuentra

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

regulado en el artículo 47 del CPACA y que fue aprovechado en la presente investigación por el operador.

De igual manera, se garantizó el derecho de contradicción, en virtud del cual, toda persona tiene derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra y a que dichos documentos sean valorados y tenidos en cuenta por la autoridad al momento de decidir. En ese orden, este derecho se materializó en la presente investigación al permitir al operador investigado aportar, pedir y controvertir las pruebas obrantes en el expediente.

Adicionalmente, se le comunicó el acto por el cual se decidió lo referente a las pruebas y se corrió traslado al operador investigado para que presentara alegatos de conclusión. Dicho escrito, a propósito, **fue presentado de forma extemporánea** a pesar de ser comunicado en debida forma.

En consecuencia, se reitera, en el pliego de cargos y en el acto de pruebas se puso en conocimiento del operador investigado las pruebas que sustentan la presente investigación administrativa; actos que fueron notificados y comunicados al operador, respectivamente, a fin de que este último ejerciera su derecho de defensa y contradicción, como ocurrió en el presente proceso administrativo sancionatorio.

Ahora bien, en cuanto al acceso al expediente, debe indicarse que la Superintendencia de Industria y Comercio dispone de una herramienta web identificada como “Consulta de trámites”, de acceso público para todos los ciudadanos, disponible en el siguiente enlace:

<https://serviciospub.sic.gov.co/Sic2/Tramites/Radicacion/Radicacion/Consultas/ConsultaRadicacion.php>

Vale la pena poner de presente que dicha herramienta no es nueva, ni esta es la primera actuación en la cual CLARO actúa como sociedad investigada. Por ende, es perfectamente conocida por el operador en mención. En efecto, a través del enlace señalado es que tanto CLARO como el resto de proveedores de servicios de comunicaciones, acceden a cada uno de los expedientes de las actuaciones administrativas con ocasión de las cuales han sido vinculados por parte de esta Dirección.

Así, el expediente digital correspondiente a la presente investigación se encuentra publicado en dicha herramienta, la cual está disponible las veinticuatro (24) horas del día, los siete (7) días de la semana, en garantía de la autenticidad, integridad y disponibilidad de la información, en los términos establecidos en el artículo 59¹⁶ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante, CPACA), que dispone:

“ARTÍCULO 59. Expediente electrónico. El expediente electrónico es el conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento administrativo, cualquiera que sea el tipo de información que contengan. El expediente electrónico deberá garantizar condiciones de autenticidad, integridad y disponibilidad.

La autoridad respectiva garantizará la seguridad digital del expediente y el cumplimiento de los requisitos de archivo y conservación en medios electrónicos, de conformidad con la ley.

Las entidades que tramiten procesos a través de expediente electrónico trabajarán coordinadamente para la optimización de estos, su interoperabilidad y el cumplimiento de estándares homogéneos de gestión documental”. (Destacado propio).

Asimismo, es necesario indicar que esta Dirección, al notificar y comunicar sus actos, garantizó el principio de publicidad de las actuaciones administrativas;

¹⁶ Modificado por el artículo 11 de la Ley 2080 de 2021.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

ello, al garantizar, igualmente, el ejercicio de los derechos de defensa, de contradicción y de impugnación, señalados en los artículos 29 y 229 de la Constitución Política. Lo anterior, en tanto que el principio de publicidad, al constituirse en “instrumento para la realización del debido proceso, implica la exigencia de proferir decisiones debidamente motivadas en los aspectos de hecho y de derecho, y el deber de ponerlas en conocimiento de los distintos sujetos procesales con interés jurídico dentro del proceso, a través de los mecanismos de comunicación instituidos en la ley, **con el fin de que puedan ejercer sus derechos a la defensa y contradicción**”¹⁷.

Por ende, no hay duda que esta autoridad cumplió con lo establecido en el numeral 9º del artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, el cual señala:

“(…)

9. En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código. Cuando el interesado deba asumir el costo de la publicación, esta no podrá exceder en ningún caso el valor de la misma”. (Destacado propio).

Conforme a lo expuesto, el argumento de **CLARO** no está llamado a prosperar, máxime, se reitera, cuando el operador conoce plenamente los procedimientos y trámites para la consulta de los expedientes administrativos ante esta Superintendencia, habida cuenta de su amplia trayectoria y participación en múltiples actuaciones adelantadas por la Entidad, lo que evidencia su familiaridad con las herramientas dispuestas para tal fin.

Por lo anterior, resulta sorpresivo y carente de sustento el cuestionamiento formulado frente al acceso al expediente, toda vez que la información ha estado disponible de manera continua, pública y conforme a los parámetros de transparencia y publicidad que rigen la actuación administrativa.

Además, sin perjuicio de lo previamente expuesto, es menester dejar por sentado que la documentación que integra el expediente es plenamente conocida por el operador.

Para sustentar lo anterior, vale traer a colación lo decidido por esta Dirección mediante la Resolución No. 68722 del 9 de septiembre de 2025, “Por medio de la cual se incorporan unas pruebas, se rechazan otras y se corre traslado para alegar de conclusión”, en la cual se dispuso la incorporación de los siguientes documentos:

ESPACIO EN BLANCO

¹⁷ Sentencia Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta. Consejero Ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Bogotá D.C., 19 de febrero de 2015. Radicación Número: 11001-03-15-000-2014-02097-00(Ac).

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Imagen No. 1 – Imagen parcial Resolución 68722 de 9 de septiembre de 2025

DOCUMENTALES

11.1. Las presentadas por la usuaria

11.1.1. Escrito de queja trasladado el día 23 de mayo de 2023, por el Ministerio de la Tecnologías de la Información a esta Entidad por competencia, relacionado con una queja presentada por [REDACTED]¹³ en contra de **COMCEL**.

11.2. Las presentadas por la Dirección.

11.2.1. Requerimiento de información del 31 de agosto de 2023 con destino al operador, junto su respectiva constancia de envío¹⁴.

11.2.2. Requerimiento de información del 19 de octubre de 2023 con destino al operador, junto su respectiva constancia de envío¹⁵.

11.3. Las presentadas por el proveedor de servicios investigado:

11.3.1. Respuesta al requerimiento de información del 31 de agosto de 2023, el cual fue presentado el 18 de septiembre de 2023, junto con sus respectivos anexos¹⁶.

11.3.2. Respuesta al requerimiento de información del 19 de octubre de 2023, el cual fue presentado el 21 de noviembre de 2023, junto con sus respectivos anexos¹⁷.

11.3.3. Escrito denominado “MEMORIAL DE ACREDITACIÓN DE ATENUANTES” presentado el 20 de agosto de 2025, junto sus respectivos anexos¹⁸.

11.3.4. Los descargos y sus anexos presentados el 29 de agosto de 2025¹⁹.

11.4. Las demás que obren en el Expediente.

Fuente: Consulta Sistema de Trámites - Consecutivo 24 del Radicado 23-242683

En esa medida, resulta absolutamente claro que la sociedad investigada conocía y conoce toda la documentación que hace parte de la presente actuación. En efecto, el **escrito de queja trasladado el 23 de mayo de 2023** fue puesto en conocimiento del operador desde el 31 de agosto de 2023, con ocasión del primer requerimiento de información remitido por esta Dirección.

A su turno, también se encuentra demostrado que CLARO no solo conoció dicho requerimiento, sino también el **alcance del 19 de octubre de 2023**, pues ambos fueron contestados por el operador.

De igual forma, se tiene acreditado que **la investigada estaba al tanto de:**

- (i) la respuesta al requerimiento de información del 31 de agosto de 2023, presentada el 18 de septiembre de 2023, junto con sus respectivos anexos;
- (ii) la respuesta al requerimiento del 19 de octubre de 2023, radicada el 21 de noviembre de 2023, igualmente con anexos;
- (iii) el escrito denominado “Memorial de acreditación de atenuante”, presentado el 20 de agosto de 2025, con sus respectivos anexos; y
- (iv) los descargos y sus anexos radicados el 29 de agosto de 2025.

En ese orden de ideas, resulta cuando menos llamativo y contradictorio que el proveedor afirme desconocer información que él mismo aportó al expediente.

Finalmente, es importante señalar que, con ocasión de la presente actuación, **CLARO** interpuso una acción de tutela en contra de esta Superintendencia, mediante la cual solicitó que:

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

“(…) se ordene a la Superintendencia de Industria y Comercio retrotraer el trámite de la investigación administrativa radicada bajo el No. 23-242683, garantizando el acceso pleno, efectivo y continuo al expediente, y disponiendo la práctica de las pruebas testimoniales que fueron indebidamente negadas, con el fin de restablecer el derecho fundamental al debido proceso y a la defensa del accionante”.

No obstante, mediante providencia del 15 de octubre de 2025,¹⁸ el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá denegó el amparo constitucional solicitado por el operador.

En su decisión, el Tribunal consideró que, una vez se agote la vía administrativa, si la parte actora estima vulnerados sus derechos, dispone de otro medio de defensa judicial, como lo es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Adicionalmente, el despacho judicial no advirtió la ocurrencia de un perjuicio irremediable, al observar que dentro del trámite no se aportaron pruebas que demostraran las condiciones especiales de protección alegadas por la accionante.

En virtud de lo expuesto, contrario a lo expresado por el operador investigado, esta Dirección garantizó el derecho al debido proceso en la presente investigación administrativa, por cuanto el expediente siempre ha estado a su disposición y es de su pleno conocimiento.

10.2. Respecto a que “La Superintendencia de Industria y Comercio no tiene competencia para pronunciarse sobre los contratos de aporte, pues ello implicaría una usurpación de funciones que no le corresponden”

a) Argumentos de la sociedad investigada

El operador manifestó que esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse sobre los contratos de aporte, en tanto que el contrato celebrado entre **CLARO** y el MinTIC se encuentra sujeto al régimen previsto en el Estatuto General de la Contratación Pública. En consecuencia, la competencia para pronunciarse sobre el cumplimiento o incumplimiento del contrato recae exclusivamente en el MinTIC, y eventualmente en la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en el caso en el cual se controvierten los actos administrativos expedidos en el marco de sus facultades sancionatorias contractuales.

b) Consideraciones de la Dirección

En cuanto al argumento expuesto por el operador, según el cual esta Superintendencia carece de competencia para pronunciarse respecto del contrato de aporte suscrito con el MinTIC, esta Dirección considera pertinente precisar que en ningún momento se ha pretendido investigar el cumplimiento o la ejecución del referido contrato.

Por el contrario, se reitera que uno de los objetos del presente proceso administrativo consiste en determinar si el operador desconoció los principios orientadores del Régimen de Protección de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, particularmente aquel que garantiza el derecho a la libre elección, conforme al cual el usuario puede escoger libremente el operador, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio.

En efecto, tal como lo advierte el mismo apoderado de la sociedad investigada, la competencia de esta Superintendencia no se enmarca en la vigilancia contractual de los convenios o contratos de aporte celebrados entre **CLARO** y el MinTIC, sino en la protección de los derechos de los usuarios de los servicios

¹⁸ TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BOGOTÁ, SALA CIVIL. MP: Iván Darío Zuluaga Cardona. Radicado: 110012203 000 2025 02809 00 de 15 de octubre de 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

de comunicaciones, función que le ha sido expresamente asignada por el artículo 37 de la Ley 1978 de 2019, así:

“ARTÍCULO 37. Funciones en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales y **en cuanto a la protección de los usuarios.**

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1340 de 2009, la Ley 1341 de 2009 y la Ley 1480 de 2011, respectivamente, la **Superintendencia de Industria y Comercio ejerce funciones** como autoridad única de protección de la competencia en el sector TIC, entre otras en materia de prácticas restrictivas de la competencia e integraciones empresariales, así como de **autoridad de control y vigilancia encargada de la protección de los usuarios de los servicios que integran el sector TIC**. Para el ejercicio de estas facultades, la Superintendencia de Industria y Comercio **aplicará el régimen de inspección, vigilancia y control previsto en la Ley 1341 de 2009** y demás normas que la modifiquen o sustituyan. Así mismo, seguirá conociendo de las funciones del literal d) del artículo 5º de la Ley 182 de 1995” (Destacado fuera de texto).

De igual forma, el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 ubicado en el Título VI “Régimen de Protección al Usuario”, prevé lo siguiente:

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

En línea con lo anterior, esta Superintendencia tiene dentro de sus funciones vigilar el cumplimiento de la regulación expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones —**CRC**—, respecto de la **protección de los usuarios de los servicios de comunicaciones**, conforme a lo establecido en el numeral 26¹⁹ del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011:

“ARTÍCULO 16. FUNCIONES GENERALES. <Artículo modificado por el artículo 1º del Decreto 92 de 2022. El nuevo texto es el siguiente:> La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las funciones establecidas en la Ley (...) 1341 de 2009, (...), y aquellas que modifiquen o adicionen las anteriores, las demás que le señalen las normas vigentes y las que le delegue el Presidente de la República.

La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...)

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

Asimismo, los numerales 30 y 57 del citado artículo facultaron a esta Superintendencia para:

“30. Imponer, previa investigación, de acuerdo con el procedimiento aplicable, sanciones por violación de las normas sobre protección al consumidor y del régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

(...)

¹⁹ Modificado por el artículo 1º del Decreto 092 del Decreto 092 de 2022.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

57. Solicitar a las personas naturales y jurídicas el suministro de datos, informes, libros y papeles de comercio que se requieran para el correcto ejercicio de sus funciones.”

Adicionalmente, conforme al artículo 13 del Decreto 4886 de 2011 corresponde a la Dirección de Protección a Usuarios de los Servicios de Comunicaciones “[t]ramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”.

Ha sido éste el marco normativo que ha guiado la presente investigación, y no otro, de donde se deriva con claridad la competencia de esta Entidad para actuar. En ese sentido, las actuaciones adelantadas por esta Dirección se circunscriben a verificar si las conductas desplegadas por el operador investigado configuraron un desconocimiento del régimen de protección al usuario, y no a examinar la ejecución del contrato de aporte.

Así las cosas, el análisis efectuado dentro de la presente investigación no versa sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales contenidas en el contrato de aporte, sino sobre las actuaciones desplegadas por el operador frente a una usuaria del servicio de comunicaciones, específicamente, en relación con la preservación de su derecho a elegir libremente el operador y las condiciones de prestación del servicio.

Para finalizar este apartado, cabe advertir que la queja que dio origen a la presente actuación administrativa fue trasladada, precisamente, por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –MinTIC–, tal como se evidencia en el expediente, por lo cual resulta claro que su contenido es plenamente conocido por el operador.

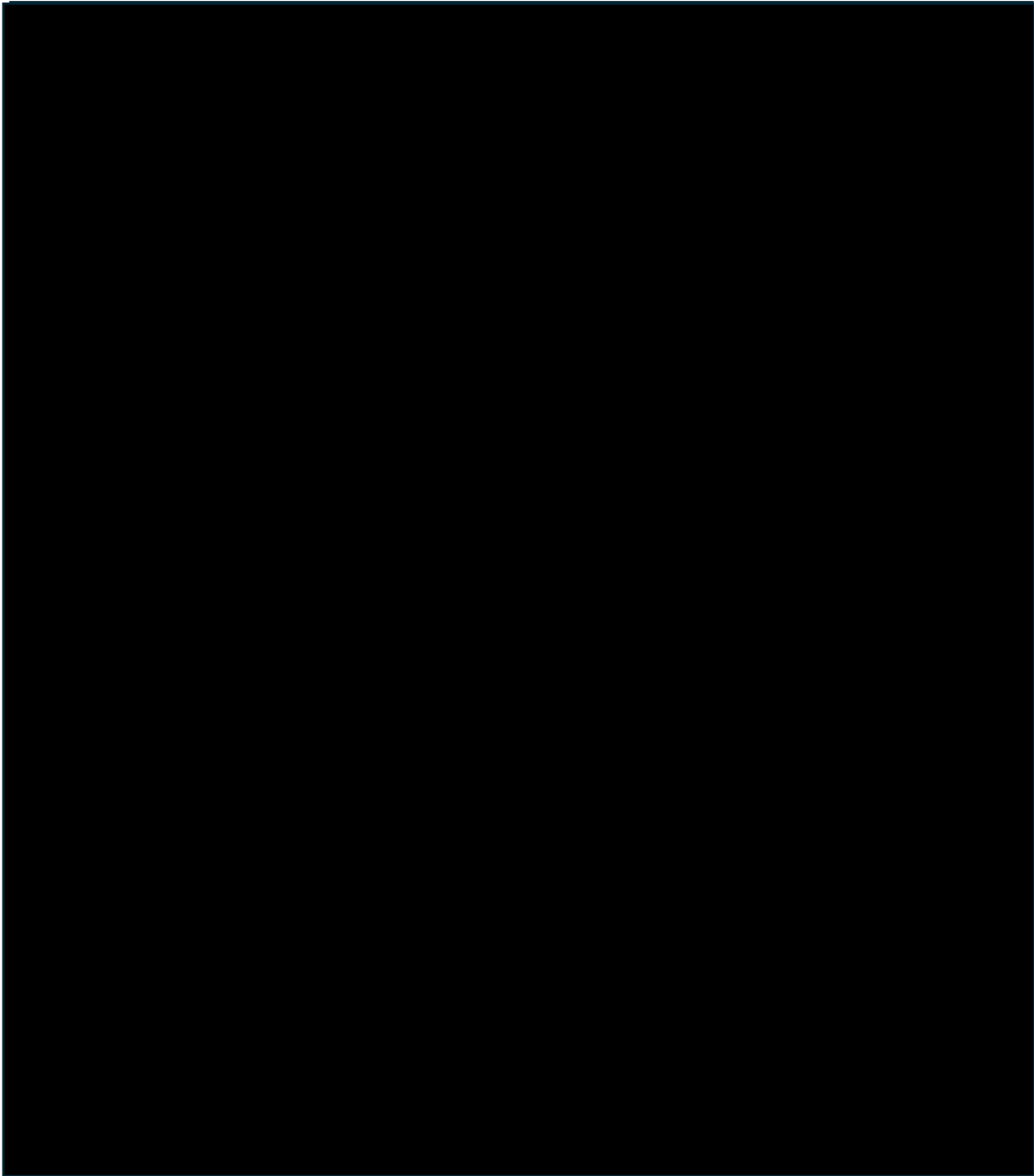
No obstante, con el fin de otorgar total claridad al respecto, conviene traer a colación el documento mediante el cual dicho ministerio le remitió a esta Superintendencia la petición presentada por la señora [REDACTED], por tratarse de un asunto de competencia de la última, veamos:

ESPACIO EN BLANCO

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Imagen No. 2 – Traslado de comunicado de 23 de mayo de 2023



Fuente: Radicado 23-242683 consecutivo 0, página 3

En consecuencia, no le asiste razón al operador al sostener que esta Superintendencia carece de competencia, toda vez que en ningún momento se ha controvertido el cumplimiento o la ejecución del contrato de aporte. Al contrario, como ya se indicó, las conductas objeto de reproche se circunscriben exclusivamente a presuntas infracciones al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, materia respecto de la cual esta Entidad ostenta plena competencia.

10.3. Frente a la “Aclaración preliminar: antecedentes y funcionamiento del proyecto “Última Milla Móvil MINTIC 1 - NAVEGATIC”.

a) Argumentos de la sociedad investigada

En el presente acápite se analizarán los argumentos expuestos por el operador en relación con el proyecto “Navega TIC”, dentro de los cuales estructuró su defensa bajo los siguientes ejes temáticos: **(i)** “Última Milla Navega TIC: un proyecto dirigido a una población específica, no a la totalidad”; **(ii)** “Obligaciones a cargo del contratista”; **(iii)** “Documentos y formatos del proyecto elaborados y aprobados conjuntamente con el Ministerio y la interventoría, garantizando trazabilidad, transparencia y cumplimiento de los

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

lineamientos contractuales”; y **(iv)** “Finalizado el contrato, el usuario podía libremente adquirir productos con el operador”.

En primer lugar, en relación con los antecedentes del proyecto “Última Milla Móvil MINTIC 1 - NAVEGATIC”, el operador expresó que este programa fue creado con el propósito de beneficiar a grupos poblacionales vulnerables que requerían acceso a internet, y no como una simple adquisición de servicios por parte de los usuarios. En consecuencia, se trató de un beneficio financiado con recursos públicos para que el usuario final no asumiera ningún costo.

Agregó que, para garantizar la adecuada administración de dichos recursos, el contrato estableció condiciones estrictas de ejecución y control, las cuales fueron cumplidas por **CLARO**, como se desprende de las pruebas que conforman el expediente. Agregó que el cumplimiento del contrato fue reconocido expresamente por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones al momento de su liquidación.

Indicó que el programa “Navega TIC” surgió como reconocimiento al impacto generado por la pandemia del COVID-19 en diversos sectores de la población, y en particular, la afectación sufrida por las mujeres, identificadas como grupo vulnerable con mayores riesgos de pérdida de empleo o de vinculación laboral en condiciones informales. Ante este contexto, el proyecto fue diseñado con el objetivo de reducir la brecha digital y promover la inclusión tecnológica, garantizando mayor acceso y equidad en materia de conectividad.

Señaló que, para tal efecto, el Ministerio adelantó la Licitación Pública No. FTIC-LP-012-2021, cuyo objeto consistió en “ejecutar el programa Última Milla Móvil, obligándose a entregar, activar y prestar el servicio de conectividad a internet y voz móvil en el grupo de municipios adjudicado, conforme a las condiciones establecidas en el anexo técnico”. Tras surtirse el proceso licitatorio y la evaluación de los proponentes, mediante la Resolución No. 00856 de 2021, el Grupo B fue adjudicado a COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., al verificarse que cumplía con todos los requisitos técnicos, financieros y jurídicos exigidos. En consecuencia, se suscribió el contrato de aporte, cuyo objeto era la ejecución integral del proyecto bajo las condiciones estipuladas por el Ministerio.

Así, el operador consideró indispensable analizar las obligaciones asumidas por el contratista y los beneficios otorgados a los destinatarios del programa, recordando que éste no constituye una relación comercial directa entre **CLARO** y los usuarios, sino en la ejecución de un proyecto estatal financiado en su totalidad con recursos públicos, sujeto al estricto cumplimiento de las obligaciones contractuales y regulatorias previstas por la autoridad competente.

Insistió en que el programa NAVEGA TIC era un proyecto dirigido a una población específica, esto es, estudiantes o mujeres emprendedoras que cumplieran con los criterios de elegibilidad para recibir el servicio de conectividad a internet y voz móvil a través de la SIM CARD. Agregó que la condición de beneficiario estaba sujeta al cumplimiento de requisitos específicos de elegibilidad y, una vez cumplidos los requisitos, el operador debía cumplir con la etapa de alistamiento y entrega de la SIM CARD.

En segundo lugar, para referirse a las obligaciones a cargo del contratista, el operador trajo a colación las etapas técnicas derivadas del contrato suscrito con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – MinTIC, así:

(i) Etapa de alistamiento, en la que el MinTIC debía definir la distribución y asignación de los números de servicio de conectividad en los grupos de municipios adjudicados, mientras que el contratista tenía la obligación de crear un repositorio para su adecuada gestión.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

(ii) Etapa de entrega de SIM CARD, que implicaba el desplazamiento del contratista a los municipios asignados para realizar la entrega física de las tarjetas conforme a la cantidad aprobada.

(iii) Etapa de operación, correspondiente a la prestación efectiva del servicio, durante la cual el operador debía remitir a cada beneficiario un mensaje de texto -SMS- de bienvenida, así como un recordatorio mensual confirmando su condición de beneficiario del programa.

Sobre esta última fase, el operador expresó que además de la obligación de garantizar una comunicación efectiva y permanente con los usuarios, tenía el deber de mantener un control riguroso sobre las SIM CARD activas, retiradas o sustituidas, a fin de asegurar la trazabilidad, continuidad y adecuada administración del servicio.

Adicionalmente, el operador indicó que en los contratos se pactó, inicialmente, que el plazo de ejecución era hasta el 31 de julio de 2022. Sin embargo, éste se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2022, debido a que resultaba necesario continuar con la prestación del servicio de voz y datos a beneficiarios del programa asignados al Grupo B.

En tercer lugar, el operador manifestó que todos los documentos que debían suscribirse por los beneficiarios, incluidos los formatos de entrega y uso de la SIM, fueron elaborados por el MinTIC y la interventoría.

Por último, el operador manifestó que, una vez finalizado el contrato suscrito con el MinTIC, los usuarios podían adquirir libremente un plan comercial con el operador, en la medida en que el clausulado contractual no establecía restricción alguna al respecto. En ese sentido, indicó que cualquier contratación posterior obedecía exclusivamente a la voluntad del usuario, bajo nuevas condiciones contractuales independientes de las del programa “Navega TIC”, atendiendo a los distintos planes, precios y modalidades ofrecidos en el mercado.

Con ello, el operador sostuvo que dicha práctica reafirma el principio de autonomía contractual y el derecho del consumidor a elegir libremente los servicios que desee contratar.

b) Consideraciones de la Dirección

Sobre los argumentos expuestos por el operador, esta Dirección considera pertinente precisar que, si bien el proyecto “Navega TIC” tuvo como finalidad promover la conectividad de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad mediante la provisión gratuita del servicio de internet móvil y voz, ello no exime al operador contratista de la observancia de las normas que regulan la prestación de los servicios de comunicaciones, ni del cumplimiento de los deberes establecidos frente a los usuarios, aun cuando la ejecución se derive de un contrato estatal.

En ese sentido, el hecho de que las condiciones contractuales hayan sido definidas y aprobadas junto con el MinTIC y la interventoría, esto no traslada a dichas entidades la responsabilidad derivada de eventuales actuaciones del operador frente a los beneficiarios del programa, ni tampoco implica dar por hecho que, CLARO, sólo por esa circunstancia, hubiese actuado debidamente frente a los usuarios.

Así, se tiene que, durante la ejecución del contrato, el cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2022, el operador era el administrador de las cuentas maestro en las que se encontraba asociada la línea móvil de la quejosa. Pese a ello, conforme a los términos y condiciones del programa, durante la vigencia del mismo, los usuarios podían realizar la portabilidad de la línea móvil, so pena de perder el beneficio. Ello permite inferir que, incluso, una vez finalizado el contrato, la titularidad de la línea correspondía exclusivamente a los usuarios.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

En suma, el argumento central de la defensa de CLARO parte de una distinción entre el **ámbito contractual** —en el que cumplió todas las obligaciones pactadas con el MinTIC— y el **ámbito del derecho de los usuarios**, que la empresa intenta subsumir dentro del primero. Sin embargo, este argumento **no lo excluye de la aplicación del régimen de protección al usuario**, que es autónomo y de orden público.

El hecho de que el proyecto “Navega TIC” tuviera una finalidad social, un grupo poblacional objetivo y una interventoría encargada de verificar la ejecución, no significa que los beneficiarios pierdan su condición de **usuarios de servicios de comunicaciones**. Su vinculación bajo un programa estatal no los sustrae del ámbito de protección de la Ley 1341, ni convierte la relación con el operador en una mera relación administrativa sin incidencia en los derechos de consumo o de usuario.

En ese orden, el operador no sólo debía cumplir con la entrega y activación técnica de las SIMCard, sino que también debía asegurar que los beneficiarios comprendieran las condiciones del servicio y **que conservaran la posibilidad de decidir si continuaban o no con el operador una vez terminado el subsidio e incluso, antes de ello**.

Así, el que el contrato se haya ejecutado y liquidado correctamente demuestra la diligencia del operador en relación con las obligaciones adquiridas con el MinTIC, pero no frente a las adquiridas con los usuarios. En ese sentido, el cumplimiento contractual **no agota ni sustituye el deber legal de proteger los derechos de libre elección, información y no coacción**, cuya observancia es permanente y se mantiene incluso fuera del marco del convenio. Por eso, aunque no haya incumplimiento contractual, sí puede configurarse una infracción al régimen de protección de usuarios.

En consecuencia, los argumentos esgrimidos por el operador no son de recibo y deben ser rechazados.

10.4. Frente a los cargos formulados “Primer Cargo. Presunta vulneración del derecho de los usuarios a elegir libremente los planes y/o modalidades de pago”

a) Argumentos de la sociedad investigada

Al respecto, el operador investigado indicó que, el primer cargo formulado se relaciona con la presunta trasgresión del numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, en concordancia con el principio de libre elección previsto en el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, lo que implicaría incurrir en la infracción prevista en el numeral 12 del artículo 64 de la misma ley.

Frente a dicha imputación, el operador manifestó que no es cierto que se haya obligado a la usuaria a contratar un plan pospago, ni que, en el marco del programa Navega TIC, se le hubiera asignado una línea a título personal. Agregó que, las líneas fueron otorgadas dentro de un contrato estatal financiado con recursos públicos, lo cual implicaba equilibrar los intereses del Estado, la finalidad social del programa y la sostenibilidad económica del prestador, descartando la existencia de una relación de consumo tradicional.

Según el operador, las líneas entregadas hacían parte integral del contrato, por lo que su uso y administración estaban sometidos a condiciones contractuales específicas aprobadas por el MinTIC y la interventoría, en cumplimiento estricto del Anexo Técnico. En tal sentido, sostuvo que **CLARO** actuó conforme a las cláusulas pactadas, sin exceder sus facultades contractuales ni imponer condiciones no previstas, garantizando el equilibrio entre las prestaciones asumidas.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

El operador resaltó que la relación jurídica debía analizarse bajo el marco de la contratación estatal, y no como una simple relación de consumo, por cuanto el proyecto tenía una finalidad social definida, con reglas específicas y población beneficiaria previamente determinada.

Asimismo, afirmó que, aunque los beneficiarios debían asumir el costo de la SIM CARD, **CLARO** asumió dicho costo, entregando el servicio en condiciones de gratuidad y dando cumplimiento íntegro al objeto contractual, hecho que, según indicó, se encuentra acreditado con el acta de liquidación del contrato de aporte, donde se declara su ejecución satisfactoria.

En relación con la voluntad de los usuarios, el operador sostuvo que en los casos analizados —como el de la usuaria— las grabaciones demuestran que la aceptación del plan fue libre, expresa y voluntaria, sin evidencia de coacción. En consecuencia, solicitó que la autoridad valore integralmente las pruebas, señalando que todos los contratos suscritos reflejan la manifestación de voluntad de los usuarios.

Finalmente, el operador alegó la vulneración del principio de presunción de inocencia, argumentando que el pliego de cargos presume la existencia de una conducta unilateral por parte de **CLARO** sin la existencia de pruebas contundentes que acrediten tal hecho. En su criterio, la administración invirtió la carga de la prueba, en contra de los principios del debido proceso y la imparcialidad administrativa.

b) Consideraciones de la Dirección

Frente a los argumentos expuestos por el operador, esta Dirección reitera que, el objeto del presente proceso administrativo no consiste en evaluar el cumplimiento o ejecución del contrato de aporte suscrito entre **CLARO** y el MinTIC. Por el contrario, el análisis efectuado en esta actuación se circunscribe a verificar si el operador, en su calidad de proveedor de servicios de comunicaciones, desconoció los principios y derechos establecidos en el Régimen de Protección de los Usuarios, en especial el principio de libre elección, señalado en el numeral 1º del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, así como en el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En ese sentido, cabe recordar que el principio de libre elección garantiza que todo usuario tiene derecho a escoger libremente su operador, los planes, servicios y equipos utilizados para acceder al servicio, sin que pueda ser objeto de condicionamientos o restricciones que limiten su capacidad de decisión.

Así las cosas, son los usuarios quienes están facultados para elegir y cambiar de proveedor libremente, así como para acceder a los servicios de comunicaciones móviles bien sea en modalidad pospago o prepago; elección que es materializada en la contratación de servicios, bien cuando se adquiere una línea móvil por primera vez o bien al conservar su número celular por medio de la figura de portación.

En el caso objeto de estudio, tal como se demostrará más adelante, se evidenció que el derecho de libre elección de los usuarios fue restringido en atención a **tres situaciones**, a saber:

(i) respecto del caso denunciado, se advirtió que el operador indujo a la quejosa a contratar un plan pospago para conservar su línea móvil, so pena de cancelación;

(ii) el operador activó de manera unilateral, sin consentimiento previo y expreso de los usuarios, el plan “Navégala T”, situación que fue puesta en conocimiento del operador por los mismos usuarios a través de las quejas interpuestas en sus canales de atención; y,

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

(iii) el operador diseñó una estrategia comercial dirigida exclusivamente a beneficiarios del programa “NAVEGATIC (Última Milla Móvil – MinTIC)”, con el fin de que, al finalizar su vigencia, mantuvieran la línea activa en modalidad pospago.

- **En relación con la inducción de la quejosa a contratar**

Respecto de **la primera situación** se observa que el operador limitó el derecho a la libre elección de la denunciante al inducirla a que eligiera un plan pospago para que pudiera seguir haciendo uso de los servicios en su línea móvil, una vez finalizara la duración del beneficio “Última Milla Móvil MINTIC1 – NavegaTIC”.

Esta situación quedó evidenciada en la llamada sostenida entre una asesora de la sociedad investigada y la usuaria, cuyo contenido se transcribe a continuación:

“Asesora (minuto 0:08): Señora (...) mucho gusto, habla con (...) del área operativa de Claro, (...)

Asesora (minuto 0:15): ... el motivo de mi llamada es darle a usted la información sobre la línea MinTIC que estaba manejando con nosotros, esa línea donde usted disfrutaba gratuitamente de voz y datos, ¿si la recuerda?

Asesora (minuto 0:24): ... le recuerdo que esta línea se can (sic) gratuito ya no se está manejando y en los próximos días será la cancelación de la línea, por lo cual nosotros hemos pensado en usted en que anteriormente no cancelaba nada del servicio y entonces creamos una gama de planes muy económicos para que usted los pueda adquirir, no sé si ya en el algún momento había recibido la información.

Usuaría (minuto 1:00): Yo lo que necesito es que realmente necesito la Sim, porque es la Sim del negocio del número, necesito el número que es el del negocio y necesito que quede registrado a mi nombre.

Asesora (minuto 1:15): Efectivamente está registrada la Sim card a su nombre, lo que yo le indico es **la línea va a ser cancelada porque el beneficio por el cual usted la adquirió para que fuera gratis el servicio ese ya no está disponible**, cierto, entonces por eso se va a realizar la cancelación, hay una ola de planes entre \$15.900 (...) \$25.900 que usted puede adquirir si le gusta.

Usuaría (minuto 1:41): Prácticamente lo que **usted me está diciendo es que si quiero salvar la Sim tengo que sí o sí sacar un plan.**

Asesora (minuto 1:46): **Sí señora.**

Usuaría (minuto 2:01): Al igual ustedes están demandados ante la SIC por **sacar esos planes así obligados, pero pues necesito la línea, quiero salvarla y me toca sacar un plan.**

Asesora (minuto 2:20): Yo a usted le doy la información hasta este momento porque estamos desde el área de MinTIC de Claro, entonces de aquí estamos pasando de ser MinTIC a ser pospago (...). (Destacado propio).

De acuerdo con el material probatorio recaudado, se constató que, el 6 de mayo de 2023, **CLARO** condicionó la conservación de la línea móvil de la denunciante a la contratación de alguno de los planes diseñados exclusivamente para los beneficiarios del programa, actuación que restringió su derecho a la libre elección.

El operador, con la finalidad de retener a la usuaria, la coaccionó para que adquiriera un plan pospago. Ello, argumentando que, de no hacerlo, **perdería la línea móvil**, pese a la manifestación de la usuaria de la necesidad de

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

conservar dicha línea, por tratarse del contacto principal de su empresa. Con lo anterior, esta Dirección evidencia que el operador transgredió el derecho a la libre elección de la usuaria, al condicionar la conservación de su línea móvil a la contratación de alguno de los planes ofertados por el operador en modalidad pospago.

Así, del análisis de la grabación de la llamada se advierte que, contrario a lo manifestado por el operador, **la decisión de la usuaria de adquirir un plan no fue producto de su libre elección**, sino que obedeció a la exigencia impuesta por el operador de contratar un plan, bajo la advertencia de que, en caso de no hacerlo, su línea móvil sería cancelada.

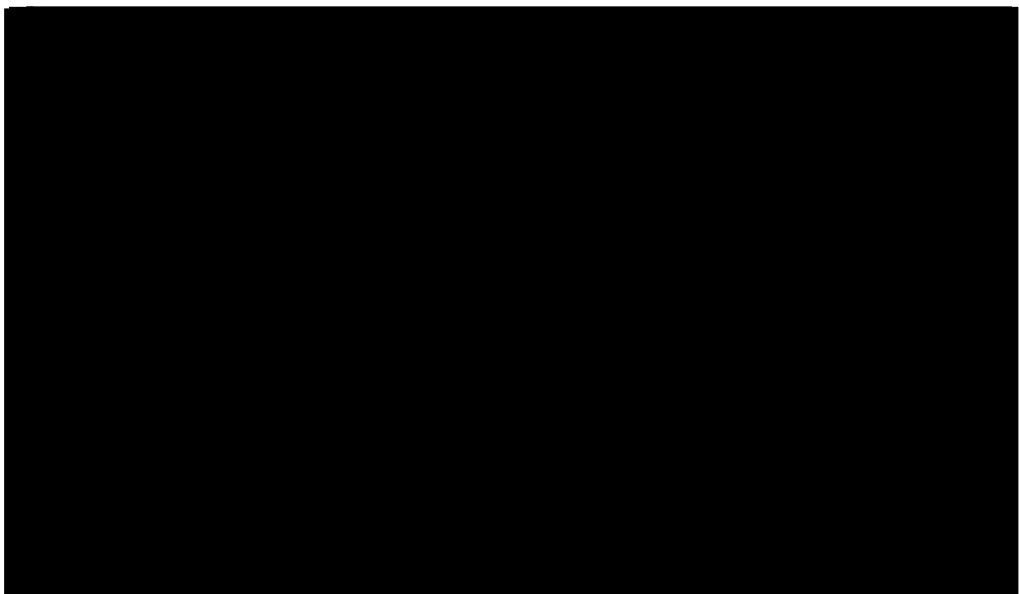
Pese a que la conversación en mención es absolutamente clara y a partir de allí se evidencia que la asesora sí coaccionó a la usuaria para que tomara un plan pospago, el apoderado de **CLARO**, en sus descargos, afirmó que la decisión de adquirir el plan fue tomada de forma libre y voluntaria. Por tanto, le solicitó a esta autoridad “revisar integralmente la grabación, identificar con precisión el momento en que se produjo la aceptación y valorar el alcance de las pruebas en su totalidad, no de forma parcial.”

No obstante, tras el análisis de la llamada, se evidencia que esta conducta resulta contraria al principio de libre elección, pues el operador investigado impuso a la usuaria una limitación no prevista en la regulación aplicable, restringiendo su derecho a decidir si deseaba continuar con el servicio bajo otras condiciones, como conservar su línea en prepago, o con un operador distinto.

No puede perderse de vista que, una vez culminada la ejecución del contrato, las relaciones jurídicas derivadas del mismo cesaron. Por tanto, los deberes del operador frente al usuario no se derivan del contrato estatal, como lo pretende hacer ver el apoderado, sino de su condición de prestador de servicios de comunicaciones sujetos a la regulación, la cual impone obligaciones de respeto al derecho de libre elección.

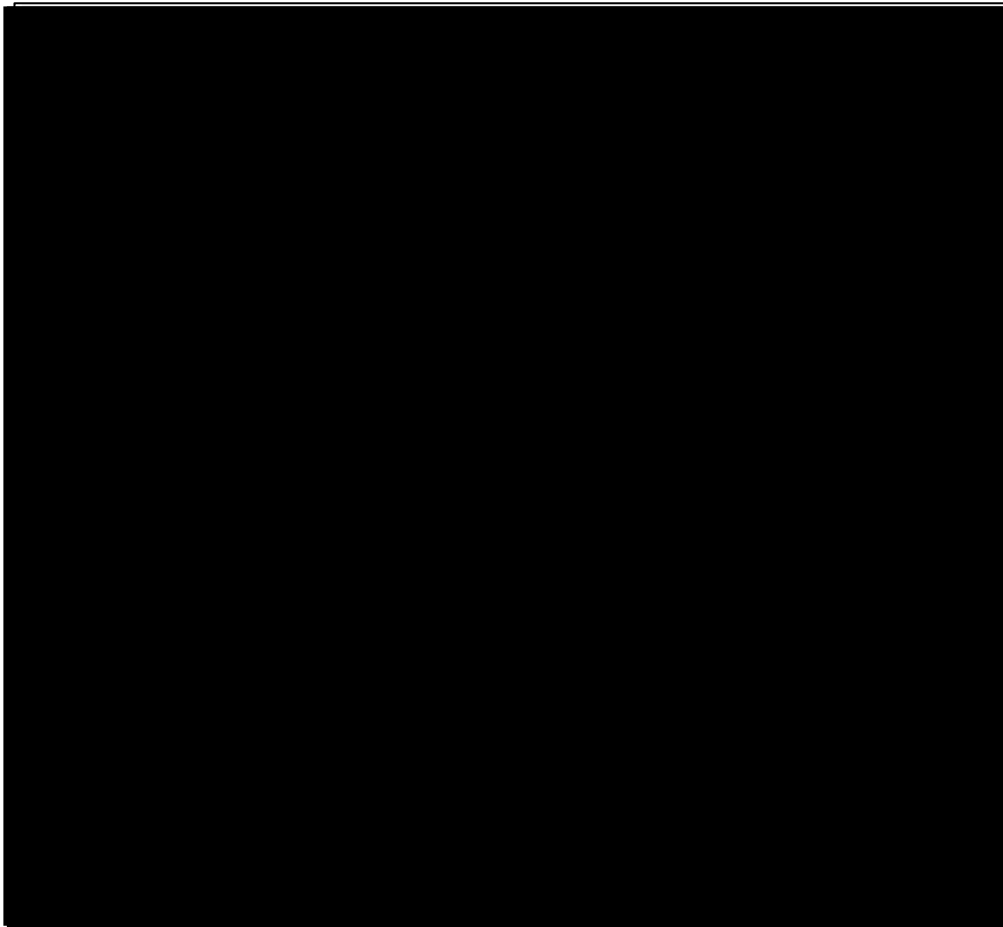
En esa medida, es necesario traer a colación la queja que la misma usuaria radicó mediante “PQR WEB COMCEL”. Tal y como se lee a continuación, la usuaria manifestó que la asesora de CLARO le indicó “de forma amenazante que tenía que aceptar el PLAN POSPAGO” (subrayado fuera de texto original), obligándola a tomarlo sin su consentimiento, so pena de que su línea fuera suspendida. En consecuencia, solicitó liberar la línea y que no se le obligara a tomar un plan pospago. Pese a ello, la sociedad investigada dio respuesta reiterando que el plan le había sido activado desde el 9 de mayo 2023:

Imagen No. 3 – Reclamación con radicado 4488230001059504 mediante página web



RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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



Fuente: Anexos allegados por CLARO en respuesta al requerimiento de información - con fecha de 18 de septiembre de 2023

En virtud de lo expuesto, no hay ninguna duda de que la exigencia impuesta por el operador para conservar la línea móvil constituye una restricción al derecho de libre elección, en contravía de lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y en el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Ahora bien, frente al argumento del operador según el cual esta Dirección vulneró el principio de presunción de inocencia al formular el pliego de cargos, y que, incluso, invirtió la carga de la prueba, resulta necesario precisar que tales afirmaciones no son ciertas.

La presunción de inocencia se ha garantizado en el marco de la presente actuación, en tanto que, solo se puede imponer una sanción a un sujeto, luego de un proceso en el que se demuestre su responsabilidad, no antes, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 de la Constitución Política y el numeral 1° del artículo 3° de la Ley 1437 de 2011.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

En otras palabras, toda persona es inocente mientras no se demuestre lo contrario y, como derecho fundamental “implica probar la comisión del hecho y la responsabilidad del autor (principio de responsabilidad del acto), en observancia del principio de necesidad de la prueba para sancionar, ello comporta que la sanción esté basada en actos o medios probatorios adecuados y la carga de la prueba corresponde a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su inocencia”²⁰.

En esa medida, la formulación del pliego de cargos no implica una declaración de responsabilidad, sino la comunicación formal de los hechos y normas presuntamente infringidas, con el propósito de garantizar al investigado el pleno ejercicio de su derecho de defensa y contradicción.

De este modo, frente al caso objeto de reproche, esta Dirección señaló en el pliego de cargos que, del análisis de los documentos aportados por el operador en el marco de las averiguaciones preliminares, se advirtió que **CLARO, al parecer**, habría procedido a la activación unilateral de planes pospago a favor de usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC”, sin que mediara el consentimiento por parte de los usuarios.

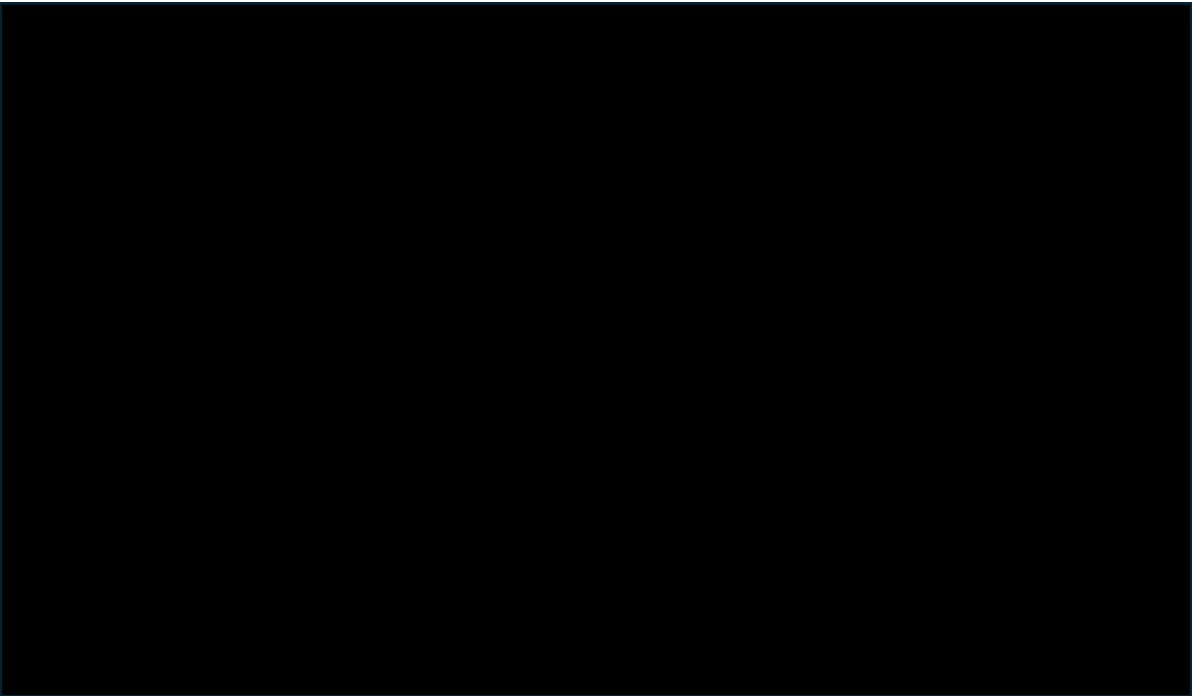
- **Frente a la activación de planes pospago sin autorización de los usuarios**

En línea con lo anterior, a continuación se hará referencia a **la segunda situación indicada en precedencia**, para lo cual es necesario analizar la relación de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) presentadas por usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC” directamente ante la sociedad investigada.

En efecto, en la etapa preliminar o previo a iniciar la presente investigación, el operador le remitió a esta Dirección la relación de Peticiones, Quejas y Reclamos (PQR) que le fueron presentadas por usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC”.

En dicho documento se registraron siete (7) PQR mediante las cuales los usuarios manifestaron su inconformidad por la desactivación del plan que tenían con el MinTIC y **la activación de un plan pospago sin su consentimiento**, tal como se ilustra a continuación:

Imagen No. 4- Extracto PQR presentadas por usuarios



²⁰ Laverde Álvarez, Juan Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Legis, 2ª ed. (2018). Págs. 73 y 74.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Fuente: Sistema de Trámites SIC – Página 4 del Consecutivo 9 del Radicado 23-242683.

Del análisis de las PQR presentadas por los usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC”, se evidencia que aquellos manifestaron a **CLARO** inconformidades relacionadas con: la falta de autorización para la activación del plan, ausencia de notificación sobre la continuidad del cobro, imposición de cargos fijos no aceptados y desconocimiento del cambio de modalidad a pospago.

Así las cosas y con los soportes obrantes en la investigación, se evidenció la activación unilateral del plan pospago “Navégala T” por parte del operador, sin consentimiento previo y expreso de los usuarios, como se explica a continuación:

Tabla No. 1 – Análisis de PQR

CUN	ANÁLISIS
4488230000339473	El usuario indicó que no le informaron que, una vez desactivado el servicio adquirido como beneficiario del programa “Navega TIC”, se activaría un plan con cargo fijo el cual no había aceptado. Por tal motivo, solicitó su cancelación y ajuste en la facturación. El operador, en su respuesta, concede favorabilidad al usuario.
4488230000854919	La usuaria manifestó que era beneficiaria del programa “Navega TIC”, sin embargo, en ningún momento solicitó el cambio a un plan pospago. En ese sentido, solicitó información sobre quien realizó dicha modificación y, en todo caso, la cancelación del plan. En este caso, se evidenció que el operador, en la respuesta a la PQR, le manifestó a la usuaria que procedería con la cancelación del plan pospago y el respectivo ajuste.
4488230000879520	El usuario afirmó que se encontraba gozando del servicio de última milla, no obstante, recibió un cobro por un plan que no solicitó. En consecuencia, indicó que no efectuaría el pago cobrado y solicitó la desactivación del servicio. Por su parte, el operador le indicó en la respuesta a la PQR que, el 31 de marzo de 2023, había activado el plan Navegala T XS Mx 23, pero que en el sistema no se evidenciaba copia del contrato de servicios de comunicaciones por lo que procedía con la cancelación del plan y el ajuste a la factura.
4488230001118000	La usuaria manifestó que era beneficiaria del programa “Navega TIC”, sin embargo, en ningún momento solicitó el cambio a un plan pospago. En ese sentido, solicitó la cancelación del plan y la anulación de los valores facturados. Por su parte, el operador le indicó en la respuesta a la PQR que el 31 de marzo de 2023 había activado el plan Navegala T XS Mx 23, pero que en el sistema no se evidenciaba aceptación del plan , por lo que se procedía con la cancelación del plan y el ajuste a la factura.
4488230000512193	La usuaria manifestó que era beneficiaria del programa “Navega TIC” y, en ningún momento, solicitó el cambio a un plan pospago. En ese sentido, solicitó la cancelación del plan y la anulación de los valores facturados. Sin embargo, el operador en su respuesta, indicó que el plan se activó conforme a la autorización expresa y voluntaria de la usuaria a través de llamada, reiterando los saldos pendientes por ella.
4488230001189164	La usuaria manifestó que era beneficiaria del programa “Navega TIC” y que, una vez terminó el beneficio, nadie

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

	le informó que se le activaría un plan en pospago. Igualmente manifestó su inconformidad por los valores cobrados. En respuesta a lo anterior, CLARO se limitó a decirle que, una vez revisado su caso, advirtió que “contaba con la oferta mintic la cual ya finalizo (sic) y donde al ser línea preferencia el día 05.04.2023 se genero (sic) la activación del plan pospago Navégala T XS Mx 23: Cargo Fijo Mensual: \$15.900 (...) en el caso que no desee continuar con el servicio se genera el paso a prepago de la línea en el transcurso del día y los saldos serán retirados a más tardar la fecha de corte de su facturación, sentimos las molestias causadas (...)” (Resaltado fuera de texto). La respuesta dada, sin duda, demuestra que el operador activó automáticamente el plan pospago, sin previo consentimiento de la usuaria.
4488230000740049	En la queja la usuaria solicitó a CLARO cancelar el plan pospago y poder continuar con su línea móvil en prepago. Al respecto, el operador le manifestó a la usuaria que, al momento de recibir la queja, ella aún contaba con el beneficio de Ultima Milla Móvil MinTIC. No obstante, transcurridos un par de días, se desactivó la línea y se activó, por aceptación, el servicio de Navegala T XS Mx 23: Cargo Fijo Mensual: \$15.900. Sin embargo, no consta en el expediente la aceptación expresa de la usuaria.

Fuente: Elaboración propia de la Dirección

Así, al analizar las pruebas allegadas al expediente y, en particular, el contenido del archivo en formato Excel, en el que se relacionan las PQR presentadas por usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC”, es posible concluir que varios usuarios manifestaron su inconformidad frente a **CLARO**, precisamente, por la activación de planes pospago sin su autorización.

En consecuencia, se advierte que no se ha invertido la carga de la prueba, como lo afirma el investigado, pues con ocasión de la misma documentación allegada por **CLARO** queda demostrado que el operador incurrió en la falta endilgada.

Ahora bien, la carga probatoria de la administración está dada en las pruebas aportadas para la formulación de los cargos que dan lugar a considerar la existencia de una posible infracción normativa, mientras que corresponde al operador ejercer su derecho de defensa mediante la exposición de argumentos y la aportación de elementos que desvirtúen las pruebas que dan lugar a la formulación del cargo reprochado.

Por lo anterior, no se configura vulneración alguna al principio de presunción de inocencia ni se configuró la inversión de la carga de la prueba, toda vez que la formulación del pliego de cargos y la valoración probatoria efectuada por esta Dirección se ha desarrollado con estricto apego a los principios que rigen las actuaciones administrativas.

En ese orden de ideas, se demostró que **CLARO** activó de manera unilateral, sin el consentimiento previo y expreso de los usuarios, el plan pospago “Navégala T”.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

- En relación con la estrategia comercial para mantener las líneas activas en pospago

Conforme con lo expuesto en la denuncia inicial y las PQR previamente analizadas, esta Dirección concluye que el el plan pospago “Navégala T” corresponde a una estrategia comercial dirigida exclusivamente a los beneficiarios del programa “Navega TIC” cuyo propósito era que, una vez finalizara la vigencia del programa, los usuarios mantuvieran activa su línea móvil bajo la modalidad pospago.

Lo anterior se evidencia en los términos y condiciones del mencionado plan, que se ilustran a continuación:

Imagen No. 5 – Términos y condiciones plan “Navégala T”

TÉRMINOS Y CONDICIONES PLAN NAVÉGALA T

VIGENCIA: Oferta de planes válida del 16 al 31 de diciembre de 2022

DESCRIPCIÓN GENERAL:

Dado que el 31 de diciembre de 2022 finaliza el beneficio de “PROYECTO NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC)” y donde actualmente estás disfrutando del siguiente plan:

Última Milla Móvil MINTIC2	Beneficio MINTIC	15GB	Ilimitados	Chat de WhatsApp y Acceso a 21 URL, sin consumo de datos.
----------------------------	------------------	------	------------	---

Claro en búsqueda de brindar siempre el mejor servicio, ha diseñado los siguientes planes, para que adquirir alguno de estos planes y empieces disfrutar de todos los beneficios que tienen estas ofertas.

Planes Abiertos / Cerrados

Nombre del plan	Cargo fijo mensual con impuestos	Datos	Tiempo para Compartir con dispositivos cercanos	Redes incluidas	Minutos LD Nacional	Mensajes de texto Nacional	Claro Video	Claro Música Premium	Claro Música OnAir	Familia y Amigos	Minutos LD: Ilimitados a USA, Canadá, México y Puerto Rico.	Clase de plan	Valor KB Adicional
Navégala T 23	\$ 19.900	20	20	WhatsApp, Claro Video, Claro Drive, familia/amigos	Ilimitados	Ilimitados	SI	NO	SI	SI	NO	Abierto	8,000
Navégala T No 23	\$ 19.900	20	20	WhatsApp, Claro Video, Claro Drive, familia/amigos	Ilimitados	Ilimitados	SI	NO	SI	SI	NO	Cerrado	No aplica
Navégala T ULTRA No 23	\$ 25.900	20	20	WhatsApp, Claro Video, Claro Música, Claro Drive, familia/amigos	Ilimitados	Ilimitados	SI	SI	SI	SI	NO	Cerrado	No aplica
Navégala T ULTRA 23	\$ 25.900	20	20	WhatsApp, Claro Video, Claro Música, Claro Drive, familia/amigos	Ilimitados	Ilimitados	SI	SI	SI	SI	NO	Abierto	8,000

Condiciones generales

- ✓ Aplica únicamente para los usuarios beneficiarios del “PROYECTO NAVEGATIC (ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MINTIC)”.
- ✓ El valor del cargo fijo mensual indicado para los planes incluye IVA del 19% e Imptoconsumo del 4%, en los casos en que aplica.
- ✓ Aplica para personas naturales.
- ✓ Los planes comerciales aquí indicados para esta oferta pueden realizar compras de contenido adicional de acuerdo con las condiciones de crédito y cartera
- ✓ Aplica para activaciones a estos planes
- ✓ Estos planes aplican para equipos Smartphone, Blackberry con sistema operativo BB 10 y para equipos iPhone, NO aplica para equipos Blackberry con sistema operativo 7.1 o inferior, para estos equipos se debe ofrecer la oferta de voz + paquete de datos Blackberry.
- ✓ Estos planes incluyen 12 meses de suscripción a Claro Video sin costo. Este servicio está sujeto a condiciones y restricciones que se informan más adelante.

Fuente: Respuesta a requerimiento – Sistema de Trámites SIC – Página 2 del Consecutivo 9 del Radicado 23-242683

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

De la revisión de los términos y condiciones del plan “Navégala T”, se evidenció que el mismo estableció de manera expresa lo siguiente:

“Aplica únicamente para los usuarios beneficiarios del ‘PROYECTO NAVEGA TIC (Última Milla Móvil – MINTIC)’.”

Esta disposición permite concluir que dicho plan fue diseñado exclusivamente para los usuarios vinculados al programa “Navega TIC”, sin que existiera fundamento jurídico o contractual para imponer su contratación como condición para conservar la línea móvil, con lo cual, se demuestra el **tercer aspecto indicado en líneas precedentes**. Esto es, que la sociedad investigada diseñó una estrategia comercial dirigida exclusivamente a beneficiarios del programa “NAVEGATIC (Última Milla Móvil – MinTIC)”, con el fin de que, al finalizar su vigencia, mantuvieran la línea activa en modalidad pospago.

c) Conclusiones

Esta Dirección encuentra demostrado que el proveedor de servicios investigado desconoció el derecho de los usuarios a elegir y cambiar libremente de proveedor y de planes de precios, toda vez que indujo a la denunciante a contratar un plan en modalidad pospago, bajo la advertencia de que, de no hacerlo, perdería su línea móvil, con esta conducta, **CLARO** vulneró el numeral 1° del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009.

Adicionalmente, se evidenció que el operador presumió la voluntad y el consentimiento de los usuarios al activar de manera unilateral el plan pospago “Navégala T”, desconociendo así el derecho a la libre elección de los usuarios, que establece que corresponde exclusivamente al usuario decidir sobre los planes y servicios que contrata, con lo cual trasgredió el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Asimismo, resulta pertinente resaltar que, durante el curso de la investigación, se constató que el plan pospago “Navégala T” fue una estrategia comercial dirigida exclusivamente al segmento de usuarios beneficiarios del programa “Navega TIC”.

En consecuencia, la trasgresión de las normas referidas configura el supuesto de hecho previsto en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009. Por tanto, se impondrá la sanción que resulte pertinente, de conformidad con el análisis de los criterios legales de dosificación de la sanción.

10.5. Frente a los cargos formulados “Segundo Cargo. Presunta transgresión a lo establecido en el numeral 5° del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009”

a) Argumentos de la sociedad investigada

CLARO sostiene que no existe evidencia clara, cierta y concluyente que permita acreditar la omisión alegada, esto es, no haber presentado de forma exacta y completa la información requerida por esta Entidad el 19 de octubre de 2023. Por lo tanto, en su criterio, no podría configurarse incumplimiento alguno.

En este sentido, el operador invoca la aplicación de los principios constitucionales y legales que rigen el procedimiento administrativo sancionatorio, particularmente: la presunción de inocencia, conforme a la cual toda persona debe ser considerada inocente mientras no se demuestre lo contrario mediante pruebas válidas y pertinentes; la buena fe, que presume la rectitud y veracidad de las actuaciones de los particulares frente a la Administración; y la carga probatoria en cabeza de la autoridad que impone a la entidad investigadora la obligación de sustentar sus imputaciones con pruebas objetivas y verificables.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

En consecuencia, el operador argumentó que formular cargos sin respaldo probatorio suficiente vulneraría la presunción de inocencia, la buena fe y el principio de tipicidad sancionatoria, toda vez que este último exige que toda conducta sancionable se encuentre plenamente acreditada y demostrada en el expediente, sin que pueda fundarse en simples conjeturas o apreciaciones subjetivas de la autoridad.

Sumado a lo anterior, el apoderado explicó el procedimiento seguido por **CLARO** para dar respuesta a los requerimientos que le son puestos de presente y detalló cada uno de sus pasos, a saber: recepción y análisis del contenido de la solicitud; consulta en la base de datos histórica; aplicación de filtros por tipo de reclamo, periodo y categoría; segmentación geográfica; validación y consolidación de la información.

Añadió entonces que la información solicitada no se construye de manera manual, sino que se extrae de forma automatizada mediante sistemas especializados, lo que corresponde a un método estándar en empresas que gestionan grandes volúmenes de datos, por lo que los reportes entregados a la SIC son el resultado de sistemas robustos y no aproximaciones arbitrarias.

La investigada concluye así que ha actuado de manera diligente, ajustándose a la normativa y garantizando la trazabilidad de la información entregada. Por tanto, toda la información entregada a la SIC ha sido el resultado arrojado por estos sistemas de acuerdo con los criterios de búsqueda.

b) Consideraciones de la Dirección

Frente a los argumentos esbozados por el operador en este acápite debe indicarse que, con ocasión de la queja presentada por la usuaria, esta Dirección requirió²¹ a **CLARO** el 19 de octubre de 2023, para que se pronunciara, entre otras cosas, sobre la vigencia y líneas beneficiadas con el programa “NAVEGATIC (Última Milla Móvil – MinTIC)”, y aportara copia del registro actualizado de las PQR presentadas por los usuarios a través de cada uno de sus canales de atención.

En el requerimiento se precisó que dicho registro debía contener, como mínimo, los siguientes campos:

- Tipo de solicitud (petición, queja, reclamo o recurso).
- Número de radicado o CUN.
- Causal o motivo.
- Nombre e identificación del usuario.
- Resumen del caso.
- Respuesta brindada por el operador.

Por su parte, el 21 de noviembre de 2023 el operador dio respuesta²² al requerimiento de información, para lo cual aportó un archivo en formato Excel, en el cual se relacionaron 32 PQR presentadas entre el 7 de septiembre de 2021 y el 15 de julio de 2023. Sin embargo, de la revisión del archivo aportado, se observó **la ausencia de la PQR presentada por la usuaria denunciante el 6 de mayo de 2023**, identificada con el CUN 4488230001059504, la cual debía hacer parte del registro solicitado.

En consecuencia, se formuló el cargo segundo al operador, en tanto que, presuntamente, habría incurrido en la infracción descrita en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, conforme al cual los proveedores tienen el deber de presentar de manera exacta y completa la información que les sea requerida por la autoridad competente.

En relación con lo anterior, se advierte que la infracción prevista en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009 comprende dos elementos esenciales:

²¹ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 6 del Radicado 23-242683.

²² Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 9 del Radicado 23-242683.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

(i) que la información suministrada por el proveedor sea exacta, y, (ii) que dicha información sea completa.

En cuanto a la exactitud, la Real Academia Española (RAE) define el término como: “Rigurosamente ajustado a la realidad, a la lógica o a un modelo”. Por su parte, en cuanto al adjetivo completo (a), la RAE sostiene que se entiende como: “Dicho de una cosa: que tiene todas las partes o elementos que le corresponden”.

De este modo, se tiene que, en el caso objeto de análisis, si bien el operador dio respuesta formal al requerimiento y, particularmente, en el archivo Excel incluyó los datos, registros y elementos exigidos conforme a lo solicitado, la información resultó inexacta, en la medida en que no se ajusta a la realidad de los hechos, por cuanto, **el operador omitió incluir la PQR presentada por la quejosa**, circunstancia que determina que **la información remitida presentaba omisiones que afectan su veracidad**.

En consecuencia, esta Dirección concluye que **CLARO** incurrió en la infracción prevista en el numeral 5 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, al no suministrar información de forma exacta la información que le fue requerida el 19 de octubre de 2023.

Lo anterior, no constituye una vulneración del principio de presunción de inocencia, ya que, como se indicó en precedencia, la formulación del cargo no constituye una sanción ni una declaración de responsabilidad, sino una etapa procesal que permite a la autoridad exponer los hechos que, con fundamento en el acervo probatorio, podrían configurar una infracción. Por tanto, la imputación efectuada en el presente caso se apoya en hechos verificables y constatables, derivados del análisis objetivo de la información allegada por el propio operador.

Por último, respecto el argumento expuesto por la investigada, referente a la aplicación del principio de la buena fe en el presente proceso administrativo de carácter sancionatorio, debe indicarse que, en términos generales, “la buena fe hace referencia al comportamiento leal y honesto que deben asumir los particulares y autoridades para mantener un orden justo y permitir el goce efectivo de los derechos y oportunidades”²³.

Sobre el particular, el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia dispone lo siguiente sobre la buena fe:

“ARTÍCULO 83. Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

Por su parte, la Corte Constitucional en sentencia C-527 de 2013, se refirió sobre la buena fe, así:

“En jurisprudencia más reciente la Corte ha indicado que el principio de la buena fe ‘incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos’. Por ello ha sido concebido como una exigencia de honestidad, rectitud y credibilidad a la cual se encuentra sometido el actuar de las autoridades públicas y de los particulares, bajo una doble connotación, ya sea a través de las actuaciones que surgen entre la Administración y los particulares, o de estos últimos entre sí.

Puede decirse entonces que la buena fe se concibe como un principio inherente a las relaciones que se desarrollan dentro del ámbito jurídico,

²³ Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda – Subsección B. Magistrado Ponente: César Palomino Cortés. Bogotá D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018). Rad. No.: 52001-23-33-000-2012-00067-01.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

destinado a la reivindicación por el exceso de la formalidad en todas las actuaciones de los particulares, pero que, como se aclara a continuación, tampoco implica el desconocimiento de ciertos requisitos y cargas probatorias razonables cuando a ello hubiere lugar.”²⁴

En el caso en concreto, debe recordarse que el objeto del cargo segundo de la presente investigación es determinar si la investigada incurrió en la infracción prevista en el numeral 5º del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por lo que el hecho de haber actuado de buena fe en la actuación administrativa no desvirtúa las conductas comprobadas en esta investigación, sin que ello implique que la Dirección haya reprochado que **CLARO** está actuando con deslealtad en la presente investigación administrativa o haya desconocido su disposición de obrar de buena fe.

Así, la actuación ceñida a la buena fe no produce ningún efecto en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio. En ese sentido, lo ha indicado la Corte Constitucional en sentencia SU-424 de 2016, al expresar lo siguiente:

“(…) en virtud de lo dispuesto en el artículo 29 Superior, por regla general, los procesos sancionadores proscriben la responsabilidad objetiva. En efecto, salvo algunos casos propios del derecho administrativo sancionador en los que aún se ha admitido la responsabilidad únicamente por el resultado, en los procesos que tienen por objeto reprochar y castigar la realización de una conducta prohibida o restringida, la valoración de la culpa es determinante e ineludible, pues no hay pena ni sanción sin culpa.”²⁵

De conformidad con lo anterior, independientemente que el investigado haya actuado con buena fe, lo que es relevante en el procedimiento administrativo sancionatorio es determinar si el investigado con su comportamiento infringió o no las normas imputadas, como ocurrió en el presente asunto.

Adicionalmente, debe resaltarse que el cumplimiento de los deberes por parte de los operadores de telecomunicaciones no se presume por el simple hecho de invocar la buena fe, sino que debe acreditarse con pruebas suficientes que permitan demostrar que sus actuaciones se ajustaron a la regulación.

De ahí que, el principio de buena fe, reconocido en el artículo 83 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 3 de la Ley 1437 de 2011, no es un criterio absoluto que exonere a los operadores de comunicaciones del cumplimiento de las obligaciones regulatorias, ni impide la verificación de posibles infracciones a la normativa vigente, por parte de esta Autoridad.

Así, en el presente asunto, si bien el operador argumentó haber cumplido con el requerimiento de información al haber aportado los datos relevantes para el análisis de la información, lo cierto es que, las pruebas recaudadas en el curso de la investigación evidenciaron que, **CLARO** se abstuvo de presentar de forma exacta la información requerida por esta Dirección el 19 de octubre de 2023.

De otra parte, se destaca que el operador no se pronunció de manera concreta sobre la imputación fáctica formulada. Si bien, afirmó que dicha imputación se realizó sin respaldo probatorio alguno, lo cual quedó desvirtuado, no se pronunció sobre la omisión específica en la que incurrió, al no relacionar en el archivo Excel la PQR de la denunciante.

En efecto, **CLARO** se limitó a manifestar, de forma general, que la información suministrada en respuesta a los requerimientos proviene de sistemas y recursos tecnológicos avanzados, completamente automatizados, en los cuales la intervención humana es mínima. Según lo indicado por el operador, una búsqueda manual implicaría “dedicar años de trabajo humano para atender un

²⁴ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Sentencia del 14 de agosto de 2013. Expediente No. D-9485. Sentencia C-527/13.

²⁵ Corte Constitucional, Sala Plena, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Sentencia del 11 de agosto de 2016. Expedientes No. T-3.331.156 y T-4.524.335. Sentencia SU-424/16.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

solo requerimiento, con costos desproporcionados y sin garantía de mayor exactitud”. En esa medida, sostuvo que “los reportes entregados a la SIC son el resultado de sistemas robustos y no de aproximaciones arbitrarias”.

No obstante, esta autoridad aclara que en ningún momento se cuestionó la metodología empleada por **CLARO**, ni se pretende que tales procesos se desarrollen de manera manual, como lo sugiere la investigada. Lo que sí se exige es que la información requerida sea presentada de forma completa, **exacta** y oportuna, a fin de que la Entidad cuente con la data necesaria para ejercer adecuadamente sus funciones y actuar de manera eficiente frente a las denuncias presentadas por los usuarios.

Sin embargo, en este caso quedó demostrado que el operador no suministró la información requerida de manera exacta y completa, sin perjuicio de la metodología que hubiese empleado para su obtención.

c) Conclusiones

Dado el anterior análisis, quedó demostrado que **CLARO** incurrió en la infracción prevista en el numeral 5° del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, por cuanto, presentó de forma inexacta la información requerida por esta autoridad el 19 de octubre de 2025.

Por consiguiente, esta Dirección considera procedente la imposición de las sanciones legales correspondientes.

DÉCIMO PRIMERO. DOSIMETRÍA SANCIONATORIA

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

En primer lugar, es importante resaltar que las normas en materia de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones buscan dotar a los consumidores de un mínimo de garantías y derechos, con el objeto de equilibrar la posición de superioridad de las sociedades comerciales que prestan estos servicios. Para garantizar estos derechos, se confirieron a la Superintendencia de Industria y Comercio las facultades de inspección, vigilancia y control, dándole la facultad para:

“Tramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”²⁶.

Ahora bien, es importante resaltar que la sanción es una herramienta legal que no solo está dada para censurar las conductas que son contrarias a los derechos y garantías establecidos en favor de los usuarios de los servicios de comunicaciones.

También tiene una función de prevención general, cuya finalidad apunta a persuadir a los proveedores de que se abstengan de ejecutar o realizar comportamientos que atenten o lesionen los derechos legítimamente reconocidos por el ordenamiento legal, previniéndole de las consecuencias negativas que supondría su conducta. Por esto, las sanciones guardan su característica de secundaria y derivada, y solo son aplicables en los casos en que no existe lugar a dudas de la vulneración normativa.

²⁶ Numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Las normas jurídicas atribuyen derechos e imponen deberes y sólo en caso de que falle esta estructura el aparato estatal acude a la imposición de sanciones de carácter correctivo. Así lo ha explicado la Honorable Corte Constitucional, mediante sentencia C-875 de 2011, donde señaló:

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

En consecuencia, la imposición de sanciones por parte de la autoridad conlleva límites y condiciones específicas, de cuyo seguimiento se deriva que el sujeto destinatario de los deberes y obligaciones tenga plena claridad acerca de los efectos que le puede generar su indebido actuar. Así, es claro que, siempre y cuando la autoridad sancionadora se mantenga dentro de los límites que legalmente le han sido impuestos, puede modular la sanción, atendiendo a diversos criterios para hacerla más o menos gravosa.

De esta manera, lo ha considerado la Corte Constitucional²⁷, al indicar:

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

Así las cosas, la graduación de la sanción que esta Superintendencia realiza en ejercicio de la facultad sancionatoria legalmente atribuida, obedece principalmente a una facultad discrecional que no es absoluta, esto es, que no depende de la aplicación de criterios subjetivos. En efecto, el monto de la sanción que se aplica en cada caso particular se encuentra gobernado por criterios definidos legalmente, los cuales se encuentran dispuestos en el artículo 50 del CPACA, en atención a la remisión normativa prevista en el inciso primero del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019.

Con base en lo anterior, los criterios previstos por la ley para la imposición de las sanciones que resulten aplicables son los siguientes:

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

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas” (destacado fuera de texto original).

²⁷ Sentencia Corte Constitucional C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

De allí que los criterios oscilarán en mayor o menor medida dentro de los fundamentos sancionatorios, atendiendo las particularidades propias de los casos sujetos a investigación y del análisis de los hechos, el derecho y las pruebas aportadas, como elementos que fundan la coerción ejercida por el poder público representado por este órgano de control, sin olvidar el principio de proporcionalidad presente a lo largo del análisis desplegado por esta Dirección.

De igual manera es preciso destacar que la norma que autoriza la aplicación de la sanción en materia de servicios de comunicaciones es el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015²⁸. Esta norma, estableció diversas clases de sanciones y entre ellas, faculta a esta autoridad para la imposición de multas a personas jurídicas por una cantidad de hasta **QUINCE MIL SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (15.000 SMLM)**.

Encontrándose demostrada la vulneración a las disposiciones en materia de protección al consumidor de conformidad con las consideraciones previamente expuestas, esta Dirección considera procedente establecer para el caso concreto, de acuerdo con los parámetros referidos y que resulten aplicables, la respectiva sanción administrativa, así:

11.1. Criterios de dosificación

a) Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados

- Frente al cargo primero

En relación con el criterio de graduación de **daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados**, debe precisarse que, en el derecho administrativo sancionador, este criterio no busca reparar un interés particular o privado, como es del caso en el derecho civil, sino que, por el contrario, pretende castigar la vulneración al interés colectivo tutelado por la administración.

Es decir, el derecho administrativo sancionador se caracteriza por “la exigencia de la puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva”²⁹. A partir de lo citado, es pertinente indicar que para verificar o ponderar el daño producido, bastará con determinar o demostrar la transgresión objetiva de las normas que se imputan jurídicamente en las investigaciones administrativas que contemplan dichas obligaciones, y que no se requiere la demostración de un daño material o económico.

En este sentido se expresó el Consejo de Estado en la sentencia N.º 20738 del Consejo de Estado, del 22 de octubre de 2012, con ponencia del magistrado Enrique Gil Botero:

“La conducta objeto de sanción administrativa debe ser antijurídica. (...) Siempre se ha sostenido que el derecho penal reprocha el resultado, incluso en los denominados delitos de peligro, comoquiera que se requiere una puesta efectiva en riesgo del bien jurídico objeto de protección. Esta situación no se presenta en el ámbito administrativo en el que por regla general la ‘(...) esencia de la infracción radica en el incumplimiento de la norma’³⁰, de allí que se sostenga que el reproche recae sobre ‘la mera conducta’. En derecho sancionatorio, interesa la potencialidad del comportamiento, toda vez que el principal interés a proteger es el cumplimiento de la legalidad, de forma tal que tiene sustancialidad (antijuridicidad formal y material) ‘la violación de un precepto que se establece en interés colectivo, porque lo que se

²⁸ Ley 1753 del 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”

²⁹ Sentencia del 22 de octubre de 2012. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección C. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Radicación No. 05001-23-24-000-1996-00680-01(20738).

³⁰ Sentencia Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero. Radicado N.º 20738 del 22 de octubre de 2012.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

sanciona es precisamente el desconocimiento de deberes genéricos impuestos en los diferentes sectores de actividad de la administración’.

Así las cosas, el derecho administrativo sancionador se caracteriza por la exigencia de puesta en peligro de los bienes jurídicos siendo excepcional el requerimiento de la lesión efectiva. Cosa distinta, es que el peligro del cual se habla pueda ser concreto (se pide en la norma la efectiva generación de un riesgo) o abstracto; en el último caso, el carácter preventivo de la potestad punitiva confiada a la administración conduce a una construcción no concebible en derecho penal: cobran importancia conductas que ‘(...) si consideradas singularmente pueden no ser perjudiciales, en el supuesto en el que se generalicen afectarían con toda probabilidad el bien jurídico protegido, lesionándolo’”³¹. (Destacado propio).

En concordancia con dicho fallo, es evidente que las competencias de vigilancia y control otorgadas a esta Dirección para conocer de las investigaciones “...en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”³², apuntan a que las actuaciones que se surten en las investigaciones administrativas establezcan si le es imputable responsabilidad a un proveedor de servicios de comunicaciones, de acuerdo con la naturaleza de la conducta.

En ese sentido, la verificación y ponderación del daño o los perjuicios producidos a los usuarios de los servicios de comunicaciones prestados por la investigada operan en función del interés general por el que vela la regulación vigente. A efectos prácticos, vale señalar que, **bastará con demostrar que el proveedor de servicios transgredió la norma que le imponía una obligación o concedía un derecho o garantía al usuario, situación que se encontró probada en esta investigación administrativa sancionatoria.**

Así, en el presente caso se demostró que la investigada vulneró lo establecido en el numeral 1º del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2³³ de la Resolución CRC 5050 de 2016, al inducir a la usuaria a contratar un plan en modalidad pospago, bajo la advertencia de que, de no hacerlo, perdería su línea móvil y, al presumir la voluntad y el consentimiento de los usuarios al activar de manera unilateral el plan pospago “Navégala T”; conductas con las cuales **CLARO** desconoció el derecho de los usuarios de servicios de comunicaciones a escoger libremente el prestador con el que desean acceder a los servicios móviles, en contra de lo previsto en la regulación vigente.

Por ende, la Dirección considera que esta trasgresión vulneró de manera directa los derechos de los usuarios, que constituyen una prioridad de protección y atención no solo por las autoridades, sino también por los propios operadores de servicios de comunicaciones, que en últimas son quienes conocen las particularidades técnicas, económicas y jurídicas que supone la prestación del servicio. Por ello, la actuación desplegada por la investigada transgredió sus obligaciones y debe ser sancionada.

En ese sentido, este criterio se tendrá en cuenta como agravante al momento de graduar la sanción respecto del cargo objeto de reproche.

• Frente al cargo segundo

En relación con el cargo segundo, debe tenerse en cuenta que la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relacionada con el cumplimiento de las

³¹ Sentencia Consejo de Estado, Sección Cuarta del 29 de mayo de 2014, C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicado N.º 25000-23-27-000-2009-00231-01(18761).

³² Numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011 “Por medio del cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Industria y Comercio, se determinan las funciones de sus dependencias y se dictan otras disposiciones.”

³³ Artículo modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

determinaciones de la administración y la segunda relativa con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos.

Es por ello que, cuando un proveedor de servicios de comunicaciones omite remitir la información tal y como le es solicitada, **(i)** desconoce la autoridad de la cual está investida esta Superintendencia, al ser el órgano de inspección, vigilancia y control en materia de protección al consumidor y, **(ii)** no permite la efectiva protección de los derechos de los consumidores del mercado de los servicios de comunicaciones, en el marco del Estado Social de Derecho.

En ese sentido, el artículo 209 de la Constitución Política establece que:

“ARTICULO 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (...)”

Por lo tanto, cuando la autoridad requiere a las sociedades prestadoras de servicios, esperaría que éstas atiendan de manera exacta y completa los requerimientos de información formulados, precisamente porque con dicha información se puede ejercer la función administrativa asignada, y de esta manera, responder de forma oportuna las denuncias que son presentadas ante la Entidad.

En ese orden de ideas, es necesario señalar que, evaluados los hechos objeto de reproche, el comportamiento del proveedor de servicios resulta inaceptable, en la medida que omitió el deber de dar respuesta exacta al requerimiento de información realizado el 19 de octubre de 2023.

La anterior conducta debe ser objeto de un juicio de reproche en la medida en que sus efectos pueden verse reflejados en el desmedro de los derechos de los usuarios, pues cuando se formula alguna solicitud al operador, se hace con el fin de determinar si pudo haber alguna infracción o no al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios.

b) Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes

El análisis que aquí corresponde exige que logre evidenciarse que el investigado, quien se reputa como un profesional en la actividad comercial que desarrolla, actuó con la diligencia de un buen hombre de negocios, observando las normas propias de su actividad y empleando todos los medios a su alcance para dar cumplimiento a estas, para ello, se realizará el correspondiente análisis respecto de cada cargo.

• Frente al cargo primero

En el presente caso, no se evidenció que el operador acreditara diligencia o prudencia en el cumplimiento de sus deberes. Lo anterior se desprende del hecho de que la sociedad investigada desconoció el derecho de libre elección de los usuarios; de una parte, al comunicarse telefónicamente con la denunciante - beneficiaria del plan “Navega TIC”- e inducirla a contratar un plan pospago, bajo la advertencia de que, de no hacerlo, su línea móvil sería cancelada.

Incluso, vale la pena reiterar que la denunciante, al radicar su queja mediante el canal “PQR WEB COMCEL”, manifestó que una asesora de **CLARO, de forma amenazante**, le había indicado que tenía que aceptar el PLAN POSPAGO, obligándola a tomarlo sin su consentimiento, so pena de que su línea fuera

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

suspendida. Sin embargo, **CLARO**, al dar respuesta a dicha solicitud, en cambio de darle alguna solución a la usuaria, simplemente le indicó que el plan le había sido activado desde el 9 de mayo 2023.

De la otra, al constatar que el operador presumió la voluntad y el consentimiento de otros usuarios, procediendo a activar de forma unilateral el plan pospago “Navégala T”. Ello, de conformidad con la información allegada por el mismo operador al momento de dar respuesta al requerimiento de información correspondiente.

En consecuencia, la conducta de la investigada **no se ajustó a los estándares de prudencia y diligencia exigidos por la ley y la regulación del sector**, pues, dada su trayectoria y experiencia en el mercado, conoce las normas aplicables y está obligada a ejercer un mayor cuidado en el cumplimiento de sus obligaciones y en la garantía de los derechos de los usuarios. Por lo tanto, corresponde considerar este comportamiento como un factor agravante en la evaluación de la infracción.

- **Frente al cargo segundo**

Sobre el particular, esta Dirección considera que la sociedad de servicios no observó una conducta diligente en el cumplimiento de sus obligaciones, específicamente en lo relacionado con atender de manera precisa el requerimiento de información efectuado por esta Dirección el 19 de octubre de 2023.

En efecto, en sus descargos, el operador no explicó lo ocurrido frente a la omisión que se le atribuye, sino que se limitó a afirmar que cuenta con un sistema robusto y automatizado que permite recolectar y organizar información de forma precisa. Sin embargo, no demostró que dicho sistema hubiese operado de tal manera en el caso concreto, pese a las pruebas que obran en el expediente.

Por lo anterior, la conducta omisiva del investigado no puede calificarse como diligente, en los términos del criterio citado, toda vez que uno de sus deberes normativos consiste en suministrar a las autoridades la información requerida de forma exacta y completa.

En consecuencia, este criterio será valorado al momento de graduar la sanción correspondiente al cargo objeto de reproche.

c) Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero

Es claro que la conducta objeto de reproche imputada en el **primer cargo**, tiene por finalidad generar un provecho económico. En efecto, la pretensión del operador al inducir a un público objetivo (beneficiados con el proyecto del MINTIC “NAVEGATIC - ÚLTIMA MILLA MÓVIL – MinTIC) para que se decidiera a contratar los planes pospagos ofrecidos por **CLARO**, no es otra que captar más usuarios.

En este análisis vemos que, luego de participar del contrato con MinTIC, diseñó una estrategia para continuar obteniendo recursos fijos de las líneas que había entregado a los beneficiarios del proyecto del Ministerio. Así, diseñó un plan pospago para facturar mes a mes un plan que no había sido autorizado en muchos casos y en otros, como el caso de la denunciante³⁴, fue coaccionado bajo la amenaza de que perdería la línea.

Así, influir directamente en las decisiones de consumo de los usuarios, tienen como efecto la obtención de dichos beneficios, por lo que la conducta objeto de análisis, resultó ser relevante y significativa en el segmento del mercado de las

³⁴ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 0 del Radicado 23-242683

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

comunicaciones móviles que presta el operador y demuestra que existió un beneficio económico.

Así las cosas, este criterio será tenido en cuenta como agravante al momento de calcular la sanción sólo respecto del primer cargo endilgado, pues el mismo no resulta aplicable respecto del segundo.

d) De los demás criterios para la graduación de la sanción

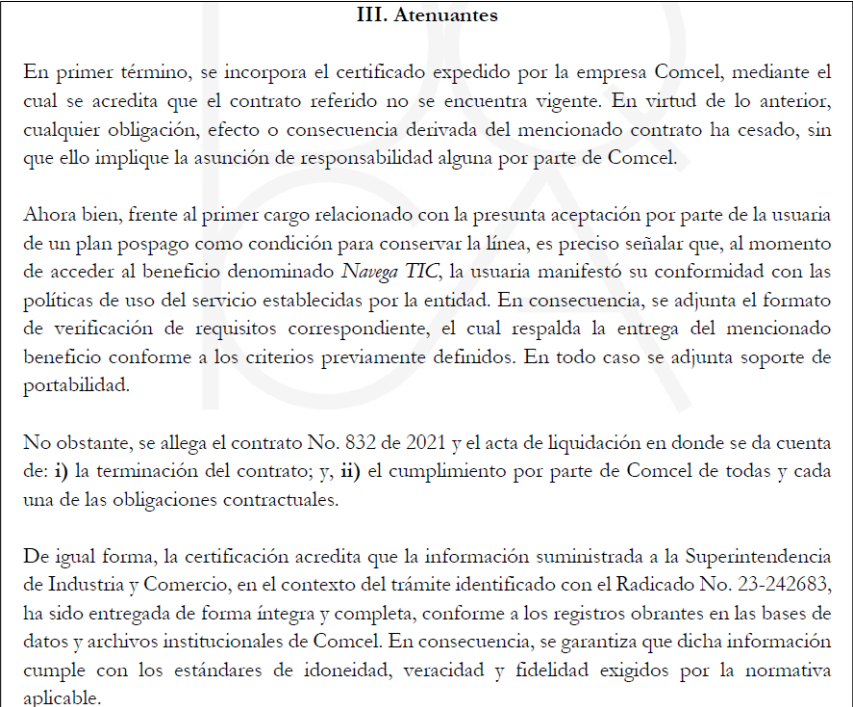
Dentro de la presente actuación no se encuentran probados los criterios de **(i)** reincidencia en la comisión de la infracción; **(ii)** resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión; **(iii)** utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; **(iv)** renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente; y **(v)** reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, señalados en los numerales 3, 4, 5, 7 y 8 del artículo 50 del CPACA y, en consecuencia, no resultan aplicables.

e) De los factores atenuantes de que trata el parágrafo 1° del artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019

En relación con los supuestos de hecho previstos como factores atenuantes a que alude el parágrafo 1° del artículo 28 de la Ley 1978 de 2019, mediante el cual se modificó el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, se advierte que, en el marco de la presente investigación, no se encuentra demostrada la cesación de las conductas u omisiones objeto de reproche en los cargos formulados.

Si bien la sociedad investigada alegó, con fecha del 20 de agosto de 2025, un documento identificado con el asunto “Memorial de acreditación de atenuantes”, lo cierto es que, a partir del análisis de dicho escrito y de sus anexos, no es posible tener por cesadas las conductas investigadas. Para sustentar esta afirmación, se destaca el contenido del documento alegado, según se observa en la siguiente referencia:

Imagen No. 6 – Solicitud de atenuantes presentada por CLARO ante la SIC



Fuente: Sistema de Trámites SIC- Consecutivo 20 del Radicado 23-242683

En primer término, resulta necesario reiterar que el primer cargo se originó en el desconocimiento del derecho a la libre elección de los usuarios, toda vez que, conforme quedó acreditado, el operador incidió en la decisión de estos al momento de elegir el plan de precios o la modalidad de pago. En efecto, la queja

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

que dio origen a la presente actuación evidencia que la usuaria, bajo coacción, aceptó el plan ofertado, ante la advertencia de que, en caso de no hacerlo, perdería su línea móvil. Situaciones análogas fueron reportadas por otros usuarios, quienes interpusieron PQR ante el operador al considerar vulnerado su derecho a la libre elección.

En ese sentido, para efectos de aplicar los factores atenuantes, resulta irrelevante que la usuaria inicialmente hubiera manifestado su conformidad con las políticas de uso del servicio o del beneficio, toda vez que se demostró que, una vez culminado el programa NavegaTIC, la misma se vio compelida a adquirir un plan pospago en contra de su voluntad.

De igual forma, carece de incidencia el hecho de que el Contrato No. 832 de 2021 haya finalizado y que el acta de liquidación dé cuenta del cumplimiento de las obligaciones contractuales, puesto que dicha circunstancia es ajena al objeto de esta investigación. En efecto, el análisis del cumplimiento del contrato de aporte celebrado entre CLARO y el FUTIC no es de competencia de esta Superintendencia. En cambio, sí lo es la protección de los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, en particular, su derecho a elegir libremente el operador. Por ello, los hechos descritos en la imputación fáctica del primer cargo sí constituyen materia de reproche por parte de esta autoridad.

Adicionalmente, CLARO hizo referencia a un documento suscrito por su representante legal, en el cual este certifica que el contrato mencionado se encuentra terminado y que la información remitida a la SIC ha sido presentada de manera íntegra y completa. No obstante, cabe recordar que el segundo cargo formulado no recae sobre la oportunidad o la modalidad de entrega de la información, sino sobre su falta de exactitud.

En efecto, se demostró que el registro de PQR aportado por la investigada, relacionado con el beneficio NavegaTIC, no incluía la PQR presentada por la denunciante, pese a que se comprobó que esta última sí había radicado su solicitud mediante el canal “PQR WEB COMCEL”. En consecuencia, la afirmación del representante legal del operador, en el sentido de que la información suministrada cumplía con criterios de idoneidad y veracidad, no desvirtúa la realidad probada, consistente en que la información entregada fue incompleta e inexacta.

En virtud de lo anterior, se concluye que la sociedad investigada no acreditó la cesación de las conductas reprochadas en ninguno de los dos cargos formulados. Por tanto, los factores atenuantes previstos en el artículo 28 de la Ley 1978 de 2019, que modificó el artículo 67 de la Ley 1341 de 2009, no resultan aplicables dentro de la presente actuación.

DÉCIMO SEGUNDO. SANCIÓN A IMPONER

Establecida la responsabilidad de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con NIT 800.153.993-7, en el numeral 1° del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, así como en el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, lo que conllevó a la configuración del supuesto de hecho previsto en el numeral 12 del artículo 64 de la citada ley y, por incurrir en la infracción señalada en el numeral 5° del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones, en virtud de lo establecido en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el Decreto 4886 de 2011 y demás normas concordantes, considera procedente asignar una sanción acorde con la infracción probada en la presente actuación y atendiendo los criterios de dosificación que resultaron aplicables.

Por tanto, la sanción por cada cargo corresponderá a:

- **Primer cargo:** 1351 SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

• **Segundo cargo:** 193 SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES.

En consecuencia, la multa por los dos cargos objeto de reproche en la presente investigación, corresponde a **MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (1544 SMLM).**

A efectos de tasar el valor de la multa y, en aplicación de lo establecido en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023³⁵, según el cual:

“Todos los cobros; sanciones; multas; (...) actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo”.

Esta Dirección tendrá en cuenta la metodología establecida en el numeral 4 de la Circular Interna No. 5 de 19 de febrero de 2024³⁶ y el concepto del 13 de febrero de 2024³⁷, emitidos por la Oficina Asesora Jurídica de esta Superintendencia, calculando el valor de la sanción con el valor de la Unidad de Valor Básico vigente al momento de la infracción, de acuerdo con la instrucción impartida por el Despacho de esta Delegatura el 16 de noviembre de 2023³⁸.

En consecuencia, la multa a imponer será de **MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL M/L (\$ 1.791.040.000)** que equivale a **155.041,551 UVB**³⁹.

En mérito de lo expuesto, esta Dirección,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. IMPONER al proveedor de servicios sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con NIT 800.153.993-7, una sanción

³⁵ **ARTÍCULO 313. UNIDAD DE VALOR BÁSICO -UVB-.** Créase la Unidad de Valor Básico -UVB-. El valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- se reajustará anualmente en la variación del Índice de Precios al Consumidor-IPC- sin alimentos ni regulados, certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE-, en el periodo comprendido entre el primero (1) de octubre del año anterior al año considerado y la misma fecha del año inmediatamente anterior a este.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público publicará mediante Resolución antes del primero (1) de enero de cada año, el valor de la Unidad de Valor Básico -UVB- aplicable para el año siguiente.

El valor de la UVB para el año 2023 será de diez mil pesos (\$10.000.00).

Todos los cobros; sanciones; multas; tarifas; requisitos financieros para la constitución, la habilitación, la operación o el funcionamiento de empresas públicas y/o privadas; requisitos de capital, patrimonio o ingresos para acceder y/o ser beneficiario de programas del estado; montos máximos establecidos para realizar operaciones financieras; montos mínimos establecidos para el pago de comisiones y contraprestaciones definidas por el legislador; cuotas asociadas al desarrollo de actividades agropecuarias y de salud; clasificaciones de hogares, personas naturales y personas jurídicas en función de su patrimonio y/o sus ingresos; incentivos para la prestación de servicio público de aseo; y honorarios de los miembros de juntas o consejos directivos, actualmente denominados y establecidos con base en salarios mínimos o en Unidades de Valor Tributario - UVT-, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- del año 2023, conforme lo dispuesto en este artículo.

PARÁGRAFO PRIMERO. Si como consecuencia de la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo el valor de los conceptos objeto de indexación no es un número entero, se deberá aproximar dicho valor a la cifra con dos (2) decimales más cercana; y si es inferior a una (1) Unidad de Valor Básico -UVB-, se deberá aproximar a la cifra con tres (3) decimales más cercana.

(...)

PARÁGRAFO CUARTO. Los valores que se encuentren definidos en salarios mínimos o en UVT en la presente ley, deberán ser calculados con base en su equivalencia en términos de la Unidad de Valor Básico -UVB- conforme lo dispuesto en el presente artículo, con excepción de lo previsto en el artículo 291 de esta ley en relación con el concepto de vivienda de interés social”.

³⁶ “(...) 4.1. Es necesario que el valor en pesos de cada emolumento –previsto en la norma– vigente para el año 2023, se divida en el monto fijado para la UVB en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023, es decir \$10.000 y que al resultado se le apliquen los criterios de aproximación que expresamente contempla el parágrafo 1 del mismo artículo. Con la anterior operación se tendrá la equivalencia del valor de la multa expresada en UVB.

4.2. De igual manera, para la vigencia 2024 y los años siguientes, dichos montos se calculan multiplicado el equivalente en UVB obtenido de la operación anterior por el valor que el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO defina anualmente; el cual, para el caso del año 2024, se estableció en \$10.951 a través de la Resolución 3268 del 18 de diciembre de 2023.(...)”.

³⁷ Memorando radicado con el N.º 24-19575. Vgr.: “(...) Monto multa, sanción (Expresado en UVB) = Valor multa, sanción en SMLMV 2023. 10.000 Una vez el monto de la multa se encuentre expresado en UVB, se debe multiplicar por el valor de la UVB para cada año conforme a la Resolución expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (...)”.

³⁸ Memorando radicado con el N.º 23-513648—0.

³⁹ Este valor se calculó teniendo en cuenta el valor de la UVB para la vigencia 2025.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

pecuniaria en favor de la Nación por **MIL QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (1544 SMLM)**⁴⁰ que expresados en Unidades de Valor Básico corresponden a **155.041,551 UVB** y que equivalen a la suma de **MIL SETECIENTOS NOVENTA Y UN MILLONES CUARENTA MIL PESOS M/L (\$ 1.791.040.000)**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

PARÁGRAFO. El valor de la sanción pecuniaria que por esta resolución se impone deberá ser pagado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la ejecutoria de esta resolución, vencido este plazo se cobrarán intereses por cada día de retraso, los cuales serán liquidados a la tasa del 12% efectivo anual.

Para el efecto podrán utilizarse los siguientes medios de pago:

1. A través del botón de pago PSE o Cupón de Pago disponible en la sede electrónica de la Superintendencia <https://sedeelectronica.sic.gov.co/> en la sección de Servicios / pagos de multas.
2. Utilizando el formato universal de recaudo, consignando en efectivo o cheque de gerencia en el Banco de Bogotá a la cuenta corriente N° 062-87028-2, a nombre de la Superintendencia de Industria y Comercio con NIT 800.176.089-2, indicando en la referencia 1 del formato el código rentístico 03, seguido del número del acto administrativo que impone la multa y en la referencia 2 el número de identificación del multado. En este caso deberá acreditarse el pago, enviando el respectivo soporte través del correo electrónico contactenos@sic.gov.co donde se expedirá el recibo de caja aplicado a la resolución sancionatoria, o en su defecto, entregar el soporte de pago en la ventanilla de la Tesorería de la Superintendencia de Industria y Comercio, ubicada en la Calle 24 No. 7-43 Edificio 7.24, piso 10 de Bogotá.

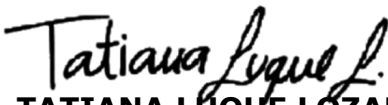
ARTÍCULO 2. NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con NIT 800.153.993-7, entregándole copia de la misma e informándole que contra ella procede el recurso de reposición interpuesto ante la Directora de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones y, el de apelación ante la Superintendente Delegada para la Protección del Consumidor, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la notificación, de conformidad con lo consagrado en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 3. COMUNICAR el contenido de la presente resolución a [REDACTED], identificado con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], en su calidad de usuaria de los servicios de comunicaciones, entregándole copia de la misma.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 30 días de diciembre de 2025

LA DIRECTORA DE INVESTIGACIONES DE PROTECCIÓN DE USUARIOS DE SERVICIOS DE COMUNICACIONES


TATIANA LUQUE LOZANO

⁴⁰ De acuerdo con el valor vigente del salario al momento de los hechos, que para el año 2023, era de \$1.160.000.

RESOLUCIÓN NÚMERO 108920 DE 2025

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

Proyectó: LDGR
Revisó: NWA
Aprobó: TLL