

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

(28/08/2025)

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

Radicación: 23-30899

VERSIÓN PÚBLICA

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

En ejercicio de sus facultades legales y reglamentarias, en especial por las conferidas por la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019, el 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 queja presentada el 25 de enero de 2023¹ que interpuso la señora [REDACTED], por la presunta transgresión al Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones (RPU), en los siguientes términos:

“... en mi calidad de titular de la línea telefónica claro (sic) [REDACTED] desde hace más de 10 años (...) me dirijo ante ustedes con el fin de que ejerzan las debidas diligencias de control y vigilancia contra WOM por haberme arrebatado ilegalmente mi línea telefónica antes referida y adjudicársela sin mi consentimiento a la señora [REDACTED] (...) yo jamás he utilizado ese traslado de mi línea a favor de dicha señora. (...)” (NFT).

Como soportes de su queja, aportó copia del certificado que emitió el operador **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, con el NIT 800.153.993 – 7 (en adelante **COMCEL**) el 24 de enero de 2023, en el que se advierte que, la quejosa fue titular de la línea [REDACTED] con cuenta No. 1.50047635, a partir del 21 de septiembre de 2006, y tenía activos los servicios en modalidad pospago.

SEGUNDO. Con sustento en los hechos denunciados y a partir del análisis de los mismos, esta Dirección realizó un requerimiento de información a **PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. – EN REORGANIZACIÓN**², con el NIT 901.354.361-1 (en adelante **WOM**), con el propósito de que allegara e informara, entre otros, **i)** copia íntegra de la solicitud de portación dada en diciembre de 2022, en relación con la línea [REDACTED]; **ii)** copia de las solicitudes efectuadas para la emisión y envío del NIP de confirmación y, **iii)** soporte de los consumos de voz y datos, desde la fecha de activación de la línea [REDACTED] y hasta la fecha de recepción de la presente comunicación.

2.1. Por su parte, WOM dio respuesta el 23 de mayo y 20 de junio de 2023³ y en ella informó que la usuaria, de forma presencial, se acercó a la oficina del aliado comercial “*Super Inter Jamundí*” a solicitar la portabilidad de la línea [REDACTED], el 16 de diciembre de 2022, la cual se efectuó el 20 de diciembre de 2022, debido a que la usuaria eligió esta fecha como ventana de cambio.

Del soporte aportado por **WOM** del trámite de portación realizado, se advierte **i)** el NIP 28815517, **ii)** que el número a portar era el [REDACTED] y **iii)** que el operador donante era **COMCEL**. Además, se observa que el nombre del cliente

¹ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 0 del Radicado 23-30899.

² Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 4 del Radicado 23-30899.

³ Sistema de Trámites SIC – Consecutivos 6 y 7 del Radicado 23-30899.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

no corresponde con el de la quejosa.

TERCERO. Que, con sustento en lo relatado en la denuncia y la información suministrada por **WOM**, la Dirección realizó⁴ el 31 de agosto de 2023 un requerimiento de información a **COMCEL**, con el propósito de que allegara e informara, entre otros, i) copia íntegra de la solicitud de portación (PorOut) que recibió en relación con la línea [REDACTED], el 16 de diciembre de 2022; ii) la modalidad en la que estuvo activa la línea móvil [REDACTED] durante el segundo semestre de 2022 y, iii) lo(s) titular(es) de la línea móvil en mención durante el mes de diciembre de 2022.

COMCEL dio respuesta el 19 de septiembre de 2023⁵ al requerimiento e informó que la línea [REDACTED], quedó activa en su red, por portabilidad entrante (Port In), a partir del 15 de diciembre de 2022. Línea que estaba bajo la titularidad de la quejosa, en modalidad pospago, bajo el plan “Fideliza L PRO Mx 23”.

Así mismo, mencionó que, la línea [REDACTED] se portó con destino a otro operador, el 20 de diciembre de 2022, como se puede evidenciar en el soporte allegado del proceso de portabilidad con Id. 00017202212160167070, y en el que se observa que, la solicitud se generó desde **WOM**, el 16 de diciembre de 2022.

CUARTO. Que mediante la Resolución No. 33139 del 30 de mayo de 2025⁶, la Dirección inició investigación administrativa en contra del operador **COMCEL**, al hallar de manera preliminar que, probablemente desconoció la obligación que le asistió de rechazar la solicitud de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente para la época de los hechos.

Esto se debe a que la línea [REDACTED], entre el 15 y el 20 de diciembre de 2022, se encontraba activa a nombre de la quejosa en modalidad pospago. Número que se portó con destino a otro operador, sin contar con la autorización del suscriptor del contrato (quejosa), el 20 de diciembre de 2022. Solicitud de portabilidad (00017202212160167070) que viajó con datos de identificación que no correspondían a los de la titular.

QUINTO. Que la Resolución No. 33139 del 30 de mayo de 2025, se notificó por aviso el 11 de junio de 2025⁷, por lo que, conforme con lo establecido en el artículo 47⁸ de la Ley 1437 de 2011 (en adelante CPACA), el operador tenía quince (15) días hábiles para presentar descargos y aportar o solicitar pruebas.

El término concedido inició el 12 de junio y venció el 4 de julio de 2025, y teniendo en cuenta que los descargos se presentaron el 3 de julio⁹, se concluye que estos fueron presentados en el término establecido por la ley.

SEXTO. Que esta Dirección, mediante la Resolución No. 44460 del 16 de julio de 2025¹⁰, incorporó las pruebas a tener en cuenta para resolver la investigación, rechazó la práctica de las pruebas testimoniales solicitadas por el operador, declaró agotada la etapa probatoria y corrió traslado a la investigada para que en el término de diez (10) días hábiles presentara sus alegatos de conclusión.

SÉPTIMO. Que la resolución en mención fue comunicada a la investigada el 16 julio de 2025¹¹ por lo que el término concedido venció el 30 de julio de 2025.

⁴ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 9 del Radicado 23-30899.

⁵ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 13 del Radicado 23-30899. Consultado el sistema de trámites se observa que el 1 de septiembre de 2023, COMCEL solicitó una prórroga para dar respuesta del requerimiento de información. Dicha solicitud fue atendida mediante Radicado 23-30899- -12 del 5 de septiembre de 2023, a través del cual se amplía el plazo de respuesta hasta el 19 de septiembre de 2023.

⁶ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 14 del Radicado 23-30899.

⁷ Sistema de Trámite SIC – Consecutivo 21 del Radicado 23-30899.

⁸ “ARTÍCULO 47. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO. (...) Los investigados podrán, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la formulación de cargos, presentar los descargos y solicitar o aportar las pruebas que pretendan hacer valer (...)” (SFT)

⁹ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 22 del Radicado 23-30899.

¹⁰ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 23 del Radicado 23-30899.

¹¹ Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 26 del radicado 23-30899.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Dado que el proveedor presentó sus alegatos de conclusión ese mismo día¹², se concluye que los mismos fueron presentados dentro del término legal establecido.

OCTAVO. Que una vez evacuadas las etapas de la investigación, corresponde a la Dirección decidir la presente investigación administrativa, conforme con lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley 1437 de 2011 y el numeral 33 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011.

NOVENO. ASUNTO POR RESOLVER

La presente investigación administrativa está orientada a establecer si la investigada infringió el ordenamiento jurídico en los términos expuestos en la Resolución No. 33139 del 30 de mayo de 2025, mediante la cual se formuló el siguiente cargo:

9.1. Cargo único

9.1.1. Imputación fáctica

COMCEL, probablemente, desconoció la obligación que le asistió a rechazar la solicitud de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente para la época de los hechos.

Esto se debe a que la línea [REDACTED], entre el 15 y el 20 de diciembre de 2022, se encontraba activa a nombre de la quejosa en modalidad pospago. Número que se portó con destino a otro operador, sin contar con la autorización del suscriptor del contrato (quejosa), el 20 de diciembre de 2022. Solicitud de portabilidad (00017202212160167070) que viajó con datos de identificación que no correspondían a los de la titular.

9.1.2. Imputación jurídica

Con la conducta antes descrita, **COMCEL** habría transgredido lo dispuesto en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5¹³ y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7¹⁴ de la Resolución CRC 5050 de 2016; lo que conllevaría la configuración del supuesto de hecho previsto en el numeral 12 del artículo 64 la Ley 1341 de 2009.

Que el regulador, a través del subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, estableció como obligación para el proveedor donante, entre otras, la siguiente:

“ARTICULO 2.6.2.5. OBLIGACIONES DE LOS PROVEEDORES DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. (...)

2.6.2.5.3. Obligación del Proveedor Donante:

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

Por lo tanto, a través del numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el regulador definió como causal para rechazar las solicitudes de portación, entre otras, la siguiente:

"ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE. <Artículo modificado por el artículo 15 de la Resolución 5929 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Si en el plazo acordado entre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, para que el Proveedor Donante acepte o

¹² Sistema de Trámites SIC – Consecutivo 27 del radicado 23-30899.

¹³ Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

¹⁴ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

rechace la solicitud de Portación el ABD no recibe respuesta, se entenderá aceptada la solicitud de Portación y se continuará el Proceso de Portación.

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

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

(...)

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

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

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

A su turno, el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, constituye como infracción al ordenamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, entre otras, la siguiente:

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

(...)

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

DÉCIMO. ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Esta Dirección, en ejercicio de sus funciones y velando por la observancia de las disposiciones sobre protección a usuarios de servicios de comunicaciones, evaluará jurídicamente la totalidad de elementos probatorios y argumentos que conforman el expediente para determinar si se configuró o no la infracción imputada al investigado.

10.1. Frente a los argumentos planteados por el operador en los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 del escrito de descargos

a) Argumentos de la investigada

El operador en el numeral “3.1. Marco jurídico y contexto regulatorio” aclaró que para diciembre de 2022, la regulación vigente era la contenida en la Resolución CRC 5929 de 2020, la cual introdujo cambios significativos en el proceso de portabilidad numérica móvil, reduciendo el tiempo total del trámite de portación de 3 días hábiles a 1 día hábil, lo que implicó un ajuste en los plazos establecidos para todos los intervinientes en el proceso de portabilidad. Relató que dichos cambios implicaron la reducción considerable de los temporizadores para la validación de las causales de rechazo por parte del proveedor donante, lo que resultó en una disminución de un día hábil a cuatro

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

horas y media (4,5 horas), como se refleja en el Manual de Interfaces y Procesos ABD (v.13.3).

Sobre la “3.2. Automatización y plazos técnicos”, indicó que, los procesos operativos relacionados con la aceptación o rechazo de solicitudes de portabilidad están totalmente automatizados, y debido al gran volumen de solicitudes procesadas diariamente, existe un pequeño margen en el que algunos procesos podrían no completar todas las validaciones técnicas necesarias en el plazo estricto de 4.5 horas, debido a diferentes causas técnicas imprevistas y puntuales.

Además, mencionó que, ha adelantado mejoras continuas en los sistemas buscando optimizar los procesos y reducir al mínimo, o eliminar, dicho margen excepcional.

En cuanto a los argumentos expuestos en el numeral “3.3. Advertencias previas sobre reducción de plazos”, **COMCEL** señaló que frente al proyecto regulatorio de la Resolución CRC 5929 de 2020, presentó diferentes comentarios alertando sobre las dificultades técnicas y operativas que podrían surgir debido a la reducción significativa de plazos. Para ello, resaltó la falta de análisis y soportes que pusieran en consideración los aspectos técnicos y operativos relativos al cumplimiento de los plazos del proceso de portabilidad y el impacto en la disminución de los mismos.

b) Consideraciones de la Dirección

En primer lugar, resulta procedente aclarar que lo expuesto por el operador en los numerales 3.1, 3.2 y 3.3 de su escrito de descargos, no atacan el cargo formulado, ni en ellos se plantea algún argumento de defensa o contradicción frente a la imputación fáctica y jurídica realizada por la Dirección mediante la Resolución No. 33139 de 30 de mayo de 2025.

Por el contrario, el operador se limita a realizar algunas precisiones relacionadas con el cambio normativo derivado de la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020, así como a exponer ciertas dificultades internas identificadas en la implementación de sus procesos como consecuencia de dicha regulación.

Adicionalmente, resulta oportuno señalar al operador que las razones que motivaron a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a modificar, entre otros aspectos, el artículo 2.1.17.3 —específicamente en lo relacionado con la reducción del término máximo de portación de tres (3) días hábiles a un (1) día hábil— corresponden exclusivamente al ámbito competencial de dicha Comisión y, por lo tanto, escapan a la competencia de esta Dirección.

En ese sentido, si bien esta Dirección no desconoce la dinámica propia del sector de las comunicaciones móviles ni los retos regulatorios que de ella se derivan, no le corresponde emitir pronunciamiento alguno respecto de los fundamentos técnicos o normativos que sustentan la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020, ni sobre los comentarios formulados por el operador en el marco del proceso de consulta pública previo a su adopción.

De otra parte, en relación con la afirmación realizada por el operador, según la cual ha implementado “(...) mejoras continuas en sus sistemas automatizados, buscando optimizar los procesos y reducir al mínimo, e idealmente eliminar, este margen excepcional. Dichas mejoras han resultado en una notable disminución de estos casos técnicos aislados, demostrando un compromiso claro y sostenido con el cumplimiento normativo y la protección de los usuarios”, esta Dirección considera necesario hacer la siguiente precisión:

Si bien tales manifestaciones reflejan una intención general de mejora en sus procesos, lo cierto es que dentro del expediente no obra prueba alguna que permita establecer de manera objetiva y verificable cuáles fueron dichas

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

mejoras, en qué consistieron específicamente, cómo se implementaron, ni cuál ha sido su impacto efectivo en la mitigación de los incumplimientos advertidos.

En consecuencia, esta Dirección concluye que, respecto de los numerales en análisis, no se configura un argumento de defensa material que desvirtúe el reproche formulado mediante la Resolución No. 33139 del 30 de mayo de 2025.

10.2. Frente al “Análisis jurídico específico del caso” y la ausencia de responsabilidad legal de COMCEL

a) Argumentos de la investigada

El operador expuso que, al validar el proceso interno que realizó la línea [REDACTED] respecto de la solicitud de portabilidad con ID: 00017202212160167070, encontró que la solicitud fue recibida el 19 de diciembre de 2022 y el proceso automatizado (sistema Poliedro) determinó correctamente que existía causal válida de pre-rechazo conforme con el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050, debido a una discrepancia en la titularidad del solicitante de la portación.

Asimismo, precisó que:

“(…) al cumplirse el plazo máximo de 4.5 horas establecido por la regulación, el sistema automatizado Poliedro no alcanzó a generar el soporte documental requerido para formalizar el rechazo de la solicitud de portabilidad con ID 00017202212160167070. En consecuencia, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050, el ABD, al no recibir una respuesta por parte de COMCEL S.A. como proveedor donante dentro del término reglamentario, procedió automáticamente a considerar aprobada la solicitud y continuó con el proceso de portabilidad de la línea [REDACTED] hacia el proveedor WOM.

Es fundamental señalar que la obligación regulatoria de aprobar la solicitud de portabilidad cuando no se recibe respuesta del proveedor donante es explícita, estableciendo que la falta de respuesta conlleva automáticamente la aceptación de la solicitud

(…)

Así las cosas, la regulación no prevé la falta de respuesta de las solicitudes de portabilidad como un incumplimiento al régimen de portabilidad o a la regulación relacionada, y mucho menos como un desconocimiento de las obligaciones en materia de portabilidad. Por el contrario, la consecuencia jurídica directamente prevista es que “se entenderá aceptada la solicitud de portación y se continuará el proceso”.

(…)

En ese sentido, resulta evidente que la regulación vigente privilegia la libre elección del usuario como principio orientador del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones. En materia de portabilidad numérica, este principio se traduce en el derecho del usuario a escoger libremente el proveedor del servicio móvil, incluso por encima de los aspectos procedimentales o plazos internos del trámite. Así lo demuestra el hecho de que la misma regulación considera como falta al régimen de protección de usuarios aquellos casos en los que se rechaza una solicitud de portabilidad de manera errónea o sin el cumplimiento de los requisitos exigidos. No obstante, en contraposición, cuando no se obtiene respuesta por parte del proveedor donante dentro del término establecido para validar la solicitud, la regulación expresamente ordena que esta se entienda como aprobada y que el proceso de portabilidad continúe. Esta lógica normativa refleja una protección reforzada del derecho del usuario frente a las fallas internas del proveedor donante”.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Adicionalmente, advirtió que, el proceso de autenticación del usuario no depende únicamente de las oportunidades de aceptación o rechazo por parte del proveedor donante, sino que el artículo 2.6.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, establece que, para personas naturales usuarias de servicios móviles, el Proveedor Receptor debe solicitar al ABD el Número de Identificación Personal (NIP) de Confirmación, requisito indispensable para autenticar la condición de usuario del número a ser portado.

Con sustento en lo anterior, señaló que el NIP se constituye como un mecanismo robusto de autenticación, pues sólo tienen acceso a este código: el ABD que lo genera, el usuario que lo recibe directamente en la línea móvil objeto de la portabilidad y el operador receptor que verifica la autenticidad del usuario con base en este NIP que se confirma con el generador del NIP.

En consecuencia, mencionó que, la falta de respuesta dentro del plazo por causas técnicas no imputables no constituye infracción, y por el contrario, el rechazo sin soporte habría generado una vulneración directa al régimen de protección de usuarios.

Por tal motivo, afirmó que, no existe mérito jurídico ni técnico para derivar responsabilidad sancionatoria en cabeza de **COMCEL** por los hechos materia de investigación, máxime cuando actuó con sujeción a la regulación vigente, respetando los plazos definidos como las condiciones técnicas establecidas.

b) Consideraciones de la Dirección

En primer lugar, y antes de analizar los argumentos presentados por el operador, es pertinente reiterar que, según lo expuesto en la queja presentada por la usuaria, su inconformidad radica en que la línea móvil de la cual había sido titular durante más de diez (10) años fue trasladada, sin su consentimiento, del operador **COMCEL** al operador WOM.

De la información que le fue requerida a **COMCEL** en calidad de proveedor donante, y a **WOM** en calidad de operador receptor se pudo establecer que efectivamente el 19 de diciembre de 2022, se presentó la solicitud de portación de la línea [REDACTED], la cual se identificó con el número 00017202212160167070:

Imagen No. 1. Solicitud de portación

Consulta de procesos

Por Proceso

Por Número

Por Prestador

Límite

10

Numeración

Número : 3133697839

Buscar

	Id. proceso	Tipo de Proceso	Fecha Inicio	Estado
	00003202212140128591	01-PORT-IN	14-12-2022 09:16:47	CERRADO - EXITO
	00004202007100101327	01-PORT-OUT	10-07-2020 10:33:58	CERRADO - EXITO
	00017202212160167070	01-PORT-OUT	19-12-2022 09:36:26	CERRADO - EXITO
	1002	Origen: 00000	Destino: 00003	Fecha: 19/12/2022 08:00:00
	1005	Origen: 00000	Destino: 00003	Fecha: 19/12/2022 13:48:29
	1007	Origen: 00000	Destino: 00003	Fecha: 19/12/2022 13:48:50

Fuente: Respuesta requerimiento de información. Sistema de Trámites - Consecutivo 13, página 2 del radicado 23-30899

Dicha solicitud se tramitó efectivamente el 20 de diciembre de 2022, según se observa con la siguiente imagen:

Imagen No. 2. Estado portación

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

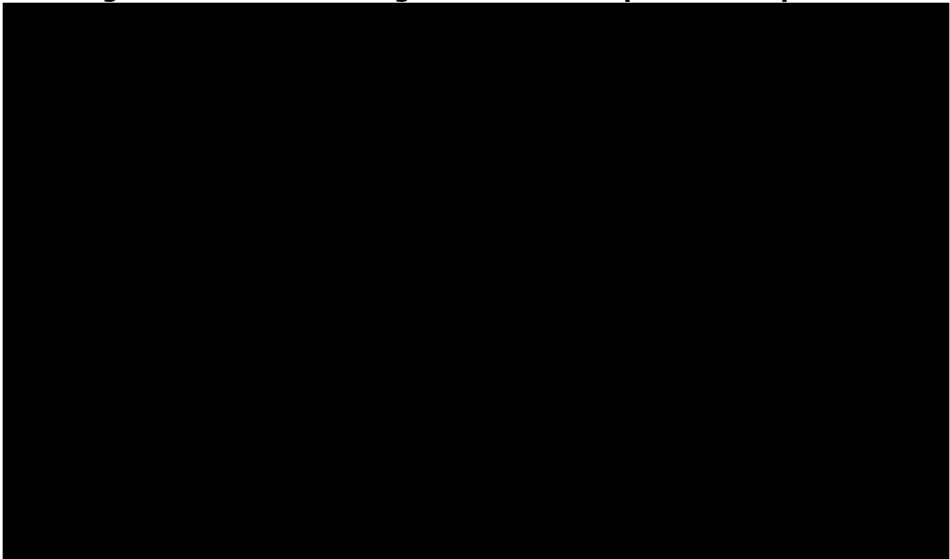
“Por medio de la cual se decide una investigación administrativa”



Fuente: Respuesta requerimiento de información. Sistema de Trámites - Consecutivo 6, página 8 del radicado 23-30899

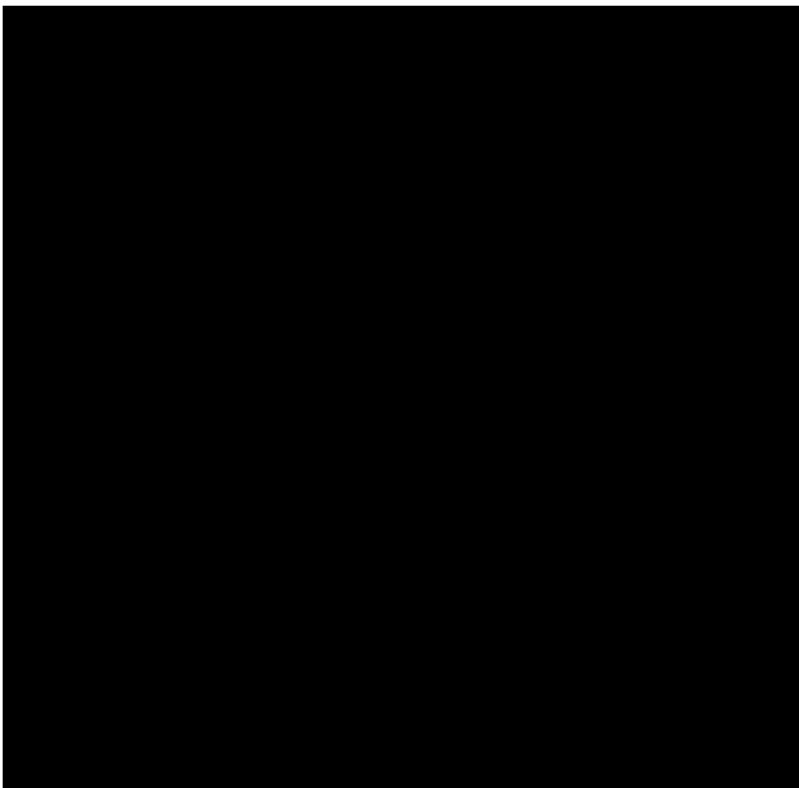
Sin embargo, de los soportes allegados por **COMCEL**, pudo evidenciarse que, la persona que solicitó la portabilidad de la línea, era diferente a la que registraba en los sistemas del proveedor donante como titular:

Imagen No. 3. Extracto ingreso al sistema petición de portación



Fuente: Respuesta requerimiento de información. Sistema de Trámites - Consecutivo 13, página 2 del radicado 23-30899

Imagen No. 4. Registro de identificación trámite de portación



Fuente: Respuesta requerimiento de información. Sistema de Trámites - Consecutivo 13, página 2 del radicado 23-30899

El operador en sus argumentos de defensa, menciona que, aunque el sistema identificó la existencia de una causal válida de “pre-rechazo” al haberse cumplido el plazo máximo de 4.5 horas establecido por la regulación, su sistema “Poliedro” no logró generar a tiempo el soporte documental requerido para formalizar el rechazo de la solicitud de portabilidad.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Como consecuencia, al no recibir respuesta por parte de **COMCEL** dentro del término reglamentario, el Administrador de Base de Datos (ABD) procedió automáticamente a considerar aprobada la solicitud y continuó con el proceso de portabilidad de la línea [REDACTED] hacia el proveedor **WOM**.

Para sustentar lo anterior, el operador anexó a sus descargos los siguientes soportes relacionados con el proceso de portación y la identificación de la causal de rechazo por parte del sistema:

Imagen No. 5. Consulta proceso de portación

PORTANODE GATEWAY

No es seguro172.22.85.142:7005/Gateway/Co/ConsultarProcesoAction.do

IMPORTADOS

Claros

Portanode Gateway

Claro Colombia

v. 1.14701

Envío Mensajes

Por Proceso

Por Número

Por Prestador

Consulta de procesos

Consulta de estado número portado

Consulta por número

Consulta por mensajes

Consulta Port-In Port-Out

Consulta números Port-In Port-Out

Consultas históricas

Consulta Hls. Procesos

Consulta Hls. Mensajes

Consulta Hls. Notificación

Opciones de visualización

Modificar Contraseña

Ayuda

Salir

Consulta de procesos

Monitoreación

Número :3133697839

Buscar

	ID proceso	Tipo de Proceso	Fecha Inicio	Estado
	00003202211230009327	00-GEN-NIP/REV-NIP	23-11-2022 14:13:15	CERRADO - EXITO
	00003202211250005710	00-GEN-NIP/REV-NIP	25-11-2022 12:03:47	CERRADO - EXITO
	00003202211250130891	01-PORT-IN	25-11-2022 14:50:07	CERRADO - DENEGADO
	00003202211260137208	01-PORT-IN	26-11-2022 10:42:36	CERRADO - DENEGADO
	00003202211280162407	01-PORT-IN	28-11-2022 14:45:42	CERRADO - DENEGADO
	00003202211300190114	01-PORT-IN	30-11-2022 12:04:55	CERRADO - DENEGADO
	000032022112070160349	01-PORT-IN	07-12-2022 17:38:32	CERRADO - DENEGADO
	000032022112090005657	00-GEN-NIP/REV-NIP	09-12-2022 11:25:21	CERRADO - EXITO
	000032022112100188735	01-PORT-IN	10-12-2022 16:59:06	CERRADO - DENEGADO
	000032022112140001378	00-GEN-NIP/REV-NIP	14-12-2022 08:37:39	CERRADO - EXITO
	000032022112140128591	01-PORT-IN	14-12-2022 09:16:47	CERRADO - EXITO
	00004202073001011327	01-PORT-OUT	10-07-2020 10:33:58	CERRADO - EXITO

1002

Origen: 00000

Destino: 00003

Fecha: 19/12/2022 09:00:00

1005

Origen: 00000

Destino: 00003

Fecha: 19/12/2022 13:48:29

1007

Origen: 00000

Destino: 00003

Fecha: 19/12/2022 13:48:50

1

Total: 13

Página anterior

Lista Excel

Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites - Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

Imagen No. 6. Consulta proceso de portación

```
--Solicitud PO
select B.ID_TIPO_SOLICITUD, A.MIM, B.NIP, A.ID_SOLICITUD, B.Numero_Doc, A.ID_TRAMITE, B.ID_TIPO_DOC, B.id_estado, B.ID_Proceso, B.Fecha_Solicitud, B.Fecha_creacionabd, B.Fecha_Portacion, B.Cod_Distribuidor
from Pn_Solicitud_Mines A, Pn_Solicitud B
where A.id_solicitud = B.id_solicitud
--and B.id_solicitud in ('37286849','37337290','36865418','37089326','36868449','37616941','37413737','37019602','37236896','37401910')
--AND A.mim in ('3554801718','3508549216')
--AND A.mim in ('41')
```

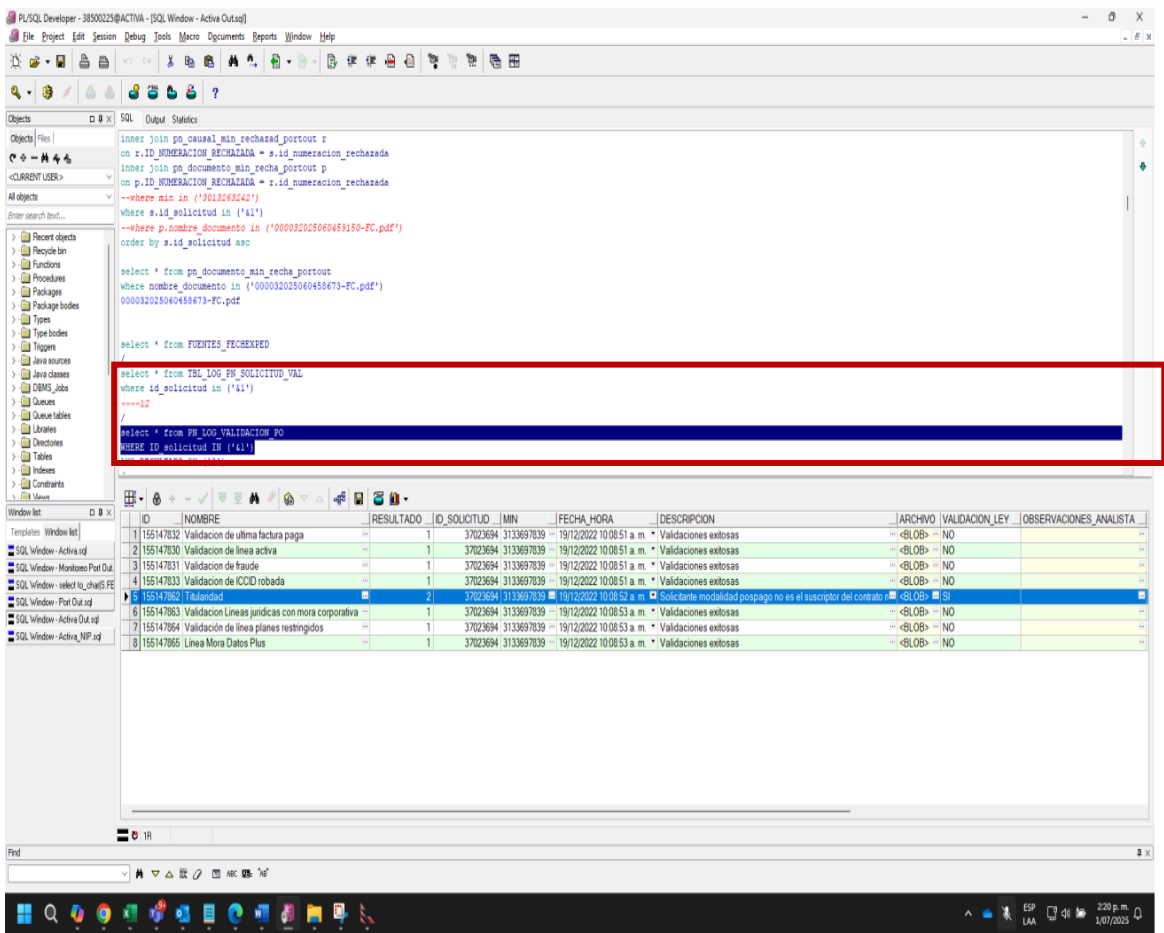
Row 1	Fields
ID_TIPO_SOLICITUD	PO
MIM	3133697839
NIP	
ID_SOLICITUD	3133697839
NUMERO_DOC	1144084519
ID_TRAMITE	1
ID_TIPO_DOC	1
ID_ESTADO	53
ID_PROCESO	0001202212160167070
FECHA_SOLICITUD	19/12/2022 9:36:32 a.m.
FECHA_CREACIONABD	19/12/2022 8:00:00 a.m.
FECHA_PORTACION	1/01/0001
COD_DISTRIBUIDOR	PortaNode
USUARIO	PORTOUT
TURNO	PPAP019
NOMBRE	Daniela Cobo Perez
APELLIDO	
FECHA_VENTANA_CAMBIO	20/12/2022
ID_CONS_DONANTE	1
ID_CONS_RECEPTOR	17
ESTADO_ABD	27
ID_GENERAL	
CLIENTSEL_FECHAPORT	
TIPO_PRODUCTO	PREPAGO
ID_TIPO LINEA	POS

Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites – Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

Imagen No. 7 Consulta proceso de portación

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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



Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites - Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

De las imágenes 5, 6 y 7 se evidencia, sin lugar a duda, que el 19 de diciembre de 2022, a las 9:36:32 a.m., fue presentada la solicitud de portabilidad de la línea [REDACTED] a nombre de la señora [REDACTED], y la fecha registrada para la ventana de cambio fue el 20 de diciembre de 2022, es decir, un (1) día hábil después.

Asimismo, en la imagen 7 se advierte que, a las 10:08:51 a.m., el sistema del operador realizó las validaciones correspondientes —factura pagada, línea activa, fraude, y verificación de ICCID robado—, todas resultaron exitosas. Sin embargo, un segundo después, a las 10:08:52 a.m., al ejecutar la validación de titularidad, el sistema generó una alerta indicando que el “Solicitante en modalidad pospago no es el suscriptor del contrato”. Finalmente, a las 10:08:53 a.m, continuó con las validaciones de mora corporativa, de planes restringidos y de datos plus, las cuales resultaron exitosas.

En consecuencia, con base en las pruebas aportadas por el operador, puede concluirse que fue el sistema automatizado del operador quien detectó la irregularidad en la titularidad de la solicitud de portabilidad, aproximadamente 32 minutos después de haber recibido la solicitud como proveedor donante.

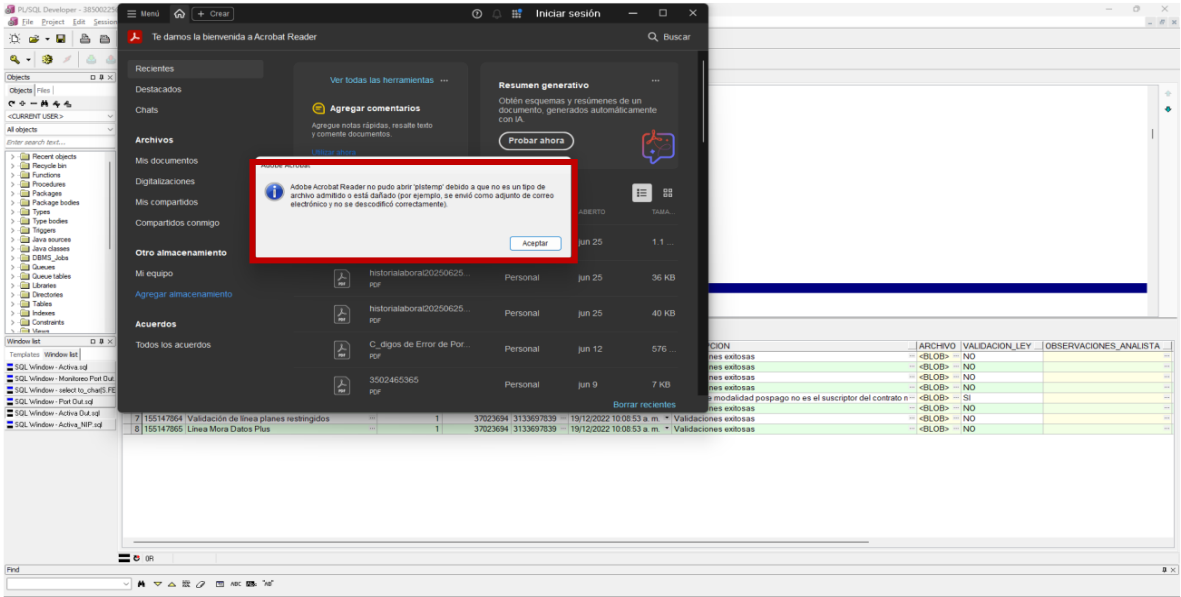
Al respecto, **COMCEL** indicó “Después de recibida la solicitud, Poliedro realizó la validación y determinó rechazo por la causal de Titularidad ya que la línea se encontraba a nombre de [REDACTED] con CC [REDACTED] (Resultado 2 indica pre-rechazo) (...) Sin embargo, Poliedro no generó el soporte de rechazo correctamente”.

Para sustentar tal hecho, aportó el soporte que se relacionó como imagen 8, en el cual se observa una ventana emergente del programa *Adobe Acrobat*, en la que se informa “Adobe Acrobat Reader no pudo abrir ‘plstem’ debido a que no es un tipo de archivo admitido o está dañado (por ejemplo, se envió como adjunto de correo electrónico y no se decodificó correctamente)”.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Imagen No. 8 Consulta proceso de portación

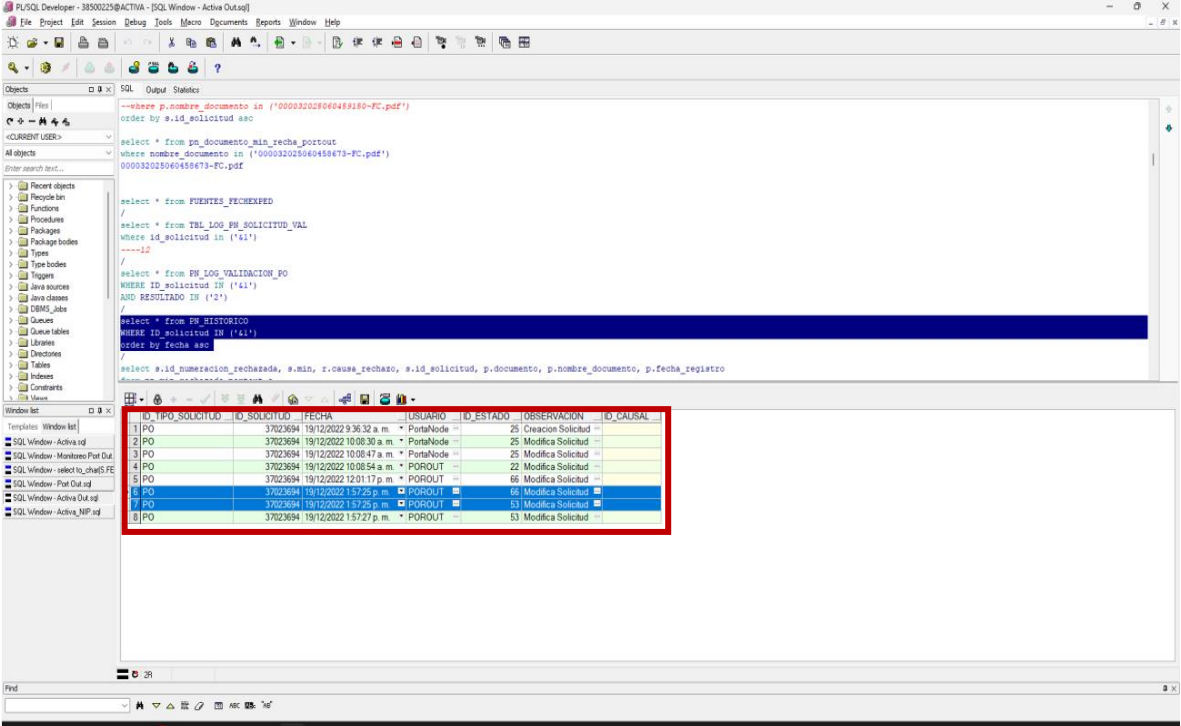


Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites - Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

Del análisis de dicha prueba, la Dirección no puede establecer concretamente que esa haya sido la razón por la cual el sistema del operador tras la validación de titularidad y la determinación del correspondiente rechazo, no haya generado el soporte correspondiente y en todo caso, no puede tomarse como un excluyente de responsabilidad.

Asimismo, con la siguiente imagen, se identifica que la solicitud pasó de estado en validación a aprobado ABD ya que, cuando se intentó realizar el rechazo hacia el ABD no encontró dicho soporte y por lo tanto no entregó ninguna respuesta:

Imagen No. 9 Consulta proceso de portación



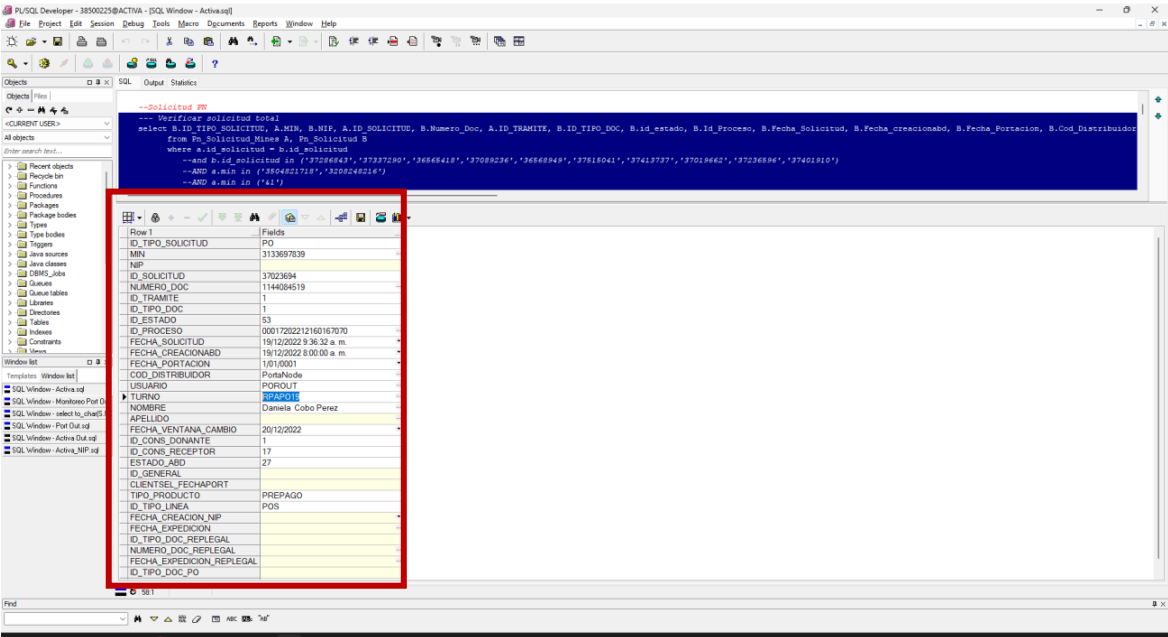
Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites - Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

A su vez, con la siguiente imagen se observa que, aunque el sistema del operador detectó una irregularidad, en este caso, que quien pidió la portabilidad no era el titular, no basta con que el sistema lo haya registrado internamente, puesto que el operador debió comunicar oficialmente ese rechazo al ABD, porque solo así se formalizaba el rechazo y se evitara que el proceso de portación continuara.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Imagen No. 10 Consulta proceso de portación



Fuente: Escrito de descargos. Sistema de Trámites - Consecutivo 22, página 3 del radicado 23-30899

Por el contrario, al continuar con el análisis de las demás pruebas, no comprende esta Dirección cómo, entre las 10:08:52 a.m. y las 13:48:29 p.m. (Imagen 5), momento en el cual el sistema detectó la irregularidad en la titularidad de la solicitud de portación, no se haya procedido con su rechazo, bajo el simple pretexto de que no se generó el soporte correspondiente, cuando desde las 10:08:52 a.m. dicha irregularidad ya había sido identificada por el sistema.

En ese orden de ideas, no es admisible para esta Dirección que el operador alegue que “Al cumplirse las 4.5 horas, el ABD no recibió respuesta (mensaje 1003) por tal razón, automáticamente el ABD toma la respuesta como aprobación y envía los mensajes 1005 y 1007 aprobando la solicitud y programando ventana de cambio 20/12/2022”, ello en tanto fue su propio sistema automatizado el que, aproximadamente 30 minutos después de recibida la solicitud de portación, detectó que quien tramitaba dicha solicitud no era el titular de la línea.

Además, en su esfera de dominio está el control del sistema automatizado que implementó y que efectivamente alertó sobre la irregularidad en la titularidad de la solicitud. Por lo que, es su deber verificar no solo que el sistema alerte del rechazo, sino también informarlo al ABD para concretar el rechazo de la solicitud de portación acorde con la regulación vigente.

De esta manera, que el operador se ampare en lo dispuesto en el artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, y mencione que como el ABD no recibió respuesta, se aprobó automáticamente la solicitud y se continuó el proceso de portabilidad, no lo exonera de la responsabilidad que le asistía de rechazar dentro del término previsto la solicitud de portación.

La presunción prevista en la norma de que, se entenderá aceptada la solicitud, cuando vencido el plazo, el ABD no recibió una respuesta de aceptación o rechazo, no es para que el proveedor donante se releve de la obligación que le asiste de revisar dentro de las 4 horas y 30 minutos la solicitud de portación y de verificar que no se encuentre enmarcada en las causales de rechazo.

Así las cosas, el operador no puede excusarse diciendo que el sistema detectó el problema, si no hizo nada para frenar el proceso formalmente, puesto que de acuerdo con las normas que regulan el proceso de portación, este debía asegurarse de que esa detección se tradujera en una acción oficial ante el ABD.

COMCEL confunde la función automatizada del ABD con la legalidad del proceso de portación, pues el ABD avanzará automáticamente solo si no se presenta un rechazo oportuno y válido, es decir que, ni el regulador, ni el proceso de

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

portación *per se* legitima la falta de actuación por parte del proveedor donante, al no rechazar oportunamente la solicitud, y de consecuencialmente, remitir el soporte de dicho rechazo al ABD.

Tampoco puede interpretarse que tal aceptación tiene como efecto privilegiar el derecho a la libre elección del usuario, pues precisamente este derecho se ve vulnerado y transgredido por **COMCEL**, cuando no rechazó una solicitud de portación conociendo que el solicitante no era el titular de la línea, pese a tener esta información de primera mano como proveedor donante.

Así las cosas, la interpretación que hace el operador del artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016, de que la regulación no prevé la falta de respuesta de las solicitudes de portabilidad como un incumplimiento al régimen de portabilidad, es errónea y es solo para su beneficio, pues desconoce la obligación que tiene de “Autorizar la Solicitud de Portación, o rechazarla según las condiciones establecidas en la regulación, de manera eficiente y eficaz (...)”, conforme con lo establecido en el numeral 2.6.2.5.3.1 de la misma resolución.

Además, en este caso, es evidente el incumplimiento en el que incurrió **COMCEL** al no haber rechazado oportunamente la solicitud de portación, aun cuando 30 minutos después de recibida esta, conocía que la solicitante no era la titular del servicio, conducta que claramente es transgresora de lo establecido en el numeral 2.6.2.5.3.1 y lo dispuesto en el artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En consecuencia, contrario a lo que considera el investigado, si es una conducta sancionable la falta de respuesta del proveedor donante, cuando existiendo una causal válida para rechazar la solicitud, este omite hacerlo dentro del término establecido, configurando con ello una infracción.

Con sustento en lo expuesto, para la Dirección no son procedentes los argumentos de **COMCEL**, pues la obligación del proveedor donante no se limita solo en identificar la causal, sino en emitir y reportar el rechazo de manera formal y documentada dentro del plazo perentorio. La falta de generación del soporte no puede justificar dicha omisión, máxime cuando el sistema ya había detectado la causal.

De otra parte, respecto al argumento planteado por el operador de que, el proceso de autenticación del usuario no depende únicamente de las oportunidades de aceptación o rechazo por parte del proveedor donante, sino que con el NIP de confirmación, también se autentica la condición de usuario del número a ser portado, debe precisarse que, si bien es cierto que el proveedor receptor participa en el proceso de autenticación mediante el NIP, ello no releva al proveedor donante de verificar la titularidad de la línea sobre la cual se está haciendo la solicitud, ni de rechazar la solicitud si identifica que quien la solicita no es el titular.

El regulador de manera expresa impuso en el proveedor donante la obligación de aceptar o rechazar bajo unas causales específicas la solicitud de portación. Por tanto, no es obligación del ABD, ni del proveedor receptor verificar que quien esté presentando la solicitud de portación sea el titular de la línea, o el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones, pues en un primer escenario quien tiene esta información es el proveedor donante.

De acuerdo con lo expuesto, ninguno de los argumentos planteados por el operador, son suficientes para desvirtuar el cargo formulado, ni justifican el archivo de la investigación administrativa sancionatoria, dado que, se encontró probado que **COMCEL** desconoció la obligación que le asistía de rechazar la solicitud de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente para la época de los hechos.

Lo anterior, al evidenciarse que la línea [REDACTED], entre el 15 y el 20 de diciembre de 2022, se encontraba activa a nombre de la señora

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

██████████ en modalidad pospago, y esta fue portada a otro operador, sin contar con la autorización del suscriptor del contrato, el 20 de diciembre de 2022.

Con tal conducta, el operador transgredió lo dispuesto en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5¹⁵ y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7¹⁶ de la Resolución CRC 5050 de 2016, y con ello, configuró la infracción prevista en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009, lo que lo hace acreedor de una sanción, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de la ley en mención.

10.3. Frente al “APEGO A LA LEGALIDAD POR PARTE DE COMCEL” y el “NO INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PORTABILIDAD”

a) Argumentos de la investigada

Al referirse en los alegatos de conclusión al argumento titulado “APEGO A LA LEGALIDAD POR PARTE DE COMCEL”, la investigada advirtió que, del análisis integral del trámite seguido dentro del proceso de portabilidad de la línea ██████████, era evidente que no transgredió norma alguna del régimen legal ni regulatorio aplicable. Por el contrario, mencionó que, la situación objeto de controversia fue una consecuencia directa del marco normativo vigente, el cual —al introducir plazos reducidos y automatismos normativos— limitó la capacidad técnica de validación en ciertos casos puntuales.

A su turno, reiteró el cambio que introdujo la Resolución CRC 5929 de 2020, al reducir el plazo de verificación de causales de un (1) día hábil a cuatro horas y media, y la aceptación de la solicitud de portabilidad prevista en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, por ministerio de la regulación, sin intervención alguna del proveedor donante, y concluyó que:

“... en contextos de carga operativa elevada, puede presentarse, de manera excepcional, algún caso en el que no se complete dentro del tiempo reglamentario la totalidad del flujo técnico requerido. Estos eventos, no comprometen la legalidad de la actuación del operador, y no configuran per se una infracción sancionable.

COMCEL, en ejercicio de su deber de mejora continua, ha venido fortaleciendo sus sistemas y ajustando sus procesos automatizados, precisamente para minimizar al máximo ese margen técnico residual, como expresión concreta de su compromiso con la regulación y con los derechos de los usuarios. Por todo lo anterior, es claro que COMCEL actuó dentro del marco de legalidad previsto por la normatividad aplicable, y que la situación presentada en este caso obedece a las propias características estructurales del sistema regulatorio y operativo de portabilidad, no a una conducta atribuible a la compañía”.

Respecto del argumento denominado, “NO INCUMPLIMIENTO DEL RÉGIMEN DE PORTABILIDAD”, el proveedor expresó que, en el caso concreto no incumplió el régimen de portabilidad, ni omitió una obligación legal o reglamentaria, sino por el contrario, el trámite de portabilidad de la línea ██████████ avanzó en cumplimiento estricto del deber regulatorio de respetar el término máximo de cuatro horas y media (4.5 h) previsto para responder solicitudes de portación, y la consecuencia jurídica establecida expresamente por la regulación fue la aceptación automática de la solicitud, en caso de no mediar respuesta con soporte válido.

Por tal razón, señaló que, la conducta desplegada—no haber alcanzado a remitir el soporte a tiempo— no configura infracción alguna, sino que corresponde a una situación regulada, prevista y procesada conforme al diseño normativo y técnico vigente, por lo que, no es jurídicamente admisible que la Dirección imponga una

¹⁵ Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

¹⁶ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

sanción por una consecuencia que la misma norma ordena, cuando no se verifica el elemento subjetivo ni objetivo de infracción alguna.

b) Consideraciones de la Dirección

En primer lugar, es importante mencionar que varios de los argumentos planteados por el operador en los alegatos de conclusión, fueron los mismos que expuso en sus descargos, por lo que, esta Dirección no considera necesario volver a retomar el análisis realizado en el numeral anterior.

Ahora bien, en relación a que, el operador no transgredió norma alguna, dado que, la conducta que se le reprocha es una consecuencia directa de la regulación vigente, al introducir plazos reducidos y automatismos normativos que limitó la capacidad técnica de validación en ciertos casos puntuales, lo cual no compromete la legalidad de la actuación de **COMCEL**, ni configura *per se* una infracción sancionable, se aclara nuevamente que los plazos perentorios impuestos por el regulador, escapan del campo de acción de esta Dirección.

Las funciones atribuidas a esta Dirección lo son en pro de garantizar los derechos que les asisten a los usuarios de los servicios de comunicaciones, y de conminar al cumplimiento por parte de los operadores de las obligaciones o deberes que se le imponen dentro de ese marco de protección.

Precisado lo anterior, el hecho de que, dentro del proceso de portabilidad se impongan unos plazos, que a juicio del operador son cortos, no lo faculta para cumplir opcionalmente la normatividad que regula dicho trámite. Todo lo contrario, los deberes del operador son de estricto cumplimiento, por tratarse de servicios públicos esenciales, que gozan de un régimen especial, y al considerar la asimetría de la relación que existe entre operador y usuario.

Por lo tanto, las limitaciones de orden técnico u operativo que ocurran al interior de **COMCEL**, no justifican el incumplimiento de una obligación que expresamente dispone la Resolución CRC 5050 de 2016, de rechazar las solicitudes de portación cuando sobrevenga cualquiera de las causales allí previstas, y menos aún trasladar al regulador sus consecuencias, por el tiempo corto que implica llevar a cabo todos los procesos.

Así mismo, justificar que los automatismos normativos o la carga operativa elevada, le impidieron completar dentro del tiempo estipulado la totalidad del flujo técnico requerido, tampoco lo exime del deber regulatorio que le asistía de aceptar o rechazar la solicitud de portación, e informar su respuesta al ABD dentro de los plazos previstos, pues dentro de sus obligaciones como operador también se encuentra realizar la previsión y gestión interna de sus sistemas, para que estos se adapten a los nuevos plazos y se cumpla con los términos establecidos por la regulación.

Además, desconcierta que **COMCEL** siendo uno de los operadores más grandes y representativos en el país, por su transcendencia y experiencia en este sector, traslade su omisión y su indebido actuar, a las “propias características estructurales del sistema regulatorio y operativo de portabilidad”, cuando debe contar con las capacidades humanas, técnicas, sistemáticas y logísticas necesarias para cumplir con las obligaciones normativas del sector, incluyendo el régimen de portabilidad, adaptando -en este caso- su infraestructura para garantizar el cumplimiento de los plazos del proceso de portación para todos los casos.

En ese orden de ideas, al probarse que **COMCEL** omitió rechazar la solicitud de portación, pese a que su sistema alertó que la solicitante no era la suscriptora del contrato, y tramitar de manera irregular la portabilidad de la línea [REDACTED], transgredió lo dispuesto en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5¹⁷ y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7¹⁸ de la

¹⁷ Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

¹⁸ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Resolución CRC 5050 de 2016, y con tal conducta es evidente su transgresión a lo dispuesto en la regulación.

Así, esta Dirección encuentra que, para el trámite de portabilidad de la línea [REDACTED], se desacreditó que esta haya avanzado, según el operador investigado, en cumplimiento estricto del deber regulatorio de respetar el término previsto para responder solicitudes de portación, pues la obligación de **COMCEL**, era la de rechazar la solicitud y justificarla dentro del plazo normativo, máxime cuando su sistema hizo la alerta a las 10:08:52 a.m, esto es, 30 minutos después de recibida la solicitud.

Además, como ya se estudió, la interpretación que el operador hace del primer párrafo del artículo 2.6.4.7¹⁹ de la Resolución CRC 5050 de 2016, es contrario a lo dispuesto también en el numeral 2.6.2.5.3.1 del artículo 2.6.2.5 de la misma resolución, dado que, como proveedor donante su obligación es “Autorizar la Solicitud de Portación, o rechazarla según las condiciones establecidas en la regulación, de manera eficiente y eficaz”, y además “Acatar los plazos máximos previstos en la regulación para adelantar las actividades a su cargo dentro del Proceso de Portación”²⁰.

Por lo anterior, la aceptación que hace el ABD como consecuencia de la falta de respuesta del proveedor donante, no genera una exoneración de las obligaciones que le asisten a **COMCEL** frente al proceso de portación.

Con sustento en lo estudiado, es claro que el operador no desvirtuó la existencia de la infracción, ni la responsabilidad administrativa que generó el incumplimiento de sus deberes, por tanto, esta Dirección concluye que no se configuró una causal de exoneración, y la consecuencia jurídica de su omisión es la imposición de una sanción.

10.4. Frente a la “SUJECCIÓN AL PRINCIPIO DE LEGALIDAD”

a) Argumentos de la investigada

El operador de servicios en sus alegatos de conclusión, expresó que, su actuar se ajustó estrictamente al principio de legalidad que rige el ejercicio de las funciones administrativas, en particular en lo relativo al régimen de protección de usuarios en servicios de comunicaciones, dado que, la regulación vigente privilegia el derecho del usuario a conservar su número y a escoger libremente su proveedor, incluso por encima de las contingencias técnicas del proveedor donante.

Lo anterior, en consideración del operador se traduce en una protección reforzada del derecho del usuario, frente a rechazos infundados o no soportados.

Indicó que:

“(…) el propio régimen regulatorio establece expresamente que, ante la falta de respuesta del proveedor donante dentro del término perentorio, la solicitud de portación se entiende aceptada, activándose una consecuencia legal automática, sin que pueda hablarse de infracción por parte del proveedor donante. Adicionalmente, el sistema normativo incorpora un mecanismo de autenticación robusto y autónomo, ajeno al proveedor donante: el Número de Identificación Personal (NIP).

(…)

De este modo, no puede trasladarse responsabilidad sancionatoria a COMCEL por una portación aprobada automáticamente, cuando el

¹⁹ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

²⁰ Acatar los plazos máximos previstos en la regulación para adelantar las actividades a su cargo dentro del Proceso de Portación.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

sistema regulatorio ya contempla tales escenarios como parte de su propia arquitectura.

La falta de respuesta por causas técnicas puntuales, excepcionales y no imputables al operador, no constituye infracción alguna, y así lo reconoce el propio diseño del sistema. Más aún, el rechazo sin soporte habría implicado —ese sí— un incumplimiento sancionable, en tanto habría vulnerado directamente el derecho del usuario a portar su número. (....)”

Por todo lo anterior, considera que no existe mérito jurídico ni técnico para derivar responsabilidad sancionatoria de **COMCEL**, motivo por el cual solicita el archivo de la actuación debido a la ausencia de infracción.

b) Consideraciones de la Dirección

Como se ha desarrollado a lo largo de este acto administrativo, el actuar de **COMCEL** al no rechazar la solicitud de portación, según las condiciones establecidas en la regulación vigente para la época de los hechos, no puede considerarse ajustada al principio de legalidad, dado que, la línea [REDACTED] entre el 15 y el 20 de diciembre de 2022, estuvo activa a nombre de la señora [REDACTED], y esta se portó el 20 de diciembre de 2022, con destino a otro operador, sin contar con la autorización de la suscriptora del contrato, y conociendo que los datos de identificación no correspondían con los de la titular.

Con esta conducta, el operador desconoció la obligación expresa que tenía de rechazar la solicitud de portación, de manera eficiente y eficaz, pues, aunque su sistema reconoció y alertó que la solicitante no era la suscriptora del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada, continuó con el proceso de portación.

En consecuencia, por parte de esta Dirección no podría reconocerse que la actuación del operador investigado fue en pro de privilegiar o garantizar el derecho del usuario a conservar su número y a escoger libremente su proveedor, incluso por encima de las contingencias técnicas del proveedor donante.

Por el contrario, se aclara al operador que, si bien el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, en el artículo 2.1.16.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016²¹ establece como un derecho de los usuarios el conservar el número asignado y a escoger libremente su proveedor, estos derechos deben garantizarse e integrarse conforme con las demás normas de dicho régimen, como lo son las relativas al proceso de portación numérica.

El trámite y proceso de portación están sujetos a requisitos de forma y de fondo, entre los cuales se encuentra la condición de que la solicitud debe ser presentada por el o la titular de la línea o suscriptor o suscriptora del contrato de servicios.

De tal manera, al continuar con el proceso de portación **COMCEL** vulneró estos derechos a la señora [REDACTED], pues teniendo la justificación legal para rechazar la solicitud presentada por un tercero no autorizado, este continuó con el trámite, perjudicando a la titular real de la línea, quien perdió su número de línea móvil por una omisión de su operador.

Así las cosas, es claro que, la actuación de COMCEL no se ajustó al principio de legalidad, sino que lo transgredió al omitir el cumplimiento de una obligación regulatoria expresa.

²¹ Modificado por el artículo 1 de la Resolución CRC 5111 de 2017.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

De otra parte, se reitera nuevamente que, la "aceptación automática" del ABD fue diseñada para evitar bloqueos injustificados por parte del proveedor donante, y no como un eximente de la obligación que tiene de rechazar las solicitudes de portación que no se ajusten a lo establecido en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Por tal motivo, el que se haya previsto tal aceptación por parte del ABD, la misma no elimina la posibilidad de imponer una sanción al operador cuando se evidencie que la falta de respuesta se debió a una actuación negligente y contraria a la regulación, tal y como se comprobó en esta investigación.

Finalmente, frente a la incorporación en el sistema normativo del Número de Identificación Personal (NIP) como mecanismo de autenticación robusto y autónomo para comprobar la identificación del solicitante, ajeno al proveedor donante, esta Dirección estima conveniente precisar que, aunque el NIP constituye un mecanismo de autenticación en el proceso de portabilidad, su función no desplaza ni sustituye las obligaciones del proveedor donante, especialmente la de verificar que el solicitante, sea el titular de la línea y con quien se celebró el contrato de prestación de servicios.

El que **COMCEL** pretenda trasladar toda la carga de autenticación al mecanismo NIP, implicaría desconocer las obligaciones que la Resolución CRC 5050 de 2016, impone al proveedor donante y las consecuencias jurídicas que conlleva su incumplimiento, pues el hecho de que existan otros sistema de validación, esto no exonera al operador de verificar elementos que, como en este caso, estaban a su alcance y que resultaban determinantes para detectar una solicitud que no fue presentada por la titular de los servicios contratados.

En conclusión, esta Dirección encuentra que, ninguno de los argumentos de defensa planteados desvirtúa la obligación que le asistía al operador de rechazar la solicitud de portación presentada el 19 de diciembre de 2022, ni lo exonera de su inobservancia.

10.5. Conclusiones de la investigación

Producto del análisis de las pruebas aportadas, esta Dirección concluye que COMCEL desconoció la obligación que le asistió de rechazar la solicitud de portación de la línea móvil No. [REDACTED], presentada el 19 de diciembre de 2022, según las condiciones establecidas en la regulación. Lo anterior al acreditarse que los datos de identificación de la solicitante no correspondían con los de la titular, y además, no existió autorización de la suscriptora del contrato, para tramitar la solicitud.

Con lo anterior, transgredió lo dispuesto en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5²² y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7²³ de la Resolución CRC 5050 de 2016, y configuró la infracción prevista en el numeral 12 del artículo 64 de la Ley 1341 de 2009.

DÉCIMO PRIMERO. DOSIMETRÍA SANCIONATORIA

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

En primer lugar, es importante resaltar que, las normas en materia de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones buscan dotar a los consumidores de un mínimo de garantías y derechos con el objeto de equilibrar la posición de superioridad de las sociedades comerciales que prestan estos servicios, para garantizar estos derechos confirió a la Superintendencia de

²² Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

²³ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Industria y Comercio facultades de inspección, vigilancia y control, otorgándole el poder para “Tramitar y decidir las investigaciones en contra de proveedores de servicios de telecomunicaciones por presuntas infracciones al régimen de protección a usuarios de los servicios de telecomunicaciones y adoptar las medidas y las sanciones que correspondan de acuerdo con la ley”²⁴.

Ahora bien, es importante resaltar que, la sanción es una herramienta legal que no solo está dada para censurar las conductas que son contrarias a los derechos y garantías establecidos en favor de los usuarios de los servicios de comunicaciones, tiene también una función de prevención general, cuyo fin busca persuadir a los proveedores de que se abstengan de ejecutar o realizar comportamientos que atenten o lesionen los derechos legítimamente reconocidos por el ordenamiento legal, previniéndoles de las consecuencias negativas que supondría su conducta, por esto, las sanciones guardan su característica de secundaria y derivada, y solo son aplicables en los casos que no existe lugar a dudas de la vulneración normativa.

Las normas jurídicas atribuyen derechos e imponen obligaciones, así, en el caso en que falle esta estructura, el apartado estatal recurre a imponer sanciones de carácter correctivo.

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

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

Entonces, la imposición de las sanciones por parte de la autoridad conlleva límites y condiciones específicas cuyo seguimiento se deriva que el sujeto destinatario de los deberes y obligaciones tenga plena claridad acerca de las consecuencias que puede generar su indebido actuar. De lo anterior, es claro que siempre y cuando la autoridad sancionadora se mantenga dentro de los límites que legalmente le han sido impuestos, puede modular la sanción, atendiendo a diversos criterios que puede tornarla más o menos gravosa. Así lo ha dicho la Corte Constitucional²⁵ 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 virtud de la facultad sancionatoria legalmente a ella atribuida, obedece principalmente a una facultad discrecional que no es absoluta, esto es, no depende de la aplicación de criterios subjetivos. Además, está sujeta a lo dispuesto en el artículo 44 del CPACA, esto es, que en su contenido “debe ser adecuada a los fines de la norma que la autoriza, y proporcional a los hechos que le sirven de causa”.

En este sentido, en la valoración de la falta y la intensidad de la sanción se debe tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 50 del CPACA, en atención a la

²⁴ Numeral 3 del artículo 13 del Decreto 4886 de 2011.

²⁵ Sentencia Corte Constitucional C-1153 de 2005. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

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, a saber:

“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 propio).

De acuerdo con la citada disposición normativa, no es requisito sine qua non que todos los criterios antes mencionados deban estar configurados para poder imponer una sanción por la transgresión a las disposiciones previstas en el Régimen de Protección de Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

Dichos criterios se tendrán en cuenta, a efectos de considerar el tipo de sanción que sea aplicable que, en materia de servicios de comunicaciones, está previsto en el artículo 65 de la Ley 1341 de 2009, modificado por el artículo 44 de la Ley 1753 de 2015, que incluye, entre otras, multas a personas jurídicas por una cantidad de hasta quince mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (15.000 SMLMV).

Por lo tanto, encontrándose demostrada la vulneración a las disposiciones en materia de protección al usuario, relativas a los hechos descritos en el presente acto, se procede a establecer la respectiva sanción teniendo en cuenta los parámetros antes anotados y el siguiente análisis de los criterios de graduación aludidos, así:

11.1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados

En el presente caso, esta Dirección advirtió de las pruebas obrantes en el expediente que, el operador omitió rechazar la solicitud de portación de la línea [REDACTED], presentada el 19 de diciembre de 2022, según las condiciones establecidas en la regulación, dado que los datos de identificación de la solicitante no correspondían con los de la titular y suscriptora del contrato, ni existía ninguna autorización de esta para tramitar la solicitud.

Con esta conducta, el operador lesionó o trasgredió palmariamente el bien jurídico tutelado por la administración denominado como el derecho a conservar el número desarrollado en el artículo 2.1.16.1 de la numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009, pues **COMCEL**, al continuar con el proceso de portación permitió que se activaran a nombre de un tercero y con otro operador, servicios en la línea de la que era titular la denunciante, desconociendo con ello la voluntad que tenía esta de permanecer con el operador con el que llevaba más de 10 años, y conservar el número asignado originariamente por el proveedor, afectando la continuidad de sus servicios.

Aunado a ello, al concretarse el cambio de operador no consentido por la titular de la línea, **COMCEL** lesionó o trasgredió palmariamente el derecho de la denunciante como usuaria de servicios de comunicaciones de escoger o elegir libremente el prestador con el que desea que se continúen prestando los servicios móviles, en sus propios tiempos y condiciones.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Así las cosas, se precisa que las prácticas irregulares en el proceso de portación son un tema que reviste la mayor importancia en el sector, por la trascendencia de los bienes jurídicos y derechos de los usuarios que involucran. Por tal motivo, es deber del operador rechazar la solicitud de portación que evidencie que no es tramitada por el o la suscriptora del contrato, en aras de garantizar que los usuarios continúen con el número que les fue asignado y asegurar que sea por una decisión propia la elección de cambiar a su operador y no como fruto de actividades fraudulentas.

Con sustento en lo anterior, la Dirección considera que esta trasgresión vulneró de manera directa los anteriores derechos de la usuaria, aun cuando estos 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 fue transgresora de las obligaciones asignadas, por lo que, debe ser sancionada con fundamento en este criterio.

De otra parte, debe precisarse que, en el derecho administrativo sancionador, el criterio de daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados, no busca exclusivamente 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, aspecto que “en el derecho administrativo es reemplazado por la antijuricidad”²⁶. De esta manera, la antijuricidad es:

“(…) la característica de contrariedad al derecho presentada por un comportamiento consistente en la inobservancia de la prohibición o el mandato contenidos (sic) en la norma, aspecto que se conoce con la denominación de antijuridicidad formal; sin embargo, para poder predicar el carácter antijurídico de la conducta es, además, indispensable la vulneración del bien jurídico - no en sentido naturalístico, como causación de un daño al estilo de F. Von Liszt - concebida como la contradicción ideal con el valor protegido por la norma (lesión del bien jurídico) perspectiva de análisis denominada antijuridicidad material”²⁷ (Destacado fuera de texto).

Así, esta Dirección aclara que 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”²⁸. A partir de lo citado, es pertinente indicar que para verificar o ponderar la antijuridicidad de la conducta, así como 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.º20738 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’²⁹, de allí que**

²⁶ Velandia, Mauricio. Derecho de la competencia y del Consumo. Editorial Universidad Externado de Colombia, segunda edición. 2011. Pág. 42.

²⁷ Velásquez Velásquez, Fernando. Manual de Derecho Penal Parte General. Ediciones Jurídicas Andrés Morales, cuarta edición, 2010. Pág. 457.

²⁸ 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).

²⁹ Sentencia Consejo de Estado, C.P. Enrique Gil Botero. Radicado N.º 20738 del 22 de octubre de 2012.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

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 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”³⁰ (Destacados fuera de texto).

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”³¹, 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.

De esta manera, 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. Para 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.

En esta investigación, como se demostró y sustentó en este acto administrativo, fueron evidentes las transgresiones normativas en las que incurrió el operador de servicios, al incumplir lo dispuesto en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5³² y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7³³ de la Resolución CRC 5050 de 2016; al no rechazar la solicitud de portación según las condiciones establecidas en la regulación vigente para la época de los hechos.

Con esta conducta **COMCEL** lesionó y restringió el derecho a conservar el número de la usuaria y el derecho a la libre elección, como se desarrolló previamente, lo que justifica la aplicación del criterio en estudio.

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

De conformidad con lo expuesto, se evidencia que la sociedad investigada no desplegó la conducta prudente o diligente que se espera de aquella, dada su amplia trayectoria y experiencia en el mercado. En efecto, esas condiciones le permiten conocer, perfectamente, las normas que rigen el sector, lo cual le exige un mayor cuidado frente al cumplimiento de sus obligaciones y la garantía de los derechos de los usuarios.

³⁰ 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).

³¹ 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.”

³² Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

³³ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

En el presente caso no se evidenció ni el operador acreditó la diligencia o prudencia en la atención de sus deberes, esto, dada la omisión de rechazar la solicitud de portación de la línea [REDACTED], presentada el 19 de diciembre de 2022, según las condiciones establecidas en la regulación, al evidenciar que los datos de identificación de la solicitante, no correspondían con los de la titular, y además, no existía ninguna autorización de la suscriptora del contrato, para tramitar la solicitud.

Así las cosas, si dentro de sus obligaciones el operador debe autorizar o rechazar las solicitudes de portación según las condiciones establecidas en la regulación sectorial, no existe razón alguna para que **COMCEL** se releve de su cumplimiento, máxime cuando se está ante la omisión de un deber básico y esencial de las empresas que prestan servicios móviles, quienes constantemente están realizando procesos de portación en calidad de donantes o receptores.

Además, pese a que el mismo sistema del operador fue quien reconoció y alertó que la solicitante no era la suscriptora del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada, este continuó con el proceso de portación, en desmedro del derecho de la denunciante.

Por tanto, este criterio resulta aplicable como agravante en la graduación de la sanción.

11.3. De los demás criterios de graduación

Dentro de la presente actuación no se encuentran probados los criterios de **(i)** beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero; **(ii)** reincidencia en la comisión de la infracción; **(iii)** resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión; **(iv)** utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos; **(v)** renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente; y, **(vi)** reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas, los cuales se encuentran señalados en los numerales 2, 3, 4, 5, 7 y 8 del artículo 50 del CPACA.

En consecuencia, no resultan aplicables al momento de dosificar la sanción correspondiente.

DÉCIMO SEGUNDO. CRITERIOS ATENUANTES DE LA SANCIÓN.

En lo que atañe a los supuestos de hecho previstos como factores atenuantes a los que alude el párrafo 1º 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 esta investigación no está probado ninguno de los supuestos allí previstos, por consiguiente, no es procedente tener en cuenta estos criterios al momento de dosificar la multa a imponer.

DÉCIMO TERCERO. SANCIÓN ADMINISTRATIVA

Establecida la responsabilidad de la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con el NIT 800.153.993-7, por el incumplimiento de lo establecido en el subíndice 2.6.2.5.3.1 del numeral 2.6.2.5.3 del artículo 2.6.2.5³⁴ y el numeral 2.6.4.7.1 del artículo 2.6.4.7³⁵ de la Resolución CRC 5050 de 2016, lo que configuró la infracción prevista en el numeral 12 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.

³⁴ Modificado por el artículo 9 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

³⁵ Modificado por el artículo 15 de la Resolución CRC 5929 de 2020.

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

Por tanto, la sanción será una multa por **MIL QUINIENTOS CUARENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (1540 SMLM)** que corresponde a la suma de **MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS M/L (\$1.540.000.000)**, monto al que se llega luego de considerar los criterios de graduación anteriormente expuestos.

A efectos de tasar el valor de la multa esta Entidad tuvo en cuenta el monto del salario mínimo legal mensual vigente al momento de la infracción³⁶, de acuerdo con la instrucción impartida por el Despacho de esta Delegatura el 16 de noviembre de 2023³⁷, y calculará el equivalente en el valor de la Unidad de Valor Básico, conforme con lo previsto en el artículo 313 de la Ley 2294 de 2023³⁸, por medio de la cual se expidió el “Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026”.

En consecuencia, la multa de **MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS M/L (\$1.540.000.000)** equivale a **133.310,249 UVB**³⁹.

En mérito de lo expuesto, esta Dirección,

RESUELVE

ARTÍCULO 1. Imponer a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con el NIT 800.153.993-7, una sanción pecuniaria a favor de la Nación por **MIL QUINIENTOS CUARENTA SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES (1540 SMLM)**⁴⁰ que expresados en Unidades de Valor Básico corresponden a **133.310,249 UVB** y que equivalen a la suma de **MIL QUINIENTOS CUARENTA MILLONES DE PESOS M/L (\$1.540.000.000)**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

PARÁGRAFO 1. 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:

³⁶ El salario mínimo legal mensual vigente para el año 2022 era de \$1.000.000 de pesos.

³⁷ Memorando radicado con el N.º 23-513648-0.

³⁸ **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”.

³⁹ El valor de la UVB para la vigencia 2025, conforme con lo dispuesto en la Resolución 3914 del 17 de diciembre de 2024, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es de \$11.552.

⁴⁰ De acuerdo con el valor vigente del salario al momento de los hechos, año 2022 (\$1.000.000 de pesos)

RESOLUCIÓN NÚMERO 64418 DE 2025

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

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 Avenida Carrera 13 N.º 27 - 00, piso 3 Bogotá.

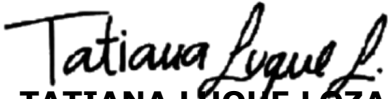
ARTÍCULO 2. Notificar personalmente el contenido de la presente resolución a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con el NIT 800.153.993-7, entregándole copia de la misma e informándole que contra ella procede el recurso de reposición interpuesto ante la Directora de Investigaciones 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 dispuesto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO 3. Comunicar el contenido de la presente resolución a la señora [REDACTED], identificada con la cédula de ciudadanía No. [REDACTED], en su calidad de denunciante entregándole copia de la misma.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C, a los 28 días de agosto de 2025

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


TATIANA LUQUE LOZANO

Proyectó: KO
Revisó: AMCC
Aprobó: TLL