

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

RESOLUCIÓN NÚMERO 46189 DE 2023
(4 de agosto)

Radicación: 20-9765

VERSIÓN PÚBLICA

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, especialmente las previstas en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, y la Ley 1340 de 2009, y

CONSIDERANDO

1. Que el artículo 333 de la Constitución Política establece que “la libre competencia económica es un derecho de todos” y que “el Estado, por mandato de la Ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional”.
2. Que de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley 1340 de 2009 y en el numeral 3 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 1 del Decreto 92 de 2022, es función de la Superintendencia de Industria y Comercio “[c]onocer en forma privativa de las reclamaciones o quejas por hechos que afecten la competencia en todos los mercados nacionales y dar trámite a aquellas que sean significativas para alcanzar en particular, los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.
3. Que según lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 9 del Decreto 4886 de 2011, modificado por el artículo 4 del Decreto 92 de 2022, corresponde a la Delegatura para la Protección de la Competencia (en adelante la Delegatura) “[t]ramitar, de oficio o por solicitud de un tercero, averiguaciones preliminares e instruir las investigaciones tendientes a establecer infracciones a las disposiciones sobre protección de la competencia”.
4. Que **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC** (en adelante **TELEFÓNICA**)¹, **EDATEL S.A.** (en adelante **EDATEL**)², **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.** (en adelante **UNE**)³, la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. PUDIENDO IDENTIFICARSE PARA TODOS LOS EFECTOS CON LA SIGLA ETB S.A. E.S.P.** (en adelante **ETB**)⁴ y **PROMOTORA**

¹ La denuncia se dirigió a la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones de la SIC. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “000.20-9765-0”. Archivo: “20009765—0000000003.pdf”. Dicha denuncia fue adicionada mediante los consecutivos con radicado No. 20-9765-112 y 20-9765-126.

² Radicado 20-137706-0. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-137706”, Carpeta: “20-137706-0”, Archivo: “20137706-0000000002.pdf”. Radicado 20-137691-0. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-137691”, Carpeta: “20-137691-0”, Archivo: “20137691—0000000006.pdf”. Radicado 20-144535-2. Esta fue trasladada a esta Delegatura mediante comunicación 20-144535-2. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-144535-3”. Archivo: “20144535—0000300004.pdf”. Radicado 20-209995-0. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-209995”. Archivo: “20209995—0900000003.pdf”. Páginas 2 a la 18. Radicado 20-275369-0. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-275379”. Archivo: “20275379—0000000003.pdf”. Páginas 1 a la 3.

³ Los anexos completos de las denuncias de **UNE** y **EDATEL** se incluyeron en el expediente de la presente actuación mediante el consecutivo con radicado No. 20-9765-169. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”, Carpeta: “20-9765-169”, Carpeta: “Duplicado - Carpeta compartida Rad. 20-137706”. Archivo: “1. 20200515_Denuncia_Compentencia_COMCEL_SIC (1).pdf”.

⁴ Consecutivo acumulado con radicado No. 20-230976-0. ante la Dirección de Protección de Usuarios de Telecomunicaciones de esta Superintendencia y la misma se trasladó a esta Delegatura. Los anexos de esta última

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

DE TELEVISIÓN INTERNET Y COMUNICACIONES S.A.S. (en adelante **PROMOVISIÓN**)⁵ presentaron denuncias ante esta Superintendencia en contra de **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (en adelante **COMCEL**). Estas denuncias fueron acumuladas al expediente con el que se tramita la presente actuación administrativa⁶.

Según lo señalado por los denunciados, **COMCEL** estaría incumpliendo con el objeto del programa financiado por el **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **MINTIC**), el cual tendría como finalidad permitir el acceso de internet fijo a los habitantes de los estratos 1 y 2. Los denunciados manifestaron que **COMCEL** estaría incurriendo en los siguientes comportamientos: (i) la omisión deliberada de información a través de piezas publicitarias sobre las condiciones de las ofertas comerciales para adquirir el servicio de internet fijo por medio del subsidio de “MinTIC para los estratos 1 y 2”; (ii) la indebida utilización de los recursos públicos, pues no se destinarían para ampliar la penetración del servicio en los términos del contrato, sino para captar clientes de otros operadores del servicio de internet fijo; y (iii) la inadecuada asesoría a los usuarios de otros operadores para contratar los servicios de **COMCEL**, previa terminación de sus relaciones comerciales con su proveedor.

5. Que en ejercicio de las facultades conferidas en los numerales 56, 57 y 58 del artículo 1 del Decreto 4886 de 2011⁷, modificado por el Decreto 92 de 2022, la Delegatura adelantó distintas actuaciones administrativas con el fin de recaudar información sobre los hechos denunciados. En ese sentido, se formularon múltiples requerimientos de información y se practicaron diversas declaraciones.

6. Que la Delegatura tendrá en cuenta todos los medios de prueba que obran en el expediente para la evaluación de los hechos objeto de la presente actuación. Sin perjuicio de lo anterior, la evidencia utilizada en este acto administrativo fue reunida en la carpeta identificada como “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”⁸, ubicada dentro de la carpeta denominada “CARPETAS RESERVADAS” del expediente. Igualmente, se tuvieron en cuenta los medios probatorios obrantes en las carpetas públicas que hacen parte del referido expediente. Esto únicamente para efectos de facilitar su consulta.

7. Que la Delegatura pudo concluir, una vez examinada toda la información obrante en el expediente, que existe mérito para iniciar una investigación administrativa en contra de **COMCEL** con base en la siguiente hipótesis de caso.

COMCEL fue seleccionado como ejecutor de un proyecto de subsidios llamado “Última Milla” adelantado por **MINTIC**. Este proyecto se focalizó en fomentar la demanda de servicios de internet fijo en los estratos 1 y 2 en municipios priorizados. Por medio de este proyecto, los usuarios debían cumplir ciertos requisitos, entre ellos pertenecer a los estratos 1 y 2 y no haber contado con la prestación del servicio de internet fijo en los 6 meses anteriores a la instalación del servicio. Durante la ejecución de dicho proyecto, **COMCEL** habría promovido la vinculación de un número significativo de usuarios –al menos 21.436– que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios del programa de subsidios otorgado por **MINTIC** porque eran clientes de competidores de la investigada. Los comportamientos de **COMCEL** se habrían desarrollado por medio de la implementación de las siguientes estrategias comerciales: (i) la difusión de piezas publicitarias orientadas a vincular a un número masivo de suscriptores sin señalar de manera clara que se requería el cumplimiento de ciertos requisitos para acceder a los subsidios; (ii) el ofrecimiento de la suscripción como beneficiarios del programa de subsidios a un número importante de usuarios con vínculos vigentes con otros operadores

denuncia se incorporaron en el radicado 20-9765-168. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “168.20-9765-168”. Carpeta: “OneDrive_1_3-8-2022(etb 168)”. Archivo: “Denuncia SIC USUARIOS.pdf”.

⁵ Esta queja se acumuló en el radicado No. 20-182002. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta: “20-9765 Acumulados”, Carpeta: “20-182002”. Archivo: “20182002—0000000002.pdf”

⁶ Como consecuencia de lo anterior y en desarrollo de la averiguación preliminar de esta actuación administrativa, las quejas, documentos y demás piezas probatorias que obraban en los trámites radicados con los No. 20-135027, 20-137691, 20-137706, 20-138360, 20-140577, 20-144535, 20-148875, 20-178427, 20-182002, 20-209995, 20-230976, 20-275379, 20-176791, 20-181062, 21-181248, 21-515135 se acumularon para que hicieran parte del expediente administrativo radicado con el No. 20-9765.

⁷ Decreto 4886 de 2011. “Artículo 1. Funciones generales. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá las siguientes funciones:

(...) 56. Realizar visitas de inspección, decretar y practicar pruebas y recaudar toda la información conducente, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales cuyo control le compete y adoptar las medidas que correspondan conforme a la ley. 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. 58. Interrogar, bajo juramento y con observancia de las formalidades previstas para esta clase de pruebas en el Código de Procedimiento Civil, a cualquier persona cuyo testimonio pueda resultar útil para el esclarecimiento de los hechos durante el desarrollo de sus funciones”.

⁸ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

competidores; y (iii) la omisión en la adopción de medidas oportunas y efectivas para revisar las condiciones de ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios.

Lo anterior habría generado un favorecimiento en la participación de **COMCEL** en el mercado como consecuencia de la indebida utilización de un subsidio destinado a ampliar la demanda y la penetración en el servicio de internet fijo en Colombia para hogares de estratos 1 y 2 de los municipios que se encontraban focalizados en el proyecto. Igualmente, con la desnaturalización del subsidio **COMCEL** habría impedido una dinámica de competencia adecuada en razón a que los demás operadores competidores no habrían tenido la posibilidad de enfrentar la oferta de **COMCEL**, la cual estaba apalancada por el subsidio otorgado por el Estado a través de la tarifa social. Esa circunstancia habría liberado a **COMCEL** de las presiones competitivas que debían determinar su comportamiento en el mercado.

Con fundamento en los comportamientos antes enunciados, la Delegatura considera que existe mérito para formular pliego de cargos contra **COMCEL** por la presunta infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y porque presuntamente habría realizado los actos de competencia desleal previstos en los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996. Sobre el particular, se habría evidenciado que el agente investigado se habría aprovechado de los subsidios otorgados por el **MINTIC** para vincular de manera irregular a un número importante de clientes de sus competidores con el fin de obtener mayor clientela y poder incrementar su participación en el mercado. Esto a pesar de que con estos comportamientos afectaría la buena fe comercial, los usos honestos y la lealtad que se debe manifestar frente a los demás competidores en el mercado. Adicionalmente, es importante mencionar que, mediante la implementación de estas estrategias comerciales, **COMCEL** habría impedido que un número considerable de consumidores pertenecientes a sectores vulnerables o desfavorables de distintas regiones del país, a quienes estaba dirigido el programa, recibieran los subsidios promovidos por el **MINTIC**.

Para efectos de sustentar la anterior hipótesis de caso, en esta resolución se presentarán los siguientes aspectos: (i) una caracterización del mercado posiblemente afectado relacionado con la prestación de servicios de internet fijo; (ii) la presentación de los elementos fácticos y probatorios que permiten evidenciar el desarrollo de posibles conductas contrarias a la libre competencia económica; y, finalmente, (iii) la enunciación de las normas del régimen de competencia que se habrían infringido con los comportamientos examinados en esta investigación administrativa.

8. Que la Delegatura presentará en esta sección la caracterización del mercado que es objeto de examen en esta actuación. La exposición seguirá este orden: (i) la descripción de **COMCEL** como agente de mercado; (ii) las características generales de la prestación de servicios de internet fijo; (iii) el contexto del proyecto de incentivos a la demanda del **MINTIC**; (iv) la focalización del proyecto en regiones beneficiarias; (v) las fases de operación del proyecto; y, finalmente, (vi) las conclusiones sobre la caracterización del mercado posiblemente afectado.

8.1. Descripción de COMCEL como agente de mercado

COMCEL es una sociedad colombiana identificada con NIT 800.153.993-7 y con domicilio en la ciudad de Bogotá, D.C. Fue constituida mediante escritura pública No. 588 del 14 de febrero de 1992 e inscrita en el registro mercantil el 18 de febrero de 1992.

La sociedad tiene por objeto social principal la prestación y comercialización de servicios de comunicaciones tales como los de telefonía móvil a personas naturales y jurídicas, así como la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones dentro o fuera de Colombia. Según el certificado de existencia y representación legal, la sociedad extranjera **AMÉRICA MÓVIL S.A. DE C.V.** (en adelante **AMÉRICA MÓVIL**) ejerce control sobre **COMCEL**⁹. Es importante resaltar que **AMÉRICA MÓVIL** es uno de los más grandes conglomerados de telecomunicaciones a nivel continental y mundial. Es líder en servicios integrados de telecomunicaciones en Latinoamérica y cuenta con una plataforma de comunicaciones que le permite ofrecer a sus clientes un portafolio de servicios y soluciones de comunicación mejoradas en 23 países de América Latina, Europa Central y del Este.

La Delegatura también considera importante mencionar que **COMCEL** ofrece y promociona sus servicios por medio de la marca 'CLARO' en el territorio colombiano¹⁰.

⁹ Documento privado No. 0000001 del 13 de febrero de 2006 e inscrito el 2 de marzo de 2006.

¹⁰ Esta información obra en el expediente en respuesta a requerimiento de información. Sobre este punto, **COMCEL** señaló lo siguiente: “De acuerdo a lo solicitado en el presente numeral, procedemos a adjuntar las políticas de uso y tratamiento de signos distintivos de propiedad de **COMCEL S.A.** De igual forma se aporta regulación corporativa para el uso por parte

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

8.2. Características generales de la prestación de servicios de internet fijo

El mercado posiblemente afectado en la presente investigación administrativa se relaciona con la prestación de servicios de internet fijo. Mediante este servicio se provee la disponibilidad de los elementos (funcionalidades y recursos de red) necesarios para permitir a un usuario interconectarse a la red de internet y aprovechar sus recursos y servicios. La prestación de estos servicios se realiza por medio de una conexión fija, inalámbrica o no. En esa medida, el usuario tiene limitada la capacidad de desplazamiento para mantener la conexión¹¹. El servicio se puede prestar a través de tecnologías alámbricas¹², es decir, conexiones con “cable modem”, aprovechando las redes de cable inicialmente usadas para la provisión de servicios de televisión y redes híbridas de fibra óptica y coaxial¹³. También se encuentran implementaciones de redes de acceso fijas con tecnologías inalámbricas, que van desde el uso de WiFi, radioenlaces punto a punto o punto a zona, servicios satelitales e incluso tecnologías para acceso móvil con aplicaciones fijas¹⁴.

Las redes de acceso son fijas en principio porque el acceso al servicio se encuentra limitado al domicilio en el cual se despliega el mismo. Esta limitación se da por dos elementos principales: (i) la infraestructura y (ii) las características de los CPE (*Customer-premises equipment*). La infraestructura impide la movilidad en el caso de redes cableadas y en el caso de enlaces fijos, así mismo limita la movilidad en el caso de servicios punto – zona¹⁵.

En la siguiente tabla se presenta el número de accesos a internet fijo en Colombia, el cual ha venido creciendo especialmente en el año 2020, cuando tuvo un crecimiento cercano a 11,5% con respecto al año 2019. En cuanto a la oferta del mercado, se encontró que para el año 2018 existían 353 agentes oferentes de internet fijo y que para el año 2020 había 571 oferentes, lo cual representa un crecimiento cercano al 61,8% en solo 2 años.

Tabla No. 1. Internet fijo operadores y accesos por años

AÑO	OPERADORES	ACCESOS
2018	353	6.730.637
2019	439	6.978.307
2020	571	7.778.417
2021	766	8.454.845
2022	846	8.801.202

Fuente: Elaboración SIC¹⁶

Por otra parte, como muestra la siguiente tabla, los accesos a internet por departamentos están concentrados principalmente en Bogotá, Antioquia y Valle del Cauca, que representan el 56% promedio anual de los accesos en el territorio nacional. Este resultado se entiende desde la importancia económica y la población de los departamentos mencionados, que muestran que la dinámica de competencia al interior de cada departamento obedece a condiciones propias de cada región.

de distribuidores, aliados o agentes, junto con sus respectivos anexos” 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “123.20-9765-123”. Archivo: “20009765—0012300002.pdf”. Página 1. Adicionalmente, “(...) **5.1 Uso de Marca Claro Colombia.** Claro Colombia realiza administración de la marca y submarcas CLARO, en su calidad de licenciataria de las mismas, y se compromete al buen uso aceptando que no dañará o perjudicará la reputación de las mismas. CLARO limita cuidadosamente el uso de la familia de marcas CLARO y autoriza de manera expresa el uso cuando el mismo es permitido. Teniendo en cuenta lo anterior, todos los colaboradores directos e indirectos y sus aliados (proveedores, personal y agentes) de Claro tienen la obligación de velar por el uso correcto de la marca, y en caso de identificar un mal manejo deberá reportarse por escrito a la Gerencia de Marca”. 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “RESERVADA COMCEL”, Carpeta: “123.20-9765-123(RESERVADA)”, Carpeta: “Anexos Comcel”, Carpeta: “Punto 1”. Archivo: “POL Política Uso de Marca y Anexo Lineamientos.pdf”.

¹¹ Comisión de Regulación de Comunicaciones (2022). “Promoción de la conectividad a internet fijo en zonas de difícil acceso”. Enlace consultado en: https://cocom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-7/Propuestas/documento_de_alternativas_regulatorias_promocion_de_la_conectividad_a_internet_fijo_en_zonas_de_dificil_acceso.pdf

¹² Como las de cobre con soluciones de par trenzado, RDSL y xDSL. Esto Incluye ADSL, VDSL, SDSL y HDSL

¹³ HFC por sus siglas en inglés, en las diferentes modalidades: FTTx (FTTN - Fiber to the Node, FTTC - Fiber to the Cabinet, FTTB - Fiber to the Building, y FTTH - Fiber to the Home), la mayoría de ellas usando tecnologías GPON (Gigabit Passive Optical Network)

¹⁴ Comisión de Regulación de Comunicaciones (junio 2017). Revisión del mercado de datos fijos.

¹⁵ Comisión de Regulación de Comunicaciones (junio 2017). Revisión del mercado de datos fijos.

¹⁶ Este cálculo se realiza a partir de la base “Accesos de Internet Fijo desde 2017-2T”. Para realizar el cálculo del número de operadores y los accesos por año primero se filtraron los operadores prestadores de servicios de internet y con posterioridad se contabilizaron el número de accesos durante el cuarto trimestre de cada año. Consultado en: <https://postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/540ea080-bf16-4d63-911f-3b4814e8e4f1#{}>.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Tabla No. 2. Participación por departamentos en el número de accesos en Colombia

AÑO	BOGOTÁ	ANTIOQUIA	VALLE DEL CAUCA	CUNDINAMARCA	SANTANDER	ATLÁNTICO	BOLÍVAR	RISARALDA	TOLIMA	NORTE DE SANTANDER	OTROS
2017	29%	17%	11%	5%	5%	5%	3%	2%	2%	2%	18%
2018	28%	17%	11%	6%	5%	5%	3%	3%	2%	2%	18%
2019	27%	17%	11%	6%	5%	5%	3%	3%	2%	2%	18%
2020	27%	18%	11%	6%	5%	5%	3%	3%	2%	2%	19%
2021	26%	17%	11%	7%	5%	5%	3%	3%	2%	2%	19%

Fuente: Elaboración SIC¹⁷

Adicionalmente, es importante mencionar que **COMCEL** se posiciona como la empresa líder en al menos 10 departamentos de Colombia al ser el mayor proveedor de accesos a internet fijo en estos departamentos. Por su parte, empresas como **TELFÓNICA** y **UNE** también gozan de relevancia a nivel regional liderando en al menos 8 y 5 departamentos, respectivamente¹⁸.

8.3. Contexto del proyecto de incentivos a la demanda del MINTIC

De conformidad con lo señalado en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, el **MINTIC** tiene la función de promover de forma prioritaria el acceso a las Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones (en adelante **TIC**) de las poblaciones que presentan situaciones de pobreza y vulnerabilidad en las zonas rurales y más apartadas del país. Para facilitar prioritariamente el acceso a las **TIC** en este tipo de poblaciones, el **FONDO ÚNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES** (en adelante **FUNTIC**)¹⁹ ejerce la función de financiar los planes, programas y proyectos en los que se incentiva a los operadores a proveer los servicios de acceso a las **TIC** de los habitantes de estratos más bajos en el territorio nacional²⁰. Con base en estos lineamientos, el **FUNTIC** impulsó el programa denominado “Última Milla: Hogares Conectados”²¹. Este programa tuvo como propósito promover las iniciativas de acceso a los servicios de internet de cerca de 500.000 hogares de bajos recursos²². A partir de ese programa, surgieron distintos proyectos, entre los cuales se encuentra el Proyecto de Incentivos a la demanda de internet fijo (en adelante Proyecto de Incentivos)²³.

El Proyecto de Incentivos promovió la financiación de subsidios para el acceso a internet fijo de hogares pertenecientes a los estratos 1 y 2 y/o personas que acrediten las condiciones establecidas en la Ley 1699 de 2013²⁴. Este proyecto se desarrolló en dos fases²⁵. Sin embargo, la presente actuación administrativa únicamente se centrará en la primera fase del proyecto.

¹⁷ Este cálculo se realiza a partir de la base “Accesos de Internet Fijo desde 2017-2T”. Para realizar el cálculo del porcentaje de accesos a internet fijo por departamentos primero se tomaron los accesos de los diferentes operadores por departamentos en el cuarto trimestre de cada año y se tomaron los diez primeros departamentos en accesos y en otros los demás departamentos cuyos accesos no alcanzan al 1%. Consultado en: <https://postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/540ea080-bf16-4d63-911f-3b4814e8e4f1#{}>.

¹⁸ Este cálculo se realiza a partir de la base “Accesos de Internet Fijo desde 2017-2T”. Para cada departamento se cuenta el número de accesos discriminando por el nombre de la empresa y se elige la empresa con mayor cantidad de accesos para cada departamento. Consultado en: <https://postdata.gov.co/dataset/suscriptores-e-ingresos-de-internet-fijo/resource/540ea080-bf16-4d63-911f-3b4814e8e4f1#{}>.

¹⁹ El **FUNTIC** es una Unidad Administrativa Especial del orden nacional, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, adscrita al Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Esta información se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://mintic.gov.co/portal/inicio/Atencion-y-Servicio-a-la-Ciudadania/Preguntas-frecuentes/107128:Fondo-Unico-de-TIC>

²⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Física Pública, Carpeta: “20-009765 Expediente físico”. Archivo: “Carpeta 1.pdf”. Folio 18.

²¹ La información sobre este programa se puede consultar en el siguiente enlace: <https://colombiatic.mintic.gov.co/679/w3-propertyvalue-188411.html> Para la implementación del Programa Hogares Conectados, el **MINTIC** estructuró cuatro diferentes proyectos que fueron contratados por medio de procesos de selección adelantados a finales de 2019 por el **FUNTIC** y liderados por la **DIRECCIÓN DE INFRAESTRUCTURA** del **MINTIC**.

²² 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: “RESERVADA GENERAL”. Carpeta: “fol 22 CD”. Archivo: “20-376371 – PARTE 1.pdf”. Página 12.

²³ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Anexo Técnico. Numeral 1.1 Definiciones. INTERNET FIJO. Servicio de conexión a la red mundial de comunicaciones, bajo plataformas tecnológicas con unidades fijas e inamovibles dentro de los predios, tales como CPEs, UEs, equipos de suscriptor, entre otras instaladas para un suscriptor, usuario, cliente o beneficiario final.

²⁴ La Ley de Beneficios 1699 de 2013 está orientada a mejorar la calidad de vida de los pensionados de la Fuerza Pública con discapacidad y los sobrevivientes de integrantes de las Fuerzas Militares o Policía Nacional, fallecidos por hechos o actos ocurridos por causa y razón del servicio, por acción directa del enemigo o en combate.

²⁵ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Numeral 2.3. SERVICIOS A PRESTAR. Numeral 2. “[...] En cualquier caso, los planes a ofrecer deberán tener como mínimo 5 Mbps en Downlink y 1 Mbps en Uplink, y no podrán establecer límites a la capacidad de tráfico.”

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

En esta primera fase, el **FUNTIC** adjudicó a **COMCEL** el proceso licitatorio **No. FTIC-LP-09-2019**²⁶. Como consecuencia de la adjudicación del proyecto, se suscribieron los contratos de aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019²⁷ (en adelante los contratos de aporte). El objeto de los referidos contratos fue descrito en los siguientes términos: “ejecutar el proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo en la región (...) adjudicada, obligándose a comercializar, instalar y prestar el servicio bajo las condiciones establecidas en el anexo técnico”. Por otra parte, el valor oficial del proyecto se distribuyó como se muestra a continuación:

Tabla No. 3. Valor presupuesto Proyecto de Incentivos del **MINTIC** – Fase 1 por región

Región	No. Contrato	Presupuesto COP ²⁸
Centro	857	\$ 79.722.190.667
Noroccidente	858	\$ 40.597.102.667
Norte	855	\$ 35.966.613.333
Oriente	864	\$ 27.488.568.000
Sur	856	\$ 30.926.522.667
Total		\$ 214.700.997.334

Fuente: Elaboración **SIC** con base en información contenida en los otrosíes de los contratos de aporte²⁹

Como se observa en la tabla, cada uno de los contratos de aporte corresponde a una de las regiones priorizadas por el **FUNTIC**. Sin embargo, los contratos se basaron en un formato idéntico. Solamente varían en las metas de usuarios y en los municipios en donde incide el proyecto. En el marco de estos contratos se debía cumplir con la focalización de los subsidios a la demanda, de manera que los subsidios se debían entregar de conformidad con las condiciones establecidas por **FUNTIC** en los respectivos contratos de aporte. Además, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 194 de la Ley 1955 de 2019 (Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022) y el artículo 34 de la ley 1341 de 2009, la focalización de los subsidios a la demanda deberá fundarse en el estímulo a la oferta y a la demanda de servicios de telecomunicaciones en beneficio de la población pobre y vulnerable facilitando prioritariamente el acceso y el servicio universal de todos los habitantes a las **TIC**.

En lo que respecta al plazo de ejecución del proyecto, se deben realizar las siguientes precisiones. Los contratos de aporte se suscribieron el 26 de diciembre de 2019, con acta de inicio del 30 de diciembre de 2019. El plazo de ejecución del contrato inicialmente fue fijado hasta el 28 de febrero de 2023. Sin embargo, este plazo se vio afectado como consecuencia del aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional por cuenta de la pandemia COVID-19³⁰. Por tanto, el 29 de mayo de 2020 se suscribieron diferentes actas de suspensión parcial para cada uno de los contratos de aporte desde el 25 de marzo y hasta el 31 de agosto de 2020, momento en el cual fue levantada la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptada y extendida por el Gobierno³¹. En ese orden de ideas, se suscribieron los Otrosí No.1 de los contratos de aporte, en los cuales se modificaron algunas especificaciones, entre ellas los plazos de ejecución del Proyecto de Incentivos, como se define en la siguiente tabla:

Tabla No. 4. Fecha límite de ejecución del Proyecto de Incentivos del **MINTIC** – Fase 1 por región

Región	No. Contrato	Plazo de ejecución
Centro	857	30 de mayo de 2023
Noroccidente	858	20 de julio de 2023
Norte	855	30 de junio de 2023
Oriente	864	2 de abril de 2023
Sur	856	2 de abril de 2023

Fuente: Elaboración **SIC** con información obtenida del Otrosí No. 1 de los contratos de aporte³²

²⁶ Resolución No.1827 del 2019 del **MINTIC**

²⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Física Pública, Carpeta: “20-009765 Expediente físico”. Archivo: “Carpeta 1.pdf”. Folio 18.

²⁸ Contratos de aporte. Otrosí No. 2. De acuerdo con los contratos de ejecución, los valores incluyen la totalidad de tributos que se causen por el hecho de su celebración, ejecución y liquidación, costos directos e indirectos, así como impuestos de carácter nacional, distritales, no obstante, se encuentra excluido de IVA.

²⁹ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Otrosíes de los contratos de aporte consultados en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.975112&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

³⁰ Esto debido a las dificultades que generó el periodo de pandemia para el desarrollo de las actividades de comercialización y la aprobación de los usuarios.

³¹ Mediante los Decretos 457, 531, 593, 636, 689, 749, 878, 990 y 1076 de 2020.

³² 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Otrosí No. 1. Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

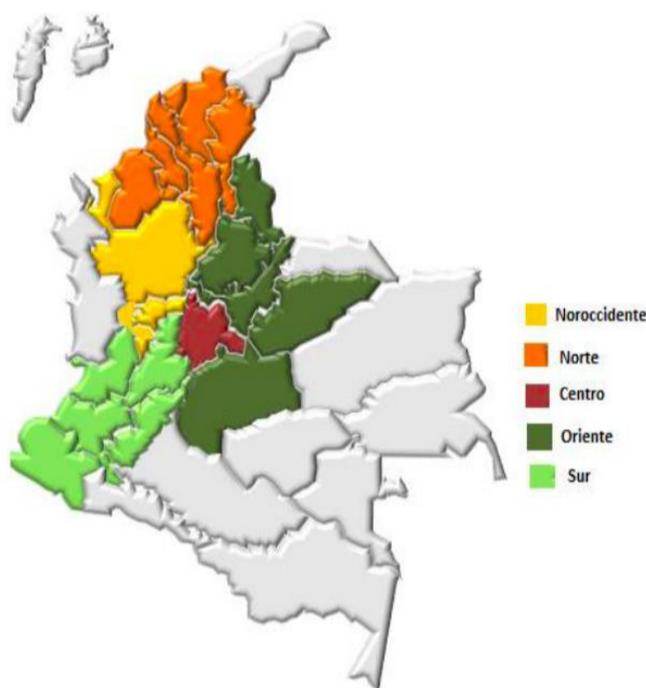
“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Así mismo, y con ocasión de los contratos de aporte antes citados, **FUNTIC** celebró el contrato de interventoría No. 853 de 2019 con el **CONSORCIO I3**³³. El objeto de este contrato consistió en “ejercer la interventoría integral del proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo, para llevar a cabo el seguimiento y verificación de las obligaciones técnicas, jurídicas, financieras y administrativas a cargo de los ejecutores”³⁴. Entre las obligaciones del interventor se destacan las siguientes: (i) emitir un concepto de cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones del contrato y de cada una de las metas y obligaciones establecidas en el cronograma del contrato de aporte; (ii) atender las solicitudes que durante el desarrollo del contrato realice el **FUNTIC** a través de la supervisión del contrato; (iii) responder civil, fiscal, penal y disciplinariamente por el incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría y por hechos u omisiones que le sean imputables o causen daño o perjuicio a la entidad, derivados de la celebración y ejecución del contrato de interventoría, entre otras³⁵. También se obligó de forma específica a vigilar permanentemente el correcto desarrollo del contrato objeto de interventoría y realizar de manera oportuna las recomendaciones y alertas pertinentes ante eventos que puedan constituir posibles incumplimientos por parte de sus ejecutores³⁶.

8.4. Focalización del proyecto por medio de regiones beneficiarias

Como se mencionó anteriormente, el Proyecto de Incentivos focalizó los beneficios en cinco (5) regiones del país: Norte, Sur, Centro, Noroccidente y Oriente. Como se observa en la siguiente imagen, el Proyecto de Incentivos se focalizó de la siguiente forma:

Imagen No. 1. Alcance geográfico del Proyecto de Incentivos



Fuente: Imagen tomada de la información que obra en el expediente³⁷

Con el fin de orientar la focalización de los municipios beneficiarios, el **MINTIC** se basó en el estudio titulado “revisión del mercado de datos fijos 2017”, realizado por la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES** (en adelante **CRC**). Este estudio se caracteriza por establecer la diferenciación de los municipios a partir de tres categorías. Los factores tenidos en cuenta para la caracterización del servicio de acceso a internet fijo en tres categorías son los siguientes: (i) el comportamiento de la tasa de penetración; (ii) los tipos de tecnología; (iii) la velocidad de conexión, y (iv) las tarifas. Así mismo,

³³ Consorcio conformado por las Sociedades SMARTY COLOMBIA S.A.S, SCAIN ADMINISTRACIÓN e INGENIERÍA S.A.S, representado para el momento de la firma del contrato por [REDACTED]. Fuente: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “187.20-9765-187”, Carpeta: “OneDrive_3_1_9_2022 Contratos”, Carpeta: “CONSORCIO I3 CONTRATO 853-2019”. Archivo: “CONTRATO 853 INTERVENTORIA.pdf”.

³⁴ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “187.20-9765-187”, Carpeta: “OneDrive_3_1_9_2022 Contratos”, Carpeta: “CONSORCIO I3 CONTRATO 853-2019”. Archivo: “CONTRATO 853 INTERVENTORIA.pdf”.

³⁵ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “187.20-9765-187”, Carpeta: “OneDrive_3_1_9_2022 Contratos”, Carpeta: “CONSORCIO I3 CONTRATO 853-2019”. Archivo: “CONTRATO 853 INTERVENTORIA.pdf”.

³⁶ Cláusula segunda título Obligaciones específicas del contratista, numerales 2 y 7.

³⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “000.20-9765-0”. Archivo: “20009765--0000000008.pdf”. Página 7. Documento “Proceso de Selección Licitación Pública No FTIC-LP-09-3029. Pliego de Condiciones Definitivo”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

las tres categorías establecen una diferenciación entre segmento residencial y corporativo debido a la elasticidad de la demanda. A continuación se presentan las características de las tres categorías antes mencionadas con aplicación del enfoque solamente para el segmento residencial:

Grupo 1. Categoría residencial “de política pública”: agrupa 555 municipios caracterizados por no hacer parte de un área metropolitana; contar con mayor distancia respecto de las ciudades capitales; menor cantidad de habitantes; y la mayor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas. Estos municipios registran las menores tasas de penetración y una estructura de mercado cercana al monopolio.

Grupo 2. Categoría residencial de “mercados nacientes”: reúne 251 municipios que presentan una mayor tasa de penetración, más población y un mayor número de empresas prestadoras del servicio que los municipios del grupo 1, así como una menor proporción de personas con necesidades insatisfechas, un menor nivel de concentración de mercado y una menor distancia con respecto de las ciudades capitales.

Grupo 3. Categoría residencial “mercados de alto desempeño”: conformado por 76 municipios que en su mayoría (80%) hacen parte de un área metropolitana, tienen en promedio la menor distancia a las ciudades capitales, así como la mayor cantidad de habitantes y la menor proporción de población con necesidades básicas insatisfechas. Cuentan con niveles de penetración y de velocidad de bajada más altos, el mayor número de empresas prestadoras del servicio y los niveles de concentración más bajos del mercado.

Teniendo en cuenta la categorización antes mencionada, el **MINTIC** determinó que el Programa de Incentivos se focalizaría en beneficiar los municipios correspondientes al **Grupo 3**. La cantidad de suscriptores nuevos por hogar se estableció con la intención de un incremento en la penetración del 8%. Por lo tanto, en los contratos de aporte se establecieron las metas de suscripción de servicios de internet fijo en los diferentes municipios del **Grupo 3**, para un total de 210.000 nuevos suscriptores, de los cuales 10.000 corresponden a accesos adicionales ofertados por **COMCEL** en el proceso de licitación. Esta meta de suscriptores se distribuyó para las diferentes regiones de la siguiente forma:

Tabla No. 5. Metas de suscriptores del Proyecto de Incentivos por municipios

Región	Departamento	Municipio	Meta nuevos suscriptores	Meta regional	Suscriptores adicionales ³⁸
Centro	Bogotá, D.C.	BOGOTÁ, D.C.	45.880	75.000	3.750
	Cundinamarca	SIBATÉ	500		
	Cundinamarca	SOACHA	12.000		
	Cundinamarca	MOSQUERA	2.000		
	Cundinamarca	FUSAGASUGÁ	2.200		
	Cundinamarca	FUNZA	1.100		
	Cundinamarca	CAJICÁ	500		
	Cundinamarca	GIRARDOT	2.200		
	Cundinamarca	MADRID	1.100		
	Cundinamarca	FACATATIVÁ	2.200		
	Cundinamarca	LA CALERA	200		
	Cundinamarca	ZIPAQUIRÁ	2.200		
	Cundinamarca	CHÍA	2.200		
	Cundinamarca	COTA	240		
	Cundinamarca	TOCANCIPÁ	240		
Cundinamarca	SOPÓ	240			
Noroccidente	Quindío	ARMENIA	1.000	40.000	2.000
	Quindío	LA TEBAIDA	500		
	Risaralda	DOSQUEBRADAS	1.000		
	Quindío	CIRCASIA	500		
	Caldas	MANIZALES	1.000		
	Quindío	MONTENEGRO	500		
	Quindío	QUIMBAYA	500		
	Risaralda	PEREIRA	3.630		

³⁸ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Cláusulas. Cláusula segunda. Obligaciones del contratista. Obligaciones específicas. Numeral 7.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

Región	Departamento	Municipio	Meta nuevos suscriptores	Meta regional	Suscriptores adicionales ³⁸
	Caldas	CHINCHINÁ	500		
	Caldas	VILLAMARÍA	500		
	Risaralda	SANTA ROSA DE CABAL	500		
	Antioquia	COPACABANA	500		
	Quindío	CALARCÁ	500		
	Antioquia	ITAGÜÍ	1.000		
	Antioquia	BELLO	3.630		
	Antioquia	CALDAS	500		
	Antioquia	MEDELLÍN	20.000		
	Risaralda	LA VIRGINIA	500		
	Antioquia	ENVIGADO	1.000		
	Antioquia	RIONEGRO	500		
	Antioquia	SABANETA	500		
	Antioquia	LA ESTRELLA	500		
	Antioquia	MARINILLA	500		
	Antioquia	RETIRO	240		
Norte	Sucre	SINCELEJO	3.300	35.000	1.750
	Cesar	VALLEDUPAR	4.500		
	Córdoba	MONTERÍA	4.100		
	Atlántico	SOLEDAD	4.500		
	Atlántico	PUERTO COLOMBIA	500		
	Magdalena	SANTA MARTA	4.500		
	Bolívar	CARTAGENA	4.500		
	Bolívar	TURBACO	800		
Atlántico	BARRANQUILLA	8.300			
Oriente	Santander	BARRANCABERMEJA	1.200	25.000	1.250
	Santander	PIEDRECUESTA	1.200		
	Meta	VILLAVICENCIO	3.450		
	Boyacá	SOGAMOSO	1.200		
	Norte de Santander	CÚCUTA	3.450		
	Boyacá	TUNJA	1.200		
	Santander	GIRÓN	1.200		
	Norte de Santander	LOS PATIOS	800		
	Boyacá	DUITAMA	1.200		
	Santander	FLORIDABLANCA	3.450		
	Casanare	YOPAL	1.200		
	Norte de Santander	VILLA DEL ROSARIO	1.200		
	Santander	BUCARAMANGA	3.450		
Meta	ACACÍAS	800			
Sur	Valle del Cauca	GUADALAJARA DE BUGA	500	25.000	1.250
	Huila	NEIVA	1.500		
	Cauca	POPAYÁN	500		
	Valle del Cauca	JAMUNDÍ	500		
	Valle del Cauca	TULUÁ	500		
	Tolima	IBAGUÉ	4.150		
	Valle del Cauca	PALMIRA	1.500		
	Nariño	PASTO	4.150		
	Tolima	MELGAR	200		
	Valle del Cauca	CALI	10.000		
	Valle del Cauca	CARTAGO	500		
	Valle del Cauca	CANDELARIA	500		
	Valle del Cauca	YUMBO	500		
5	23	76	200.000	200.000	10.000

Fuente: Elaboración SIC con base en información contenida en los contratos de aporte³⁹

³⁹ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: "090.20-9765-90", Carpeta: "Punto No. 3". Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Según lo señalado en la tabla anterior, el Proyecto de Incentivos tuvo como propósito la implementación de servicios de internet fijo en hogares que presentan condiciones especiales y de vulnerabilidad en 23 departamentos y 76 municipios del país. Además, se estableció la meta de 200.000 suscriptores nuevos y 10.000 suscriptores adicionales. Para la región centro se establecieron 75.000 nuevos usuarios y 3.750 adicionales. La región noroccidente propuso la meta de 40.000 nuevos usuarios y 2.000 adicionales. La región norte definió 35.000 nuevos usuarios y 1.750 adicionales. La región oriental estableció 25.000 usuarios nuevos y 1.250 adicionales. Finalmente, la región sur propuso 25.000 usuarios y 1.250 adicionales.

Más adelante, en el marco de la profundización de la necesidad del servicio esencial de internet fijo por cuenta de la pandemia COVID – 19, a mediados de 2022 se fijaron nuevas adiciones de accesos por región. De esta forma la región centro adicionó 24.900 accesos, noroccidente 5.700 accesos, norte 8.400 accesos, oriente 8.700, y finalmente la región sur adicionó 2.825 accesos⁴⁰. Estos accesos fueron establecidos con el fin de garantizar un mecanismo de acceso a internet en condiciones que satisficieran las necesidades mínimas, las cuales se incrementaron por los efectos de la pandemia.

8.5. Fases de operación de los contratos de aporte

Los contratos de aporte establecen tres etapas o fases para la ejecución del Proyecto de Incentivos. Estas fases de operación son las siguientes: (i) la fase de alistamiento; (ii) la fase de suscripción y puesta en servicio; y, finalmente, (iii) la fase de operación. A continuación, la Delegatura presentará una descripción general sobre las fases enunciadas.

8.5.1. Fase de alistamiento

Esta primera fase corresponde a una labor preparatoria para la puesta en ejecución de las operaciones de **COMCEL**. Se relaciona con la entrega y aprobación del plan de alistamiento y el plan de comercialización. En términos generales, los planes permitirían contar con una programación de los recursos para cumplir con las metas de suscriptores y establecer una ruta para la instalación y puesta en funcionamiento de los servicios. De conformidad con los parámetros del proyecto, el primer plan se entregó al momento de la suscripción del acta de inicio y el segundo plan dentro de los 30 días calendario después de la suscripción del acta de inicio del contrato⁴¹.

8.5.2. Fase de suscripción y puesta en servicio

En la fase de suscripción y puesta en servicio, se debían ejecutar las actividades de suscripción de usuarios al servicio y la actualización permanente del repositorio de información en que se consignarían los avances de la meta de suscripción de usuarios y los avances correspondientes.

Adicionalmente, esta segunda fase presenta otras condiciones que se considera importante enunciar para los efectos de la presente actuación⁴²:

- Las tarifas sociales para el pago mensual del servicio de internet fueron establecidas por **COMCEL** en \$8.613 pesos para estrato 1 y \$19.074 pesos para estrato 2. Estas tarifas podrían ajustarse anualmente de acuerdo con el incremento del salario mínimo mensual legal vigente.

- Durante la comercialización, **COMCEL** debía informar al usuario las condiciones de la prestación del servicio indicando los siguientes aspectos:

1. Que el proyecto de incentivos a la demanda es financiado por el **MINTIC**.
2. Que el usuario debe pagar anticipadamente la tarifa social mensual establecida según el estrato correspondiente, a lo largo de la operación (señalando el plazo correspondiente a los 24 meses mínimos y la cantidad de meses adicionales ofertados).
3. Características del plan de internet fijo.
4. Datos de contacto de la mesa de ayuda de **COMCEL**.
5. Puntos de pago autorizados y modalidad de facturación, ya sea física o digital.

⁴⁰ Otrosíes de los contratos de aporte consultados en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.975112&isFromPublicAr ea=True&isModal=true&asPopupView=true>

⁴¹ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

⁴² 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Anexo Técnico.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

6. Cargo a asumir por el usuario en caso de requerir una reinstalación del servicio por cambio de predio; o la reposición de un equipo por daños causados por el usuario⁴³.

- En esta fase **COMCEL** tuvo la facultad de comercializar servicios adicionales. Pero en ningún caso podía condicionar la prestación del servicio de internet fijo a la adquisición de otros bienes o servicios. Los recursos de fomento asignados por el **FUNTIC** únicamente podían destinarse al pago del servicio de internet fijo.

- La programación por regiones de actividades de suscripción del servicio fue definida inicialmente para cumplirse en su totalidad (100%) a más tardar el 31 de julio de 2020, con la cantidad de accesos adicionales ofertados por **COMCEL**. Sin embargo, como se ha mencionado, esta fecha sufrió modificación con ocasión de las medidas adoptadas en la pandemia del COVID-19. Luego del análisis realizado por parte de la interventoría y demás intervinientes en los contratos de aporte, se realizaron modificaciones contractuales y se reconocieron plazos de ejecución específicos a cada región. Por tanto, se estableció que la totalidad de accesos debían ser instalados y puestos en servicio conforme las fechas que se mencionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 6. Fecha límite de suscripción y puesta en servicio de accesos – Proyecto de Incentivos Fase 1 del **MINTIC** por región

Región	No. Contrato	Plazo de instalación y puesta en servicio
Centro	857	30 de octubre de 2020
Noroccidente	858	20 de diciembre de 2020
Norte	855	30 de noviembre de 2020
Oriente	864	2 de septiembre de 2020
Sur	856	2 de septiembre de 2020

Fuente: Elaboración **SIC** con información Otrosí No. 1 de contratos de aporte⁴⁴

Por otra parte, la programación por regiones de actividades de suscripción del servicio fue modificada de la forma en que se presenta en la siguiente tabla:

Tabla No. 7. Modificación a programación de metas mensuales de operación por región del Proyecto de Incentivos del **MINTIC**

Año	Mes	Instalación y puesta en servicio por mes	Instalación y puesta en servicio por mes				
			Centro	Noroccidente	Norte	Oriente	Sur
2020	Enero	37.000	13.875	7.400	6.475	4.625	4.625
	Febrero	27.000	10.125	5.400	4.725	3.375	3.375
	Marzo	25.186	9.525	4.863	4.290	3.254	3.254
	Abril	17.056	6.799	2.538	2.399	2.660	2.660
	Mayo	17.628	7.026	2.623	2.479	2.750	2.750
	Junio	17.055	6.799	2.538	2.398	2.660	2.660
	Julio	17.626	7.026	2.623	2.479	2.749	2.749
	Agosto	17.628	7.026	2.623	2.479	2.750	2.750
	Septiembre	12.090	6.799	2.538	2.399	177	177
	Octubre	5.101		2.623	2.478		
	Noviembre	4.938		2.539	2.399		
	Diciembre	1.692		1.692			
		200.000	75.000	40.000	35.000	25.000	25.000

Fuente: Elaboración **SIC** con información Otrosí No. 1 de contratos de aporte⁴⁵

En esta tabla se evidencia que las metas establecidas variaron conforme las fechas límite de suscripción y puesta en servicio mencionadas en la Tabla No. 6. Dicha programación, de acuerdo con la Tabla No. 7, evidencia que **COMCEL** vinculó al número de personas exigidas para las metas de instalación y puesta en servicio según los plazos establecidos de cada región, aunque –como se verá

⁴³ Las condiciones informadas a los usuarios habrían sido validadas por la Interventoría en el anexo del contrato del servicio.

⁴⁴ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Otrosí de Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Pág. 14. La fecha de ejecución contempla un mes adicional para garantizar un periodo mínimo en el cual se podrá adelantar la reposición de servicio por concepto de usuarios suspendidos o inactivos durante la vigencia del contrato.

⁴⁵ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Otrosí de Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

adelante, se encuentra en discusión si todas esas personas reunían las condiciones para acceder al beneficio—. Las fechas mencionadas en la Tabla No. 6 correspondían a los plazos de cada región, para completar el número de suscriptores rezagados⁴⁶. Las metas regionales asignadas son una proyección estimada del comportamiento de la penetración. Sin embargo, **COMCEL** tendría la posibilidad de redistribuirlas entre los municipios y departamentos que integran su región. Finalmente, como se mencionó, a mediados de 2022 fueron adicionados en cada una de las regiones nuevas metas para su suscripción y puesta en marcha hasta finales del mismo año⁴⁷.

Finalmente, en el desarrollo de esta fase, **COMCEL** debía crear un repositorio de información para almacenar, organizar, mantener y difundir la información digital para el acceso del interventor y la supervisión⁴⁸. En el repositorio debía registrar y conservar los soportes documentales de cada una de las suscripciones realizadas en el proyecto. Los repositorios debían incluir los siguientes soportes:

- a. Copia del contrato con el anexo que contiene las condiciones de comercialización.
- b. Copia del documento de identidad del suscriptor.
- c. Copia de la declaración del suscriptor sobre su condición de nuevo usuario.
- d. Copia de un servicio público de agua o energía en el que conste el estrato socioeconómico.
- e. Foto de la fachada del predio del beneficiario.
- f. facturas de la prestación del servicio, mes a mes.

Adicionalmente, **COMCEL** debía mantener actualizada la base de datos de contacto de los suscriptores y la fecha en la que se puso en servicio el acceso a Internet⁴⁹.

8.5.3. Fase de la operación

La fase de operación corresponde a la etapa de prestación del servicio a la totalidad de suscriptores por región, tanto de las metas regionales, como de los accesos adicionales ofertados bajo condiciones de calidad y asequibilidad. El plazo de operación comprende 24 meses mínimos, más los 6 meses de operación adicionales ofertados por **COMCEL**. Los meses de operación son contados a partir de la fecha que arroje el cotejo realizado por el interventor, entre el registro de puesta en servicio relacionado en la base de datos de los suscriptores de **COMCEL**, y el primer periodo de facturación a los beneficiarios⁵⁰. Como se mencionó anteriormente, los plazos de operación no debieron superar el 30 de mayo de 2023 para la región Centro, el 20 de julio de 2023 para la región Noroccidente, el 30 de junio de 2023 para la región Norte, y el 2 de abril de 2023 para las regiones Oriente y Sur.

8.6. Conclusiones sobre la caracterización del mercado posiblemente afectado

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, la Delegatura pudo concluir lo siguiente en relación con el servicio involucrado por parte del agente investigado:

- El mercado posiblemente afectado es el de servicios de acceso a internet fijo, mediante el cual se provee la disponibilidad de medios físicos necesarios para permitir a un usuario interconectarse a la red de internet y aprovechar sus recursos y servicios. Este servicio se encuentra limitado al domicilio en el cual se despliega.

- El proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo – Fase 1 estaba dirigido a estimular el incremento de la penetración de internet fijo mediante la asignación de recursos para la instalación y prestación del servicio en hogares urbanos y rurales. El periodo de ejecución del proyecto se fijó por un periodo de 30 meses, en el que se obtendría un total de 210.000 nuevos suscriptores bajo tarifas

⁴⁶ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Otrosíes de Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

⁴⁷ Otrosíes de Contratos de Aporte de aporte consultados en: <https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.975112&isFromPublicAr ea=True&isModal=true&asPopupView=true>

⁴⁸ De acuerdo con los Contratos de Aporte. Cláusula décima quinta. SUPERVISIÓN. “La supervisión del contrato de aporte estará a cargo del Director de Infraestructura o quien designe el ordenador del gasto, quien tendrá a su cargo [...] atribuciones en el marco de lo dispuesto en los artículos 82 y 83 de la Ley 1474 de 2011 [...]”

⁴⁹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3” Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019. Anexo Técnico. 2.2. ETAPA DE SUSCRIPCIÓN Y PUESTA EN SERVICIO. Numeral 10. “[...] La interventoría validará contra las facturas emitidas por el ejecutor, para los beneficiarios del proyecto, las fechas de puesta en operación de los accesos. Numeral 12. La interventoría validará las fechas de puesta en servicio de la totalidad de los suscriptores, registradas en los sistemas de información de los ejecutores, a través de un cotejo contra las facturas emitidas para los beneficiarios del proyecto”. Página 33

⁵⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3” Archivos: Otrosíes de Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

sociales. Particularmente, el proyecto se focalizó en hogares de estratos 1 y 2 y beneficiarios de la Ley 1699 de 2013 que no cuentan con la disponibilidad de ingresos para acceder a este servicio.

- Las tarifas sociales ofrecidas se establecieron en \$8.613 pesos para estrato 1 y \$19.074 pesos para estrato 2 y solo aplican para usuarios nuevos, entendidos como aquellos hogares que no hayan contado con el servicio de Internet fijo en su hogar por lo menos en los 6 meses anteriores a la instalación de este.

- El proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo fue adjudicado a **COMCEL** con la asignación de 5 regiones: Norte, Sur, Centro, Noroccidente y Oriente, mediante los contratos de aporte.

- La focalización de los municipios beneficiarios se realizó en los “mercados de alto desempeño”, conformado por 76 municipios, los cuales se caracterizan porque a pesar de tener infraestructura, tienen problemas de asequibilidad.

- El Proyecto de Incentivos contó con 3 fases: (i) alistamiento; (ii) suscripción y puesta en servicio; y (iii) operación. La segunda fase consistió en vincular a nuevos suscriptores con su correcta prestación del servicio. Inicialmente esta fase finalizaba el 31 de julio de 2020, sin embargo, por cuenta de las medidas adoptadas para mitigar la pandemia COVID-19 se modificó dicho plazo, el cual finalizó el 30 de octubre de 2020 para la región Centro; el 20 de diciembre de 2020 para la región Noroccidente; el 30 de noviembre de 2020 para la región Norte; y el 2 de septiembre de 2020 para las regiones Oriente y Sur. Al finalizar las anteriores fechas **COMCEL**, como ejecutor del Proyecto, debía haber vinculado el 100% de las metas establecidas.

- La fase de operación comprendía únicamente la prestación del servicio a la totalidad de suscriptores por región, vinculados durante la fase de suscripción y puesta en servicio. Los plazos de operación no debieron superar el 30 de mayo de 2023 para la región Centro, el 20 de julio de 2023 para la región Noroccidente, el 30 de junio de 2023 para la región Norte, y el 2 de abril de 2023 para las regiones Oriente y Sur.

9. Que, después de caracterizar el mercado posiblemente afectado, la Delegatura pasa en esta sección a examinar los elementos fácticos y probatorios que motivan la presente investigación administrativa. Para ello, se presentarán las evidencias que permiten concluir de manera preliminar que **COMCEL** habría promovido la vinculación de personas que no reunían las condiciones para acceder al beneficio que interesa en este caso y que, en consecuencia, habría incurrido en una práctica restrictiva de la competencia y en infracciones al régimen de competencia desleal administrativa.

Durante el desarrollo de las actividades relacionadas con la comercialización del proyecto en mención, **COMCEL** habría promovido la vinculación de un considerable número de suscriptores que no cumplían con las condiciones para acceder a los subsidios promovidos por el **FUNTIC**. Sobre el particular, se pudo evidenciar que **COMCEL** habría impulsado estrategias comerciales con el fin de gestionar de forma indebida la suscripción de usuarios como beneficiarios del proyecto en mención. Las referidas estrategias comerciales que implementó **COMCEL** habrían consistido en lo siguiente: (i) la elaboración de piezas publicitarias en las que se informó de manera incompleta a los consumidores sobre las condiciones establecidas para obtener los beneficios; (ii) la suscripción de usuarios con vínculos contractuales con otros prestadores de servicios, para quienes no aplicaba el subsidio. Con este comportamiento **COMCEL** habría utilizado un subsidio orientado a la ampliación de la cobertura del servicio únicamente para capturar los clientes de otros competidores en el mercado mediante la suscripción indebida de nuevos beneficiarios; (iii) finalmente, la omisión en la adopción de medidas oportunas y efectivas para revisar las condiciones de ingreso de los beneficiarios al programa de subsidios. Los comportamientos de **COMCEL** antes mencionados permitirían concluir que este agente habría incurrido en el desarrollo de actos de competencia desleal administrativa en el mercado.

Los mencionados elementos fácticos y probatorios se presentarán en el siguiente orden. Primero, se resaltarán algunas de las obligaciones contractuales de **COMCEL** para la vinculación de los beneficiarios. Segundo, se presentarán los datos sobre el número significativo de usuarios que **COMCEL** vinculó al programa de subsidios a pesar de no cumplir con los requisitos establecidos en el proyecto. Tercero, se describirán las estrategias comerciales implementadas por **COMCEL** para gestionar de forma indebida la suscripción de los usuarios.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

9.1. Sobre las obligaciones contractuales de COMCEL para la vinculación de los usuarios beneficiarios de los subsidios promovidos por medio del Proyecto de Incentivos

La Delegatura debe enfatizar en que el objetivo primordial del proyecto era aumentar el acceso al servicio de internet fijo a nuevos usuarios de hogares de escasos recursos de estratos 1 y 2 que no gozaran de ese servicio por lo menos durante los últimos seis meses a la suscripción del mismo en los municipios focalizados. El proyecto también incluía a los beneficiarios de la Ley 1699 de 2013⁵¹. Así se estableció desde el Pliego de Condiciones Definitivo del Proceso de Selección de la Licitación Pública No. FTIC-LP-09-2019:

"(...) a la luz de la brecha anterior, el ministerio de tecnologías de la información y las comunicaciones se ha propuesto aumentar las conexiones a internet fijo en hogares de escasos recursos, a través de un gran programa de última milla, que comprende dos iniciativas, a saber: una dirigida a estimular la oferta, mediante el despliegue de redes de acceso en municipios con deficiencias de infraestructura; y una enfocada a promover la demanda del servicio en municipios que, pese a contar con disponibilidad de infraestructura, enfrentan problemas de asequibilidad"⁵². (subrayado fuera del texto)

A su vez, en el referido documento también se consagró el siguiente deber en cabeza del contratista, para este caso **COMCEL**, como ejecutor del Proyecto de Incentivos:

"(...) El contratista deberá cumplir con las siguientes condiciones durante las actividades de suscripción y puesta en servicio:

1. La comercialización del servicio deberá dirigirse a hogares de estratos 1 y 2, y podrán también incluirse los beneficiarios de la ley 1699 de 2013 (...).
2. El usuario que se beneficie del proyecto debe suministrar declaración juramentada de que es un nuevo usuario, es decir que él y los miembros de su núcleo familiar que residen en el mismo predio para el que se requiere la conexión, no han contado con la prestación del servicio de Internet fijo, al menos durante los seis meses anteriores a la suscripción (...)⁵³.

De igual manera, en los anexos técnicos de los contratos de aporte se consagró lo siguiente⁵⁴:

"(...) 1.2 DESCRIPCIÓN

El proyecto de incentivos a la demanda de Internet fijo, está orientado a la prestación del servicio para hogares de estratos 1 y 2, lo que abarca la planeación, instalación, puesta en marcha y soporte de las unidades de usuario para brindar el acceso a Internet a la comunidad dentro de su hogar, que se ubica en Estratos 1 y 2 de las cabeceras municipales de los municipios que integran cada una de las regiones del proyecto, a través de redes alámbricas o inalámbricas con tecnologías 4G, 4.5G, Wifi, HFC, xDSL, FTTH entre otras con un dispositivo de usuario (tipo UE, CPE, entre otros) habilitado para conectarse a dichas redes en los hogares beneficiados.

Técnicamente las tecnologías de acceso permiten a dispositivos intercambiar datos o conectarse a Internet por diferentes medios físicos.

En particular, las acciones que se desarrollen a través del presente proyecto de masificación de accesos de Internet están orientadas a:

⁵¹ El artículo 2 de la Ley 1699 de 2013 establece que los sujetos de especial protección legal serán las personas que acrediten las siguientes calidades: (i) el cónyuge o compañera(o) permanente y los hijos menores de veinticinco (25) años sobrevivientes o, a falta de estos, los padres, de los miembros de la Fuerza Pública fallecidos en servicio activo, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate. Esto incluye oficiales, Suboficiales, Soldados e Infantes de Marina, tanto Voluntarios como Profesionales, de las Fuerzas Militares. Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Patrulleros, Agentes y Auxiliares tanto Regulares como Bachilleres de la Policía Nacional y quienes hayan prestado el servicio militar obligatorio, entendiéndose por estos a los Soldados e Infantes Regulares, Campesinos y Bachilleres y Auxiliares Regulares y Bachilleres. (ii) aquellas personas que se encuentren en situación de discapacidad originada en servicio activo en calidad de miembro de la Fuerza Pública, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate, y que por ello le haya sido reconocida pensión. (iii) los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, que tengan una disminución de la capacidad psicofísica superior al 50%, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate.

⁵² 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: "000.20-9765-0". Archivo: "20009765--0000000008.pdf". Página 3. Documento "Proceso de Selección Licitación Pública No FTIC-LP-09-3029. Pliego de Condiciones Definitivo".

⁵³ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: "000.20-9765-0". Archivo: "20009765--0000000008.pdf". Página 103. Documento "Proceso de Selección Licitación Pública No FTIC-LP-09-3029. Pliego de Condiciones Definitivo".

⁵⁴ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: "090.20-9765-90", Carpeta: "Punto No. 3". Archivos: "CONTRATO 855 NORTE.pdf", "CONTRATO 856 SUR.pdf", "CONTRATO 857 CENTRO.pdf", "CONTRATO 858 NOROCCIDENTE", "CONTRATO 864 ORIENTE.pdf".

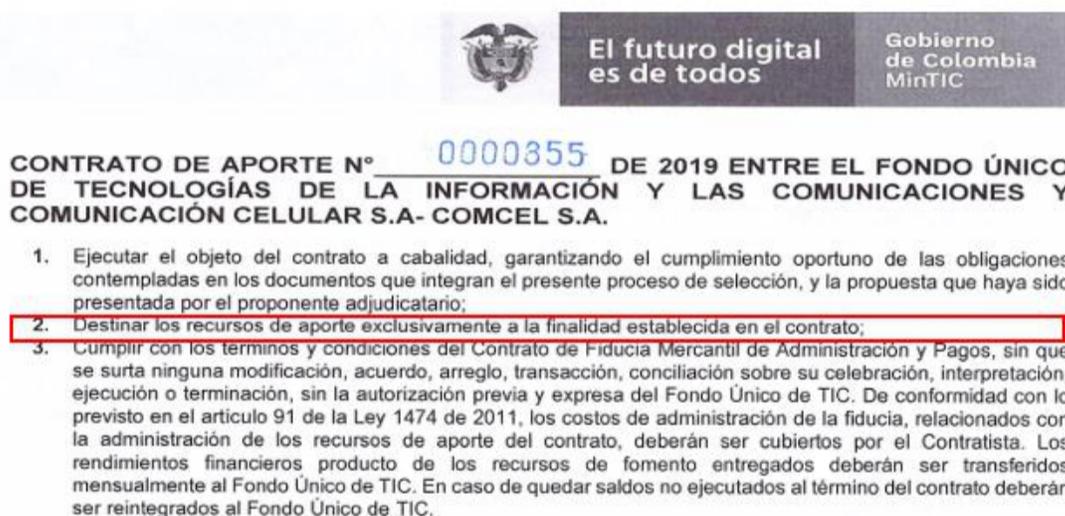
“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

- a. Incrementar la penetración del servicio de Internet fijo en hogares de estratos 1 y 2.
- b. Promover condiciones de sostenibilidad para la oferta pública de servicio universal, mediante incentivos a la cultura de pago por parte de los beneficiarios, de tal manera que garanticen la continuidad en la prestación de los servicios de Internet a mediano y largo plazo.
- c. Aumentar la cobertura del servicio de Internet en las regiones que integran el proyecto, mediante estímulos orientados a superar barreras de asequibilidad. (Subrayado fuera del texto)

De acuerdo con lo anterior, desde la publicación del pliego de condiciones del proceso licitatorio era claro para **COMCEL** que el objetivo principal del proyecto consistía en ampliar la cobertura del servicio de internet fijo y darle acceso a más hogares de escasos recursos de estratos 1 y 2 que no lo habían tenido por lo menos durante los últimos seis meses anteriores a la suscripción. Razón por la cual **COMCEL**, en ejecución del proyecto de incentivos, no podía vincular población diferente a la focalizada porque estaría desnaturalizando los fines del proyecto. Esto, por supuesto, implica que para cumplir este objetivo **COMCEL** tenía la obligación de abstenerse de promover la vinculación de usuarios que no reunieran los requisitos para acceder al beneficio y, además, la de adoptar medidas razonables para verificar las condiciones de acceso manifestadas por los usuarios, es decir, que efectivamente estos cumplieran con los requisitos establecidos.

Ahora bien, la Delegatura considera importante resaltar las obligaciones contractuales que asumió **COMCEL** con respecto a la vinculación de los usuarios beneficiarios de los subsidios promovidos por medio del Proyecto de Incentivos. En primer lugar, **COMCEL** se obligó a comercializar, instalar y prestar el servicio de acceso a internet fijo bajo las condiciones establecidas en los contratos de aporte. Sobre este punto se destaca lo enunciado en la segunda cláusula de los contratos en mención. El numeral 2 de las “obligaciones específicas” de esta cláusula dispone que **COMCEL** debía cumplir con la obligación de destinar los recursos de aporte exclusivamente para la finalidad establecida en el contrato. Esta obligación fue definida en los siguientes términos:

Imagen No. 2. Cláusula 2.2. de los contratos de aporte



Fuente: Información que obra en el expediente⁵⁵

En segundo lugar, los contratos de aporte establecieron que **COMCEL** tenía la obligación de verificar que los usuarios cumplieran con un conjunto de requisitos para ingresar al programa de subsidios. Esta obligación se encuentra establecida en los numerales 1 y 2 de la “ETAPA DE SUSCRIPCIÓN Y PUESTA EN SERVICIO” de los anexos técnicos de los contratos de aporte. En estos numerales se estableció que **COMCEL** tiene a su cargo las siguientes obligaciones:

Imagen No. 3. Condiciones durante la etapa de suscripción y puesta en servicio

1. La comercialización del servicio deberá dirigirse a hogares de estratos 1 y 2, y podrán también incluirse los beneficiarios de la ley 1699 de 2013. La verificación de este requisito de elegibilidad de los beneficiarios del proyecto será acreditada con copia de un recibo de servicios públicos, tratándose de estratos 1 y 2 o en su defecto se aceptará una constancia de la autoridad territorial en la que se indique que el predio del usuario se ubica en estrato 1 o 2. A su vez, la condición de beneficiario de la Ley 1699 de 2013 se acreditará con la presentación del carné y/o constancia que expide el Ministerio de Defensa para tal efecto.

⁵⁵ Cláusula Segunda de los Contratos de Aporte. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: “CONTRATO 855 NORTE.pdf”, “CONTRATO 856 SUR.pdf”, “CONTRATO 857 CENTRO.pdf”, “CONTRATO 858 NOROCCIDENTE”, “CONTRATO 864 ORIENTE.pdf”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

2. El usuario que se beneficie del proyecto debe suministrar declaración juramentada de que es un nuevo usuario, es decir que él y los miembros de su núcleo familiar que residen en el mismo predio para el que se requiere la conexión, no han contado con la prestación del servicio de Internet fijo, al menos durante los seis meses anteriores a la suscripción. Este formato deberá incluir los datos de contacto del suscriptor y predio a conectar (nombre y apellidos completos, número de identificación, dirección, municipio, teléfono y correo electrónico)

No podrán ser suscriptores del servicio los usuarios existentes que se beneficien de otros proyectos de masificación de accesos como Conexiones Digitales. La entidad proporcionará al ejecutor e interventor la base de datos de los usuarios que se han beneficiado de los proyectos de masificación de accesos financiados por el Fondo Único de TIC, durante los primeros diez (10) días hábiles de ejecución del contrato, contados a partir de la suscripción del acta de inicio. Los datos personales de los suscriptores deberán ser tratados tanto por la entidad como por el contratista de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1581 de 2012.

Fuente: Información que obra en el expediente⁵⁶

Como se observa en este apartado, las personas interesadas en vincularse como usuarios beneficiarios debían demostrar que cumplían con dos requisitos. El primer requisito hace referencia a las calidades de los beneficiarios para acceder al programa de subsidios. Consiste en acreditar que el hogar en el que se instalará el servicio pertenece a los estratos 1 y 2 o que cumple con alguna de las condiciones especiales señaladas en la Ley 1699 de 2013⁵⁷. El segundo requisito consistía en suministrar una declaración juramentada. En esta declaración se debía indicar que la persona que ingresa al programa (o los miembros de su grupo familiar) no han contado con la prestación del servicio de internet fijo al menos durante los últimos seis meses anteriores a la suscripción por medio de un formato en el que se relacionarían de forma completa sus datos personales.

En tercer lugar, durante la comercialización del Proyecto de Incentivos **COMCEL** debía informar a los suscriptores lo siguiente: (i) que los beneficios se conceden con base en un proyecto financiado por **MINTIC**; (ii) que la tarifa debe ser pagada de manera anticipada y el plazo de suscripción debe ser durante el plazo mínimo más el ofertado por el operador; (iii) las características del plan de internet fijo; (iv) los datos de la mesa de ayuda; (v) los puntos de pago autorizados y la modalidad de facturación; y, finalmente, (vi) el valor que debe asumir el usuario en caso de reinstalación por cambio de predio o por reposición de los equipos por daños causados por el usuario⁵⁸.

Finalmente, **COMCEL** tuvo la obligación de crear un repositorio de información para el registro de la documentación relacionada con el proceso de vinculación de clientes. Entre estos soportes se incluyó “la declaración del suscriptor sobre su condición de nuevo usuario”. La obligación en mención se habría constatado en lo establecido en el numeral 10 de la “ETAPA DE SUSCRIPCIÓN Y PUESTA EN SERVICIO” de los anexos de los contratos de aporte en los siguientes términos:

ESPACIO EN BLANCO

⁵⁶ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3” Archivos: “CONTRATO 857 CENTRO.pdf”.

⁵⁷ El artículo 2 de la Ley 1699 de 2013 establece que los sujetos de especial protección legal serán las personas que acrediten las siguientes calidades: (i) el cónyuge o compañera(o) permanente y los hijos menores de veinticinco (25) años sobrevivientes o, a falta de estos, los padres, de los miembros de la Fuerza Pública fallecidos en servicio activo, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate. Esto incluye oficiales, Suboficiales, Soldados e Infantes de Marina, tanto Voluntarios como Profesionales, de las Fuerzas Militares. Oficiales, Suboficiales, miembros del Nivel Ejecutivo, Patrulleros, Agentes y Auxiliares tanto Regulares como Bachilleres de la Policía Nacional y quienes hayan prestado el servicio militar obligatorio, entiéndase por estos a los Soldados e Infantes Regulares, Campesinos y Bachilleres y Auxiliares Regulares y Bachilleres. (ii) aquellas personas que se encuentren en situación de discapacidad originada en servicio activo en calidad de miembro de la Fuerza Pública, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate, y que por ello le haya sido reconocida pensión. (iii) los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, que tengan una disminución de la capacidad psicofísica superior al 50%, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate.

⁵⁸ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “177.20-9765-177”. Archivo: “Respuesta radicado MINTIC 221060093_Solicitud SIC Contratos Demanda Fases 1 y 2_09_08_22. Firmado (1).pdf”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Imagen No. 4. Obligaciones contractuales de **COMCEL** de generar soportes documentales

10. El ejecutor deberá crear un repositorio de información, entendido como espacio centralizado donde se almacena, organiza, mantiene y difunde información digital, al que pueda acceder el interventor y la supervisión, en el que ingrese los soportes documentales de cada una de las suscripciones realizadas, incluyendo: (i) copia del contrato con el anexo que contiene las condiciones de comercialización; (ii) copia del documento de identidad del suscriptor, (iii) copia de la declaración del suscriptor sobre su condición de nuevo usuario, (iv) copia de un servicio público de agua o energía en el que conste el estrato socioeconómico, y (v) foto de la fachada del predio del beneficiario, en la que aparezca legible la nomenclatura de la dirección. El ejecutor deberá mantener actualizada la base de datos de contacto de los suscriptores, y la fecha en la que se puso en servicio el acceso a Internet. En el repositorio también deberán incluirse las facturas de la prestación del servicio, mes a mes.

Nota: La interventoría verificará, con base en los soportes documentales enunciados, y un muestreo de los suscriptores, los avances mensuales en el logro de la meta de accesos asignada por región. Las metas asignadas a nivel de municipio son una proyección estimada del comportamiento de la penetración, sin embargo, el ejecutor tendrá la posibilidad de redistribuirlas entre los municipios y departamentos que integran su región. El cumplimiento de la totalidad de la meta de suscriptores será requisito para la aprobación del cuarto desembolso. De otro lado, la interventoría validará contra las facturas emitidas por el ejecutor, para los beneficiarios del proyecto, las fechas de puesta en operación de los accesos.

Las visitas de aprobación que realice la interventoría que resulten fallidas por causas atribuibles a los ejecutores, esto es las que, pese a estar programadas, deban repetirse porque el operador no ha concluido las actividades de puesta en servicio, o haya suspendido la prestación del mismo por razones técnicas, deberán ser costeadas por el ejecutor, para lo cual se tomarán como referencia los valores que haya consignado el interventor en la propuesta económica del concurso de méritos del que resultó adjudicatario.

Fuente: Información que obra en el expediente⁵⁹

De conformidad con lo anterior, **COMCEL** tuvo a su cargo la creación de un repositorio de información para almacenar, organizar, mantener y difundir la información de forma digital, de tal suerte que el interventor y el supervisor del contrato pudieran acceder a esta información. En este repositorio **COMCEL** debía incluir los soportes documentales “de cada una de las suscripciones realizadas”. En esa línea, se debía incluir una copia de los siguientes documentos: (i) el contrato con sus respectivos anexos y condiciones de comercialización; (ii) el documento de identidad del suscriptor; y (iii) la declaración del suscriptor “sobre su condición de nuevo usuario”. Con esta información, la interventoría tenía, a su vez, el deber de realizar la verificación de los soportes documentales y realizar un muestreo de suscriptores para establecer los avances mensuales en el logro de las metas de suscripciones propuestas para cada región.

A pesar de la estipulación expresa de las obligaciones a cargo de **COMCEL** para la vinculación de suscriptores como beneficiarios del programa de incentivos, la Delegatura evidenció que este agente también tenía la obligación legal y contractual de abstenerse de promover la vinculación de usuarios que no reunieran las condiciones para acceder a los beneficios y de adoptar medidas razonables para verificar el cumplimiento de esas condiciones. Esta conclusión se sustenta en las siguientes consideraciones.

La primera razón consiste en que, dentro de las obligaciones del contratista consagradas en los contratos de aporte se consignó el deber de acatar la Constitución, la Ley y demás normas pertinentes, así como el de cumplir con el objeto contractual. A su vez, **COMCEL** estaba obligado a destinar los recursos de aporte **exclusivamente** a la finalidad establecida en el contrato, la cual –como se ha explicado– consistía en promover la demanda del servicio de internet fijo en municipios que, pese a contar con disponibilidad de infraestructura, enfrentan problemas de asequibilidad y, en particular, incrementar la penetración del servicio de internet fijo en hogares de estratos 1 y 2 mediante estímulos orientados a superar barreras de acceso.

Así las cosas, es claro que es contrario a la finalidad del contrato de aporte que **COMCEL** promoviera la vinculación de usuarios que contaran con una relación comercial anterior con otro operador que les prestara el servicio de internet fijo, así como que efectivamente materializara esa vinculación. En ese caso **COMCEL** no estaría gestionando accesos nuevos y tampoco estaría mejorando las condiciones de accesibilidad al servicio de internet fijo en los municipios priorizados.

En el mismo sentido, la Delegatura considera que **COMCEL** estaba obligada a implementar medidas razonables, oportunas y efectivas para verificar al alcance de sus posibilidades que lo consignado por los usuarios en dicha declaración correspondiera a la realidad. Al respecto, debe tenerse en cuenta que **COMCEL** es un profesional especializado en la prestación del servicio de internet fijo que, además, tiene amplia experiencia y trayectoria en Colombia. Así mismo, no puede perderse de vista que el proyecto que administra **COMCEL** implica la utilización de recursos públicos. Por lo tanto, no resultaba suficiente para **COMCEL** validar el cumplimiento aparente del requisito en cuestión con la sola

⁵⁹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivo: “CONTRATO 857 CENTRO.pdf”. Esta cláusula se encuentra en todos los contratos de aporte suscritos por COMCEL con FUNTIC correspondientes a la fase 1 del proyecto.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

manifestación del usuario vertida en una declaración, pues el objetivo del proyecto de incentivos es promover, aumentar y materializar el acceso del servicio de internet fijo en los municipios focalizados para usuarios de estratos 1 y 2 que no hubieran contado con dicho servicio al menos en los seis meses anteriores a la suscripción. Considerar lo contrario implicaría que en la ejecución del proyecto se estaría cumpliendo el interés propio e individual de **COMCEL** y no el interés público que se pretende satisfacer a través de los contratos de aporte.

En adición de lo anterior, es importante considerar una eventual objeción frente a la conclusión expuesta. Consiste en que se alegara que **COMCEL** no tenía la obligación de adoptar medidas de verificación respecto de las declaraciones de los usuarios con fundamento en la presunción de buena fe. Esa objeción no resultaría admisible. De un lado, es importante tener en cuenta –con base en el artículo 83 de la Constitución Política y en la jurisprudencia– que el principio de buena fe no tiene un carácter absoluto, sino que “tiene límites demarcados por principios de igual categoría constitucional, como la prevalencia del interés general, la vigencia de un orden justo y el desarrollo de la función administrativa con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia y economía”⁶⁰. Por lo tanto, con fundamento en consideraciones relacionadas con la prevalencia del interés general o la finalidad de que los contratos de aporte cumplan el fin esencial del Estado que los justifica, es razonable implementar medidas orientadas a verificar que las personas beneficiadas por esa relación contractual efectivamente reúnan las condiciones para acceder a los beneficios. De otro lado, no puede perderse de vista –con apoyo en la jurisprudencia constitucional– que el principio de buena fe no implica que las entidades públicas y los agentes económicos deban siempre partir de la base de que las personas actuarán con honestidad. Por lo tanto, es legítimo que prevean razonablemente que existe una posibilidad de que se presenten comportamientos inadecuados y, en consecuencia, también es admisible que adopten medidas para prevenir su materialización. Al respecto, la Corte Constitucional precisó:

“Así mismo, ha considerado que el principio de la buena fe no implica que las autoridades públicas deban regular los asuntos suponiendo que las personas se portan siempre bondadosamente y que cumplen voluntariamente con todas sus obligaciones legales. Tampoco se opone a que, con el propósito de salvaguardar el interés general, el legislador prevea la posibilidad de que se den ciertos comportamientos contrarios a derecho y adopte medidas para prevenir sus efectos ni a que se establezcan determinadas regulaciones y trámites administrativos”⁶¹. (Subrayado fuera del texto)

Sobre la base de lo anterior, **COMCEL**, en calidad de profesional, estaba en la posición de prever que algunos potenciales suscriptores omitieran detalles en su declaración de no contar con un servicio anterior en los últimos seis meses o que abiertamente negaran esta situación aunque no correspondiera a la realidad. Esto es evidente porque los usuarios tenían el incentivo de acceder al beneficio en el precio del servicio aplicado por **COMCEL** a través de la tarifa social. Por lo tanto, la verificación razonable era un medio idóneo para impedir que usuarios no beneficiarios se vincularan al proyecto de subsidios a la demanda. Esta verificación resultaba necesaria porque sin ella no se cumplirían los objetivos de interés público previstos en los contratos de aporte ejecutados por **COMCEL**.

Un aspecto más para tener en cuenta es que **COMCEL** tenía la obligación legal y contractual de adoptar las medidas razonables de verificación que se han comentado en este aparte. La razón es que eran indispensables para que se atendiera satisfactoriamente la finalidad esencial del contrato de aporte con fundamento en el cual se concedió el subsidio. Al respecto, es claro que dentro de las obligaciones del contratista en el marco del contrato estatal –categoría al que corresponde el de aporte– se encuentra la de colaborar con la entidad contratante “en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad”. Así lo establece el numeral segundo del artículo 5 de la Ley 80 de 1993. Así mismo, la jurisprudencia permite concluir razonablemente que la materialización del fin esencial del Estado que justifica el contrato de aporte es una condición indispensable para el cumplimiento de las obligaciones del contratista. Esa es la razón por la que se establece que, si la gestión del contratista no consigue la satisfacción del objetivo referido, tendrá que devolver los recursos que la entidad pública le suministró con ese propósito⁶². Por estas razones es

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia de septiembre 1 de 2014, rad. 25000-23-25-000-2011-00609-02(3130-13).

⁶¹ Corte Constitucional. Sentencia C-131 de 2004.

⁶² Radicación 2482. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. En esta oportunidad la Corporación afirmó que, en el marco del contrato de aporte, “una entidad pública asigna unos bienes o recursos al contratista seleccionado, para que los destine exclusivamente, y por su cuenta y riesgo, a la prestación del servicio o a la realización de la actividad de interés público acordada, para cumplir un determinado fin del Estado, so pena de verse obligado a devolver tales activos, con sus respectivos rendimientos (condición resolutoria)”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

posible afirmar que **COMCEL** tenía la obligación de adoptar medidas razonables de verificación también con fundamento en el artículo 871 del Código de Comercio. En efecto, aunque esa específica actividad no hubiera estado expresamente referida en el contrato, correspondía a la naturaleza de esa relación contractual en la medida en que, se insiste, era indispensable para que la gestión de **COMCEL** atendiera el fin esencial del Estado que justificó la relación contractual en cuestión.

Es conveniente agregar que los contratos de aporte no establecieron que la declaración juramentada no admitiera prueba en contrario, de manera que se hubiera elevado este medio probatorio a un nivel de tarifa legal. El hecho de un vínculo anterior con otro operador se puede probar a través de cualquier medio probatorio, máxime cuando el objetivo del proyecto y del contrato justamente fue vincular usuarios nuevos. Es importante tener en cuenta que el contrato de aporte está destinado al cumplimiento de objetivos estatales, de manera que **COMCEL** tenía el deber de diligencia propio de esta clase de contratos para cumplir con la finalidad del mismo, la cual es de interés público⁶³.

De acuerdo con lo señalado anteriormente, **COMCEL**, en ejecución del Proyecto de Incentivos promovido por el **MINTIC**, cuyo objetivo consistía en ampliar la cobertura del servicio de internet fijo y otorgarle acceso a hogares de escasos recursos de estratos 1 y 2 que no habían tenido ese servicio por lo menos durante los últimos seis meses anteriores a la suscripción, debía implementar medidas razonables, oportunas y efectivas para establecer que lo manifestado por los usuarios en la declaración juramentada correspondiera a la realidad y con esto evitar que se presentara la vinculación indebida de usuarios que no cumplían las condiciones para hacerlo.

A continuación se presentan las evidencias sobre el número significativo de usuarios que fueron vinculados por **COMCEL** al Proyecto de Incentivos sin cumplir con las condiciones establecidas.

9.2. Sobre la vinculación de un número significativo de usuarios que no cumplían con los requisitos para recibir los subsidios promovidos por el Proyecto de Incentivos

La Delegatura evidenció que **COMCEL** habría vinculado al menos 21.436 usuarios que no cumplían con los requisitos para ser beneficiarios del programa de subsidios otorgado por el **MINTIC**. Según lo evidenciado, **COMCEL** habría suscrito al programa un número significativo de usuarios que contaban con vínculos recientes con otros operadores como **EDATEL**, **UNE**, **TELEFÓNICA** y **ETB**. En la siguiente tabla se clasifica la información teniendo en cuenta los criterios de región, municipio y operador al que habría pertenecido este número importante de suscriptores indebidamente asignados al programa de subsidios:

Tabla No. 8. Cantidad de suscriptores indebidamente asignados como beneficiarios del Proyecto de Incentivos del **MINTIC** – Fase 1

Región	Municipio	EDATEL	UNE	TELEFÓNICA	ETB	TOTAL
Centro	BOGOTÁ, D.C.	18	1.306	1.378	3.645	6.347
	SIBATE		1	47	16	64
	SOACHA	4	33	143	276	456
	MOSQUERA		33	17	4	54
	FUSAGASUGÁ	1	6	53	5	65
	FUNZA	1	12	7	3	23
	CAJICÁ		1	8	5	14
	GIRARDOT	1	3	10	41	55
	MADRID		2	27	5	34
	FACATATIVÁ		9	36		45
	LA CALERA			5	1	6
	ZIPAQUIRÁ			39	1	40
	CHÍA		6	24	3	33
	COTA			2	1	3

⁶³ Radicación 2842. Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 15 de febrero de 2023. “(...) El contrato de aporte del sector TIC es, pues, un negocio atípico, que regula el modo en que un operador se obliga a realizar ciertas actividades de interés público o a prestar un servicio público, con los bienes o recursos que la entidad estatal contratante le asigne. Con estos contratos, se busca cumplir, de manera eficiente, con algún fin esencial del Estado, ya sea de orden social o económico (...)

En síntesis, el contrato en comento, como su nombre lo indica, supone la asignación o transferencia de unos recursos (aporte) por parte de una entidad estatal a un contratista, para que este desarrolle, con estos, por su cuenta y riesgo, un proyecto que presente beneficios o soluciones tecnológicas para la comunidad, o sea de importancia para el país, recursos que de no ejecutarse, total o parcialmente, deben ser restituidos al contratante, junto con sus frutos”.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

Región	Municipio	EDATEL	UNE	TELEFÓNICA	ETB	TOTAL
	TOCANCIPÁ		1	1	3	5
	SOPÓ			2		2
Noroccidente	ARMENIA	1	435	332	3	771
	LA TEBAIDA	1	205	9	2	217
	DOSQUEBRADAS	1	284	56	4	345
	CIRCASIA		116	39		155
	MANIZALES	5	297	4	1	307
	MONTENEGRO		111	51		162
	QUIMBAYA		58	25		83
	PEREIRA	5	732	16	3	756
	CHINCHINÁ		48	36	1	85
	VILLAMARÍA		78	1	2	81
	SANTA ROSA DE CABAL	1	57	16		74
	COPACABANA	2	84	4		90
	CALARCÁ		15	43		58
	ITAGÜI	6	109	2		117
	BELLO	20	463	5	1	489
	CALDAS	1	65	3		69
	MEDELLÍN	32	1.364	6	2	1.404
	LA VIRGINIA		30	12		42
	ENVIGADO		41			41
	RIONEGRO	1	22		1	24
SABANETA	2	17			19	
LA ESTRELLA		15			15	
MARINILLA		7			7	
RETIRO					0	
Norte	SINCELEJO	50	453	363	1	867
	VALLEDUPAR	22	625	231	3	881
	MONTERÍA	28	279	223	3	533
	SOLEDAD	4	485	125	7	621
	PUERTO COLOMBIA	1	49	19		69
	SANTA MARTA	2	428	192	3	625
	CARTAGENA	3	359	225	1	588
	TURBACO		36	7		43
	BARRANQUILLA	7	465	184	6	662
Oriente	BARRANCABERMEJA	37	232	152		421
	PIEDRECUESTA		70	79		149
	VILLAVICENCIO	1	59	117	146	323
	SOGAMOSO		16	73	2	91
	CÚCUTA		23	249	1	273
	TUNJA		13	103	1	117
	GIRÓN	1	48	19	1	69
	LOS PATIOS		5	68	1	74
	DUITAMA		10	60	3	73
	FLORIDABLANCA	1	103	42	2	148
	YOPAL		1	58	2	61
	VILLA DEL ROSARIO		2	36		38
	BUCARAMANGA		46	23		69
	ACACÍAS		3	10	13	26
Sur	GUADALAJARA DE BUGA		144		1	145
	NEIVA	1	2	417	2	422
	POPAYÁN		50	25		75
	JAMUNDÍ		59	18		77
	TULUÁ	1	18	47		66
	IBAGUÉ		101	236	5	342
PALMIRA	1	115	3	2	121	

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

Región	Municipio	EDATEL	UNE	TELEFÓNICA	ETB	TOTAL
	PASTO		77	231	2	310
	MELGAR			15	5	20
	CALI	1	139	224	1	365
	CARTAGO		11			11
	CANDELARIA			3		3
	YUMBO			1		1
		264	10.592	6.337	4.243	21.436

Fuente: Elaboración SIC con información que obra en el expediente⁶⁴

Como se enuncia en la tabla anterior, la Delegatura pudo constatar una cantidad relevante y significativa de usuarios vinculados por **COMCEL** al programa de subsidios, a pesar de que estos contaban con un vínculo reciente con otros operadores. Estos 21.436 usuarios identificados abarcan el 10,2% de la meta de usuarios inicialmente establecida por el Proyecto de Incentivos. De esto se sigue que en ese porcentaje considerable se habría cambiado el destino del presupuesto establecido para materializar accesos nuevos y se le habría quitado la oportunidad a un número equivalente de usuarios que sí tenían derecho de acceder al servicio de internet fijo.

Es importante advertir que la Delegatura estableció la conclusión anotada sobre la base de la siguiente metodología. Primero, se examinaron las bases de datos de los suscriptores activos reportados por los operadores **EDATEL, UNE, TELEFÓNICA y ETB**⁶⁵ para el periodo comprendido entre julio de 2019 y diciembre de 2020. Segundo, se cruzó dicha información con la base de datos reportada por **COMCEL** de los beneficiarios "APROBADOS" del Proyecto de Incentivos – Fase 1⁶⁶. Tercero, se verificó la fecha de activación y retiro del plan obtenido, con el fin de descartar aquellos suscriptores que luego de ser beneficiarios del Proyecto de Incentivos, decidieron adquirir un plan de internet fijo con los operadores **EDATEL, UNE, TELEFÓNICA y ETB**⁶⁷. Cuarto, se verificó la diferencia de meses entre los planes de los usuarios activos de los operadores mencionados y la fecha en que **COMCEL** reportó la vinculación al Proyecto de Incentivos. Lo anterior con la finalidad de comprobar si se cumplía con el requisito establecido en el programa relacionado con el deber de acreditar que no se contaba con el acceso a internet fijo en los seis meses anteriores a la instalación del servicio. El cruce de información realizado por medio de esta metodología de análisis arrojó como resultado la cantidad correspondiente a los 21.436 usuarios que habrían registrado vínculos recientes con otros operadores al momento de acceder al programa de subsidios. Así mismo, es importante destacar que la mayor

⁶⁴ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA COMCEL". Carpeta: "20-9765-90(RESERVADA)". Carpeta: "20-9765-90 Anexos COMCEL". Carpeta: "SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765". Archivo: "Soporte Punto No. 5.XLSB".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "Soportes Tabla No. 8". Archivo: "Usuarios TELEFÓNICA.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "Soportes Tabla No. 8". Archivo: "Usuarios ETB.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "Soportes Tabla No. 8". Archivo: "Usuarios EDATEL.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "Soportes Tabla No. 8". Archivo: "Usuarios UNE.xlsx".

⁶⁵ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA MOVISTAR". Carpeta: "111.20-9765-111(RESERVADA)". Carpeta: "20009765--0011100003.RAR". Archivo: "2712662_SOLICITUD_SIC_BAF.csv".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA ETB". Carpeta: "115.20-9765-115(RESERVADA)". Carpeta: "RESPUESTA REQ_202106_20_9765_usuarios internet.rar". Archivo: "REQ_202106_20_9765_CLIENTES_EST_1_2_HIST_2019_2021.txt".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA EDATEL". Carpeta: "118.20-9765-118(RESERVADA)". Carpeta: "20-9765-118 Anexos EDATEL". Archivos: "EdateL_Año2019.xlsx"; "EdateL_Año2020.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA UNE", Carpeta: "117.20-9765-117(RESERVADA)". Carpeta: "20-9765-117 Anexos UNE". Archivo: "Une_Año2019.xlsx"; "Une_Año2020.xlsx".

⁶⁶ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA COMCEL". Carpeta: 20-9765-90(RESERVADA). Carpeta: "20-9765-90 Anexos COMCEL". Carpeta: "SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765". Archivo: "Soporte Punto No. 5.XLSB".

⁶⁷ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA ETB", Carpeta: "219.20-9765-219(RESERVADA)", Carpeta: "OneDrive_1_13-2-2023". Archivo: "ETB_2.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA EDATEL", Carpeta: "212.20-9765-212(RESERVADA)". Carpeta: "Anexos EDATEL". Archivo: "Punto 1.1. EDATEL.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA UNE. Carpeta: "214.20-9765-214(RESERVADA)". Archivo: "Punto 1.1 UNE.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA OPERADORES". Carpeta: "RESERVADA MOVISTAR", Carpeta: "111.20-9765-111(RESERVADA)", Carpeta: "20009765--0011100003.RAR". Archivo: "2712662_SOLICITUD_SIC_BAF.csv".

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

cantidad de usuarios indebidamente suscritos al programa se habrían encontrado ubicados en Bogotá, Medellín y Valledupar con 6.341, 1.404 y 881 suscriptores, respectivamente.

La metodología de análisis aplicada por la Delegatura habría permitido constatar que los usuarios relacionados en la Tabla No. 8 no debieron recibir los beneficios de acceso subsidiado a los servicios de internet fijo por medio del Proyecto de Incentivos. A pesar de lo anterior, **COMCEL** los habría vinculado como beneficiarios sin reunir los requisitos establecidos en el proyecto en mención. Con el fin de corroborar lo antes mencionado, la Delegatura presenta dos (2) ejemplos que representan la situación de los suscriptores identificados en la Tabla No. 8.

El primer caso corresponde a una usuaria de **TELEFÓNICA**. A continuación, se presenta la evidencia sobre la factura que acredita que esta usuaria tenía vínculos contractuales con este operador:

Imagen No. 5. Factura emitida por **TELEFÓNICA** por la prestación del servicio adquirido por una usuaria

The image shows a screenshot of a TELEFÓNICA invoice. At the top, there are icons for TV, Internet, Voz, and Móvil, along with the TELEFÓNICA logo. The invoice number is 174. The total amount to pay is \$55,414. The payment deadline is 09/Jul/2020. The service suspension starts from 10/Jul/2020. The billing period is from 23/May/2020 to 22/Jun/2020. The invoice generation date is 24/Jun/2020. Below this is a QR code labeled 'QR DIAN'. A section titled 'COMPARATIVO DE TUS CARGOS FACTURADOS' compares the current month's charges with the previous month's. The table shows a total decrease of \$190 for the current month compared to the previous one.

Valor Facturado	Mes anterior Cargos facturados con impuesto	Mes actual Cargos facturados con impuesto	Variación
Cargos Fijos			
DÚO (Telefonía, Internet)	\$ 61,900	\$ 61,899	\$ -1
PI Nacional Ilimitad IP del 23May20 al 22Jun20			
Internet Fijo 6 Megas del 23Jun20 al 22Jul20			
Cargos Adicionales Incluye			
Descuento Servicio No Prestado	\$ -106	\$ -85	\$ 21
Descuento Por Servicio No Prestado	\$ -6,190	\$ -6,190	\$ 0
Descuento Cortesía	\$ -4,850	\$ -4,850	\$ 0
Dto 10% Vitalicio Exe	\$ -1,196	\$ -1,196	\$ 0
Dto 10% Vitalicio LDN	\$ -719	\$ -719	\$ 0
Dto 10% Vitalicio Loc	\$ 1,234	\$ 575	\$ 659
Dto 10% Vitalicio Le	\$ -659	\$ 0	\$ -659
Compensación	\$ 0	\$ -210	\$ -210
Compensación Serv. No Prestado	\$ 0	\$ -210	\$ -210
TOTAL MES	\$ 55,604	\$ 55,414	\$ -190

Fuente: Información que obra en el expediente⁶⁸

La imagen soporta el cobro por parte de **TELEFÓNICA** de los servicios asociados a internet fijo de 6 megas, por un valor de \$55.414 pesos, para el periodo comprendido entre el 23 de junio de 2020 y el 22 de julio de 2020. A pesar de la vigencia de esta relación contractual, **COMCEL** vinculó a esta misma usuaria al programa de subsidios el 6 de agosto de 2020:

Tabla No. 9 sobre el usuario de **TELEFÓNICA**

INFORMACIÓN GENERAL	
C.C. del solicitante	[REDACTED]
Nombre del solicitante	[REDACTED]
Departamento	MAGDALENA
Municipio	SANTA MARTA
Plan o servicios a contratar	INTERNET
Estrato del solicitante	1
INFORMACIÓN RELACIONADA OPERADOR INICIAL	
Descripción plan	Plan Internet 6Mbps Dúo BA_30230
Periodo vinculación OPERADOR	Antes de enero 2019 - diciembre 2020
INFORMACIÓN RELACIONADA COMCEL - Proyecto Incentivos a la Demanda Fase 1 ⁶⁹	
Fecha instalación COMCEL	6 de agosto de 2020
Región	Norte
Beneficiario Ley 1699 de 2013	NO
Conformidad de los requisitos	APROBADO

Fuente: Información que obra en el expediente⁷⁰

El caso examinado permite concluir que **TELEFÓNICA** le facturó a la usuaria los servicios prestados entre junio y julio de 2020. Sin embargo, también se pudo constatar que la misma usuaria fue vinculada

⁶⁸ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "226.20-9765-226(PRUEBAS)". Archivo: "__200000276255382.pdf"

⁶⁹ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-RESERVADA COMCEL". Carpeta: "090.20-9765-90(RESERVADA)", Carpeta: "20-9765-90 Anexos COMCEL", Carpeta: "SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765". Archivo: "Soporte Punto No. 5.XLSB".

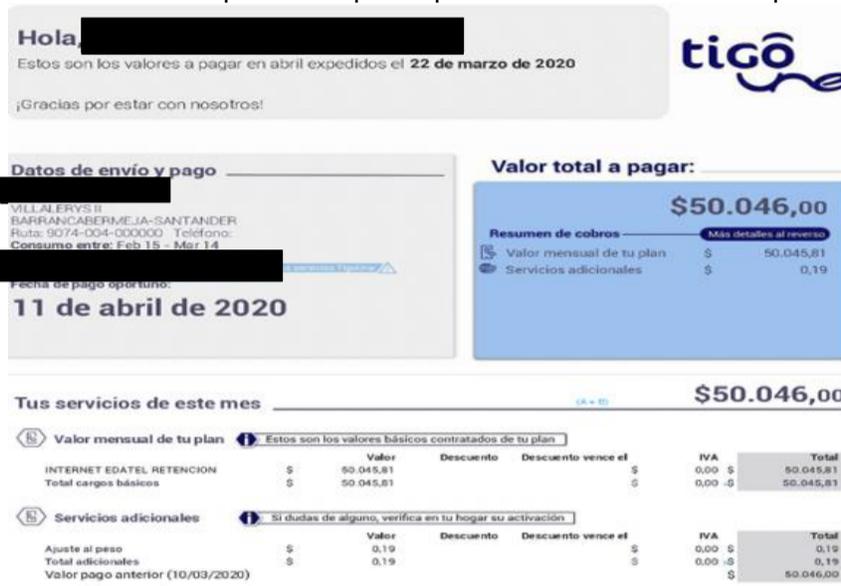
⁷⁰ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "Soportes Tabla No. 8". Archivo: "Usuarios TELEFÓNICA.xlsx".

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

por **COMCEL** el 6 de agosto de 2020 como beneficiaria del programa de subsidios. En esa medida, esta usuaria no podía ser priorizada ni mucho menos, ser beneficiaria del subsidio. Lo anterior debido a que no cumplió con el requisito relacionado con tener un tiempo mínimo de 6 meses sin contar con el servicio de internet fijo en el hogar.

El segundo caso corresponde a un usuario de **TIGO**. A continuación, se presenta la evidencia sobre la factura que acredita que este usuario tenía vínculos contractuales con este operador:

Imagen No. 6. Factura emitida por **TIGO** por la prestación del servicio adquirido por un usuario



Fuente: Información que obra en el expediente⁷¹

La imagen anterior permite constatar que **TIGO** facturó a este usuario los servicios asociados a internet fijo, por un valor de \$50.046 pesos, para el periodo comprendido entre el 15 de febrero de 2020 y el 14 de marzo de 2020. Sin embargo, como se demuestra a continuación, **COMCEL** vinculó a este mismo usuario al programa de subsidios el 11 de marzo de 2020:

Tabla No. 10 sobre el usuario de **TIGO**

INFORMACIÓN GENERAL	
C.C. del solicitante	[REDACTED]
Nombre del solicitante	[REDACTED]
Departamento	BARRANCABERMEJA
Municipio	SANTANDER
Plan o servicios a contratar	INTERNET
Estrato del solicitante	1
INFORMACIÓN RELACIONADA OPERADOR INICIAL	
Descripción plan	BA: 2000 KBPS
Periodo vinculación OPERADOR	Abril 2019 - Marzo 2020
INFORMACIÓN RELACIONADA COMCEL - Proyecto Incentivos a la Demanda Fase 1 ⁷²	
Fecha instalación COMCEL	11 de marzo de 2020
Región	Oriente
Beneficiario Ley 1699 de 2013	NO
Conformidad de los requisitos	APROBADO

Fuente: Información que obra en el expediente⁷³

Con la anterior información se habría evidenciado el comportamiento sistemático de **COMCEL** de vincular usuarios que no cumplían las condiciones fijadas para ser beneficiarios del proyecto. Específicamente incumplió la condición de vincular únicamente a usuarios nuevos, esto es, que no contaran con el acceso a internet fijo en su hogar por lo menos en los 6 meses anteriores a la instalación del servicio.

⁷¹ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “220.20-9765-220 (PRUEBAS). Archivo: “70722667_182280353_01032020.pdf”.

⁷² 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765- RESERVADA COMCEL”, Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA), Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD. 20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 5.xlsx”.

⁷³ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “Soportes Tabla No. 8”. Archivo: “Usuarios EDATEL.xlsx”.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

La Delegatura también pudo constatar que el mecanismo de vinculación de usuarios implementado por **COMCEL** también habría sido utilizado para reportar el cumplimiento de metas contractuales ante **FUNTIC**. A continuación se señalan las metas de usuarios que debía alcanzar **COMCEL** por municipio y la cantidad de usuarios que presuntamente fueron vinculados por **COMCEL** aun cuando no cumplieran con los requisitos señalados en el Proyecto de Incentivos:

Tabla No. 11. Porcentaje de suscriptores de las metas municipales que no cumplen condiciones para ser beneficiarios del proyecto de incentivos a la demanda – Fase 1

Región	Municipio	Meta Contrato	Usuarios no destinatarios	Porcentaje de la meta con usuarios no destinatarios
Centro	BOGOTÁ, D.C.	45.880	6.347	14%
	SIBATÉ	500	64	13%
	SOACHA	12.000	456	4%
	MOSQUERA	2.000	54	3%
	FUSAGASUGÁ	2.200	65	3%
	FUNZA	1.100	23	2%
	CAJICÁ	500	14	3%
	GIRARDOT	2.200	55	3%
	MADRID	1.100	34	3%
	FACATATIVÁ	2.200	45	2%
	LA CALERA	200	6	3%
	ZIPAQUIRÁ	2.200	40	2%
	CHÍA	2.200	33	2%
	COTA	240	3	1%
	TOCANCIPÁ	240	5	2%
SOPÓ	240	2	1%	
Noroccidente	ARMENIA	1.000	771	77%
	LA TEBAIDA	500	217	43%
	DOSQUEBRADAS	1.000	345	35%
	CIRCASIA	500	155	31%
	MANIZALES	1.000	307	31%
	MONTENEGRO	500	162	32%
	QUIMBAYA	500	83	17%
	PEREIRA	3.630	756	21%
	CHINCHINÁ	500	85	17%
	VILLAMARÍA	500	81	16%
	SANTA ROSA DE CABAL	500	74	15%
	COPACABANA	500	90	18%
	CALARCÁ	500	58	12%
	ITAGÜI	1.000	117	12%
	BELLO	3.630	489	13%
	CALDAS	500	69	14%
	MEDELLÍN	20.000	1.404	7%
	LA VIRGINIA	500	42	8%
	ENVIGADO	1.000	41	4%
	RIONEGRO	500	24	5%
SABANETA	500	19	4%	
LA ESTRELLA	500	15	3%	
MARINILLA	500	7	1%	
RETIRO	240	0	0%	
Norte	SINCELEJO	3.300	867	26%
	VALLEDUPAR	4.500	881	20%
	MONTERÍA	4.100	533	13%
	SOLEDAD	4.500	621	14%
	PUERTO COLOMBIA	500	69	14%
	SANTA MARTA	4.500	625	14%
	CARTAGENA	4.500	588	13%
	TURBACO	800	43	5%

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Región	Municipio	Meta Contrato	Usuarios no destinatarios	Porcentaje de la meta con usuarios no destinatarios
	BARRANQUILLA	8.300	662	8%
Oriente	BARRANCABERMEJA	1.200	421	35%
	PIEDECUESTA	1.200	149	12%
	VILLAVICENCIO	3.450	323	9%
	SOGAMOSO	1.200	91	8%
	CÚCUTA	3.450	273	8%
	TUNJA	1.200	117	10%
	GIRÓN	1.200	69	6%
	LOS PATIOS	800	74	9%
	DUITAMA	1.200	73	6%
	FLORIDABLANCA	3.450	148	4%
	YOPAL	1.200	61	5%
	VILLA DEL ROSARIO	1.200	38	3%
	BUCARAMANGA	3.450	69	2%
	ACACÍAS	800	26	3%
	Sur	GUADALAJARA DE BUGA	500	145
NEIVA		1.500	422	28%
POPAYÁN		500	75	15%
JAMUNDÍ		500	77	15%
TULUÁ		500	66	13%
IBAGUÉ		4.150	342	8%
PALMIRA		1.500	121	8%
PASTO		4.150	310	7%
MELGAR		200	20	10%
CALI		10.000	365	4%
CARTAGO		500	11	2%
CANDELARIA		500	3	1%
YUMBO		500	1	0%
		200.000	21.436	

Fuente: Elaborado por la SIC con información que obra en el expediente⁷⁴

De conformidad con lo relacionado en la tabla anterior, la Delegatura habría constatado que la cantidad de usuarios suscritos sin el lleno de los requisitos establecidos en el Proyecto de Incentivos también habría servido a **COMCEL** para reportar el cumplimiento de metas contractuales en cada una de las regiones focalizadas. Al respecto, se considera importante destacar algunos casos particulares. En el caso de la región noroccidental, se observa que en Armenia se habría alcanzado la meta con un 77% de usuarios que no reunían los requisitos establecidos por el proyecto. Lo mismo habría ocurrido en La Tebaida con el 43% de la meta contractual. En el caso de la región oriental, se destaca en Barrancabermeja el 35% de la meta. En la región sur, Guadalajara de Buga alcanza el 29% y Neiva el 28%. En la región norte, Sincelejo obtiene un 26% y Valledupar el 20% de la meta contractual. Finalmente, en la región central, Bogotá, D.C., alcanza un 14% y Sibaté un 13%. En ese orden de ideas, es evidente que el mecanismo de vinculación de usuarios no priorizados también habría sido utilizado por **COMCEL** para reportar el cumplimiento de metas contractuales ante **FUNTIC**.

Una vez identificado el número considerable de suscriptores vinculados por **COMCEL** al Proyecto de Incentivos sin reunir los requisitos mínimos, la Delegatura presentará las estrategias comerciales implementadas por el investigado para generar la suscripción irregular de estos usuarios. De acuerdo con la información que obra en el expediente, **COMCEL** se habría valido de las siguientes acciones: (i) la elaboración y difusión de piezas publicitarias orientadas a vincular a un número masivo de suscriptores sin señalar que eran exigibles ciertos requisitos para acceder a los subsidios; (ii) la vinculación de clientes que tenían relación con otros operadores; y (iii) la omisión en la adopción de medidas oportunas y efectivas para revisar las condiciones de ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios. Estas maniobras habrían contribuido en conjunto a la suscripción irregular de 21.463 usuarios al programa sin reunir los requisitos de vinculación establecidos para el periodo comprendido entre enero de 2020 y septiembre de 2020 para las regiones oriente y sur, entre enero de 2020 y

⁷⁴ Del total de suscriptores encontrados en la Tabla No. 8 se determinó su participación frente a las metas municipales establecidas en los Contratos de Aporte entre **COMCEL** y **FUNTIC**.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

octubre de 2020 para la región centro, entre enero de 2020 y noviembre de 2020 para la región norte, y entre enero de 2020 y diciembre de 2020 para la región noroccidente. Adicionalmente, este comportamiento repetitivo en la fase de suscripción y puesta en marcha de las metas inicialmente establecidas por el Proyecto de Incentivo permitiría inferir que esta conducta se reprodujo en las metas adicionadas durante junio a noviembre de 2022. Se debe agregar también que la conducta reprochada no se refiere exclusivamente a la vinculación de usuarios, sino que **COMCEL** habría aplicado la tarifa social durante el periodo de vigencia de sus respectivos contratos con los suscriptores que fueron indebidamente vinculados.

A continuación se presentarán los elementos fácticos probatorios relacionados con cada una de las referidas estrategias.

9.2.1. Sobre la elaboración y difusión de piezas publicitarias orientadas a vincular a un número masivo de suscriptores sin señalar los requisitos para acceder a los subsidios

COMCEL habría realizado campañas publicitarias orientadas a atraer suscriptores sin explicar de forma correcta, completa y adecuada las condiciones de ingreso al programa de subsidios. Entre las piezas publicitarias difundidas durante el transcurso de 2020 se destacan las siguientes:

- Pauta publicitaria de televisión de alcance nacional

La campaña publicitaria presentada a continuación fue difundida por **COMCEL** por medio de canales nacionales de televisión durante los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2020⁷⁵. La siguiente imagen presenta el contenido visual de la pauta televisiva:

Imagen No. 7. Pauta televisiva de alcance nacional



Fuente: Información que obra en el expediente⁷⁶.

Esta pieza publicitaria consta de un mensaje visual en el que se usa la expresión “EL INTERNET AHORA ES PARA TODOS”. Además, se indica que el servicio tendría una velocidad de conexión de “5 megas” y una “tarifa social”. Esta pieza no hizo referencia a la condición de focalización relacionada con los municipios en donde era posible instalar el servicio y asignar los subsidios respectivos, conforme con los contratos de aporte suscritos por **COMCEL**. Por lo tanto, tendría el efecto de atraer potenciales suscriptores en todos los municipios del país, quienes se comunicarían con la línea de **COMCEL** y así podrían ser enrutados o redirigidos a los servicios de **COMCEL**.

- Pauta publicitaria de televisión de alcance regional

⁷⁵ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-RESERVADA COMCEL”. Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA)”, Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 2.pptx”, Diapositivas #8 (25 salidas en mayo), #11 (21 salidas en junio), #14 (18 salidas en julio), #15 (7 salidas en agosto). La diapositiva incluye un medio audiovisual anexo al archivo y transcripción del audio.

⁷⁶ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-RESERVADA COMCEL”. Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA)”, Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 2.pptx”, Diapositivas #8 (25 salidas en mayo), #11 (21 salidas en junio), #14 (18 salidas en julio), #15 (7 salidas en agosto). La diapositiva incluye un medio audiovisual anexo al archivo y transcripción del audio. Adicionalmente, la pieza publicitaria audiovisual se encuentra en la siguiente ubicación: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “164.20-9765-164”, Carpeta: “One_3_5-8-2022”. Archivo: “201090512—0000200007.mpeg”

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Según lo afirmó **COMCEL**, la campaña publicitaria presentada a continuación se trata de una pieza televisiva que difundió a nivel regional en distintos departamentos del país, entre los que se encuentran Antioquia, Atlántico, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Guajira, Magdalena, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Santander, Sucre y Valle del Cauca. Esta campaña también fue difundida en Bogotá, D.C., y en los municipios de Soacha y sus alrededores. La pauta se difundió por medio de los siguientes canales de televisión: Tele Antioquia, Tele Pacífico, Tele Caribe, Tele Oriente y City TV. No obstante, la Delegatura pudo constatar que la pauta habría tenido un alcance nacional debido a que estos canales regionales se encuentran incluidos en todos los cableoperadores del país⁷⁷. La siguiente imagen presenta el inicio del contenido visual de la referida pauta televisiva:



Fuente: Información que obra en el expediente⁷⁸.

Sobre esta pieza publicitaria es importante resaltar algunas características de su contenido audiovisual. De una parte, el mensaje visual señala que “EL INTERNET AHORA ES PARA TODOS”. Además, indica que el servicio tendrá una velocidad de conexión de “5 megas” y una “tarifa social”. Esta pieza no hace referencia ni menciona la condición de focalización relacionada con el municipio en el cual se podría instalar el servicio conforme con la delimitación geográfica de los contratos de aporte suscritos por **COMCEL**. De otra parte, el mensaje en formato de audio señala lo siguiente:

“El internet ahora es para todos. Disfruta internet fijo de 5 megas con tarifa social si tu hogar es estratos 1 o 2. Llama ya al numeral 400 o ingresa a www.claro.com.co. Una Iniciativa del Ministerio TIC operada por CLARO”⁷⁹.

Como se pudo evidenciar en el contenido audiovisual de las pautas televisivas antes citadas, **COMCEL** habría omitido información completa y adecuada sobre algunos de los requisitos establecidos para el acceso al programa de subsidios. En particular, se observa que las pautas incurren en las siguientes imprecisiones. Primero, utilizan de forma indebida la expresión “EL INTERNET AHORA ES PARA TODOS”. Esto debido a que el programa se focaliza en un segmento muy específico de la población a nivel nacional. Segundo, omiten informar que el programa se dirige a usuarios entendidos como aquellos que no contaran con la instalación de servicios de internet fijo en los últimos 6 meses. Tercero, la pauta referida en la Imagen No. 8 no anuncia a los consumidores la aplicación de términos y condiciones para la contratación de los servicios promocionados.

A continuación se presentan otros mecanismos publicitarios en los que **COMCEL** habría promovido la difusión del programa de subsidios mediante el uso de información incompleta e inadecuada.

⁷⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-RESERVADA COMCEL”. Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA)”, Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 2” Diapositivas #8 (109 salidas en mayo), #11 (85 salidas en Junio), #14 (75 salidas en Julio). Las diapositivas incluyen el medio audiovisual anexo al archivo.

⁷⁸ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-RESERVADA COMCEL”. Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA)”, Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 2” Diapositivas #8 (109 salidas en mayo), #11 (85 salidas en Junio), #14 (75 salidas en Julio). Las diapositivas incluyen el medio audiovisual anexo al archivo.

⁷⁹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-RESERVADA COMCEL”. Carpeta: “090.20-9765-90(RESERVADA)”, Carpeta: “20-9765-90 Anexos COMCEL”, Carpeta: “SOPORTES REQUERIMIENTO RAD.20-9765”. Archivo: “Soporte Punto No. 2” Diapositivas #8 (109 salidas en mayo), #11 (85 salidas en Junio), #14 (75 salidas en Julio). Las diapositivas incluyen el medio audiovisual anexo al archivo.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

- Otros mecanismos publicitarios de COMCEL para la difusión indebida de los servicios relacionados con el programa de subsidios

En primer lugar, se presenta el caso de un aviso instalado en una carpa ubicada sobre la vía pública. La siguiente imagen ilustra la manera en que se desarrolló el lanzamiento de la campaña publicitaria:

Imagen No. 9. Aviso publicitario exhibido en una carpa puesta por **COMCEL**



Fuente: Información que obra en el expediente⁸⁰

La imagen de este aviso publicitario fue aportada por **UNE** en la denuncia presentada ante la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de esta Superintendencia⁸¹. En este anuncio se habría hecho referencia a una oferta “Triple Play” en el municipio de Sogamoso (Boyacá), sin presentar detalle alguno sobre los atributos de los productos que conforman dicho paquete. En particular, el anuncio omite informar a los consumidores que los servicios promocionados solamente aplican para (i) los hogares de los estratos 1 y 2; (ii) que el subsidio se limita al acceso a servicios de internet fijo; y (iii) que está dirigido a suscriptores nuevos, esto es, que no han contado con el servicio de internet en los últimos 6 meses.

Es importante mencionar que el servicio “Triple Play” ofrecido por **COMCEL** correspondía al servicio de televisión, internet hogar y telefonía. Así se puede constatar en la pieza publicitaria en la cual se asocia “triple play” al programa de subsidios y menciona internet, como se muestra a continuación:

Imagen No. 10. Servicios Triple Play de **CLARO**



Fuente: Información que obra en el expediente⁸²

En la pieza publicitaria se anuncia por un valor de \$60.000 pesos los servicios de Televisión HD, Internet hogar y telefonía, todo bajo el paquete “Triple Play”.

⁸⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”, Carpeta: “[UNE] (Usuarios) (Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones)”. Archivo: “1.1. Denuncia UNE (22.05.2020).pdf”. Página 6.

⁸¹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”, Carpeta: “[UNE] (Usuarios) (Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones)”. Archivo: “1.1. Denuncia UNE (22.05.2020).pdf”. Página 6.

⁸² Esta pieza se incorporó al Auto 54764 de 16 de mayo de 2022, hoja 5. Expediente 20-144207.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Adicionalmente, es pertinente resaltar una llamada efectuada por un usuario vinculado a **TIGO**. El usuario solicitó a **TIGO** la terminación de su servicio en razón a que **COMCEL** le ofreció un paquete conformado por el servicio de internet, telefonía y televisión por valor, en este caso, de \$55.000 pesos. Para el efecto, téngase en cuenta que la publicidad recién expuesta evidencia que el paquete “Triple Play” incluye servicio de internet hogar, telefonía y televisión y que tiene un valor similar al referido por el usuario. La conversación correspondiente se presenta a continuación:

“(0:55) **TIGO**: ¿Y qué le está ofreciendo el otro operador, señor Humberto?”

(0:58) **USUARIO**: Me está ofreciendo 5 megas por 55.000 pesos y es el trío, pero pues en realidad yo creo que tengo 5 megas porque yo casi internet no utilizo.

(1:08) **TIGO**: O sea, ¿usted solamente contrató con ellos internet?

(1:11) **USUARIO**: Internet, teléfono y televisión.

(1:13) **TIGO**: ¿Por qué valor?

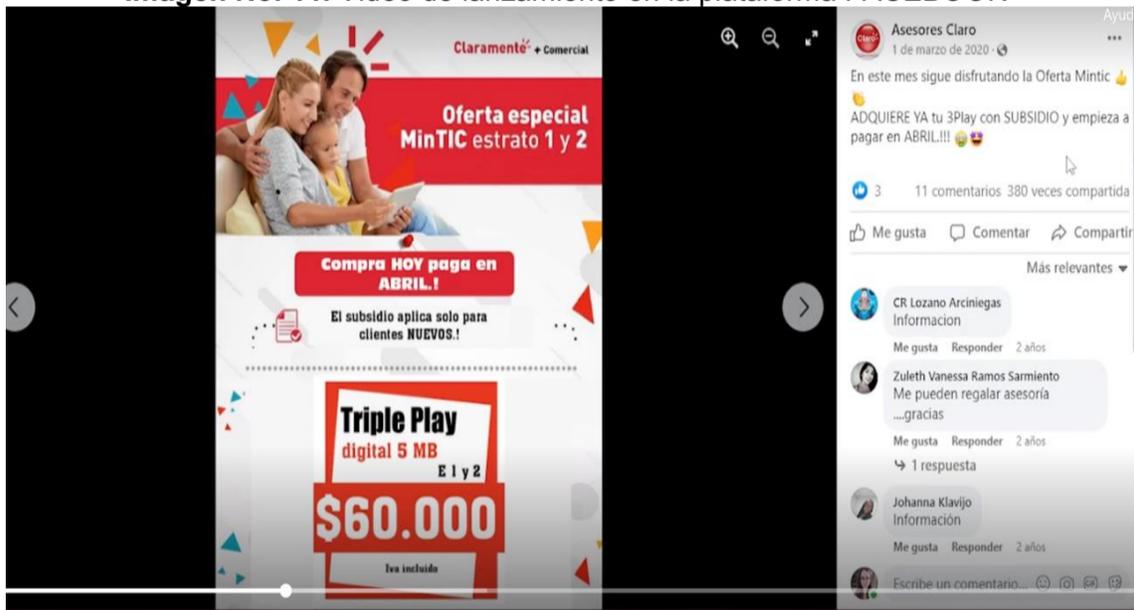
(1:14) **USUARIO**: Por 55 mil.

(1:16) **TIGO**: ¿Por 55 mil? ¿y qué operador es, señor?

(1:19) **USUARIO**: Es Claro”⁸³.

De igual forma, se pudo corroborar que **COMCEL** realizó un video de lanzamiento de los servicios relacionados con el programa de subsidios según lo señala la imagen presentada a continuación:

Imagen No. 11. Video de lanzamiento en la plataforma FACEBOOK



Fuente: Información que obra en el expediente⁸⁴

Según lo señalado en el video, el “subsidio aplica para clientes NUEVOS”. Sin embargo, se habría omitido deliberadamente la información referente a que, en los términos del programa, un cliente nuevo es aquel que no ha contado con servicios de internet en los últimos 6 meses. Adicionalmente, se omite informar a los consumidores que el servicio de internet se relaciona con la instalación del servicio de “internet fijo” en el hogar.

Finalmente, en el grupo de FACEBOOK⁸⁵ denominado ‘CLARO COLOMBIA’ también se anunció lo siguiente:

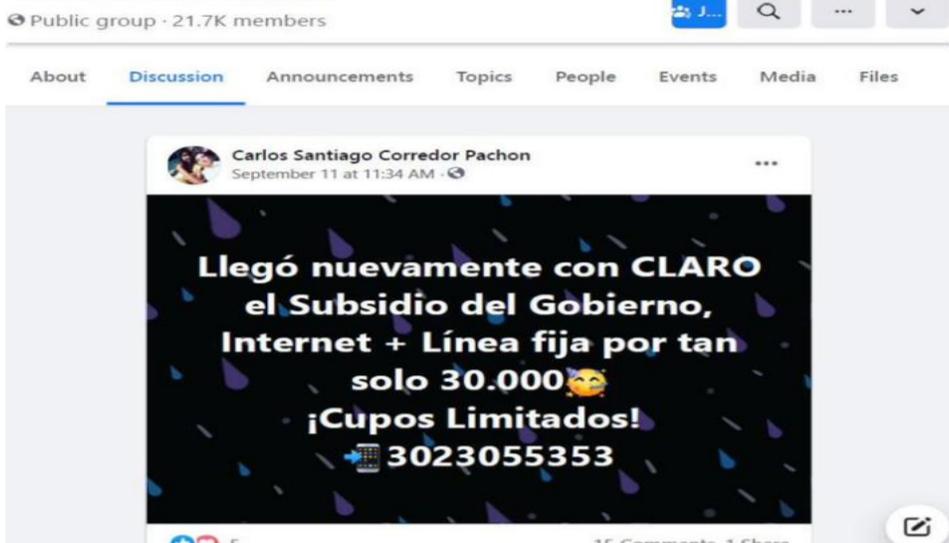
⁸³ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “Prueba 7 Caso # 6 LEYDER HUMBERTO cc-76316935.asf”. Minuto 0:55 a 1:18 del audio citado.

⁸⁴20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “168.20-9765-168”, Carpeta: “OneDrive_1_5-8-2022 (etb 168)”, Archivo: “Publicidad-oferta-Mintic-Comcel_exp20-376371.mp4”.

⁸⁵ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “155.20-9765-155”. Archivo: “20009765—0015500003.pdf”. Página 11.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Imagen No. 12. Grupo de **FACEBOOK** denominado **CLARO COLOMBIA**



Fuente: Información que obra en el expediente⁸⁶.

Según la imagen antes presentada, **COMCEL** habría realizado campañas para la vinculación de clientes por medio del grupo público ‘CLARO COLOMBIA’ de la plataforma electrónica FACEBOOK. Sin embargo, la divulgación del programa de subsidios se habría realizado por medio de información incompleta. Es evidente que esta pieza promocional habría omitido entregar a los consumidores la información esencial sobre los requisitos exigidos para acceder al programa. Además, debe tenerse en cuenta que FACEBOOK es una plataforma que permite la circulación de información de forma masiva. Lo anterior habría permitido que la información fuera recibida de forma incompleta por parte de un grupo amplio de consumidores que no habrían cumplido con los requisitos del programa y que, además, podrían estar ubicados en municipios no focalizados.

Imagen No. 13. Ejemplo de oferta “Triple Play” por \$55.000 pesos



Fuente: Información que obra en el expediente⁸⁷.

La presente pieza publicitaria que ofrece el servicio “Triple Play” por un valor de \$55.000 pesos, omite mencionar las condiciones de acceso al servicio, por cuanto no señala de manera clara y visible que

⁸⁶ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “155.20-9765-155”. Archivo: “20009765—0015500003.pdf”. Página 11.

⁸⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”. Carpeta: “[EDATEL] (Usuarios) (Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones) — 21-224142 (Acumulado al Exp. 20-376371)” Archivo: “1.1. Denuncia EDATEL (02.06.2021)”. Páginas 14 y 15.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

el servicio está destinado para usuario que se encuentren dentro de la población beneficiaria y focalizada de acuerdo con lo establecido en los contratos de aporte. Igualmente, en la pieza se observa el mensaje de “INTERNET PARA TODOS”, lo cual llevaría a los usuarios de otros operadores a buscar y/o solicitar los servicios de internet fijo con **COMCEL**, aunado a que tal como se indicó, el Programa de Incentivos va dirigido a una población focalizada.

Las piezas publicitarias mencionadas anteriormente evidenciarían que **COMCEL** realizó campañas orientadas a atraer suscriptores sin explicar de forma correcta, completa y adecuada las condiciones de ingreso al programa de subsidios. La Delegatura pudo constatar en las campañas publicitarias examinadas en este acápite que **COMCEL** habría incurrido en omisiones o imprecisiones sobre alguno de los siguientes aspectos: (i) inadecuada utilización de la expresión “EL INTERNET AHORA ES PARA TODOS”, en razón a que el programa se destina a un segmento muy específico de la población; (ii) información incompleta sobre el tipo de usuario que pueden acceder al servicio. En particular, no se especifica que el programa se centra en usuarios nuevos o que acrediten que no han contado con los servicios de internet fijo en los últimos 6 meses; (iii) información imprecisa sobre el tipo de servicio de internet que promueve el programa de subsidios. Se constató que algunas piezas publicitarias no anunciaron que el servicio hacía referencia a la modalidad de “internet fijo”; (iv) no se anuncia a los consumidores que aplican términos y condiciones para la contratación de los servicios promocionados; (v) no se señala que el programa es promovido por **MINTIC** para los hogares de los estratos 1 y 2 o para las personas que acrediten las condiciones establecidas en la Ley 1699 de 2013; y, finalmente, (vi) se omitió informar con claridad que los subsidios serían aplicados solamente en los municipios focalizados.

Finalmente, es importante resaltar que **COMCEL** habría omitido sistemáticamente incluir a los beneficiarios de la Ley 1699 de 2013 en las campañas de promoción de los servicios de internet fijo relacionados con el programa de subsidios. Lo anterior a pesar de que estas personas también se encontraban priorizadas del mismo modo que los habitantes de los estratos 1 y 2. En ese sentido, la omisión de **COMCEL** habría desincentivado que los subsidios se destinaran a esta población de especial protección.

9.2.2. Sobre la suscripción de clientes que tendrían vínculos con otros operadores

La Delegatura habría evidenciado que **COMCEL** implementó estrategias comerciales orientadas a capturar clientes que tenían vínculos vigentes con otros operadores en el mercado de servicios de internet fijo. La estrategia comercial habría consistido en ofrecer el programa de subsidios para que los clientes accedieran a vincularse como usuarios de **COMCEL**. Como se pudo evidenciar, **COMCEL** habría materializado este ofrecimiento a través de la vinculación al programa de un número importante de usuarios que no cumplían con los requisitos establecidos para acceder a los referidos subsidios. A continuación se destacan los elementos fácticos y probatorios que demuestran la implementación de estas estrategias.

- Comunicaciones relacionadas con usuarios de **TELEFÓNICA**

En el expediente obran evidencias sobre las conversaciones que se habrían entablado entre **TELEFÓNICA**⁸⁸ y sus clientes. Como consta en las grabaciones de las llamadas telefónicas, los clientes de **TELEFÓNICA** habrían solicitado la cancelación de los servicios con este operador debido a que **COMCEL** les habría ofrecido la prestación de servicios con base en el programa de subsidios:

“(3:58) **TELEFÓNICA**: Aló, bueno, señor ¿sería tan amable me indicaría el motivo de su llamada?”

(4:02) **USUARIO**: ¿Cómo así?

(4:03) **TELEFÓNICA**: Sí, señor ¿cuál es el motivo de su comunicación?

(4:06) **USUARIO**: Pues ya le comenté. Estoy esperando que me notifiquen para cancelar el plan.

(4:11) **TELEFÓNICA**: Sí, señor ¿por qué motivo?

(4:15) **USUARIO**: ¿Cómo?

⁸⁸ La empresa **TELEFÓNICA S.A.** realiza actividades por medio de la marca **MOVISTAR** y es competidora de **COMCEL** en el mercado de servicios de internet en Colombia.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

(4:16) **TELEFÓNICA**: ¿Por qué motivo desea cancelarlo?

(4:16) **USUARIO**: Porque me metí a un plan mucho más barato.

(4:17) **TELEFÓNICA**: Entiendo, sí señor. ¿En cuánto le ofrecieron el plan?

(4:23) **USUARIO**: \$55.000.

(...)

(4:30) **TELEFÓNICA**: Línea de internet y televisión.

(4:32) **USUARIO**: Sí, claro.

(4:34) **TELEFÓNICA**: Entiendo, sí señor ¿con qué operador?

(4:37) **USUARIO**: Con Claro⁸⁹.

En términos similares a los indicados anteriormente, otro usuario suscrito a **TELEFÓNICA** se comunicó con esta última empresa para manifestar lo siguiente:

“(1:00) **TELEFÓNICA**: ¿Indícame cuál es en este momento el motivo de la llamada?

(1:01) **USUARIO**: Mira, Daniela, básicamente me estoy retirando porque, de hecho, teníamos con mi esposa dos líneas. Una (inaudible) y la otra a nombre mío, que es esta de la que estoy llamando. **Y en Claro nos están dando lo mismo por 25 mil pesos por el tema de unos subsidios del Gobierno.** Entonces Movistar ya nos hizo un reajuste con una cuenta que está a nombre de mi esposa, la dejaron en 25; y yo estoy llamando en este momento para que, si me hacen el ajuste por 25, me quedo. Si no, pues me voy a CLARO⁹⁰.

Las conversaciones citadas anteriormente demostrarían que **COMCEL** habría sostenido previamente comunicaciones con usuarios de **TELEFÓNICA** con el fin de ofrecerles la conexión a servicios de internet por medio del programa de subsidios. Es importante resaltar que los usuarios a los que **COMCEL** habría ofrecido estos planes no cumplen con los requisitos del programa.

Así mismo, obran evidencias en el expediente que permitirían constatar que, durante el transcurso de 2021, **COMCEL** habría ofrecido información incorrecta sobre el programa de subsidios a los usuarios. Al respecto, algunos denunciantes solicitaron a personas vinculadas con ellos que hicieran llamadas a la línea de atención de **COMCEL** para efectos de obtener información sobre las condiciones de acceso a la oferta que contaba con el subsidio que interesa en este caso. En estas conversaciones se pueden resaltar los siguientes aspectos:

“(1:21) **SOLICITANTE DE LA INFORMACIÓN**: “Ok, vale. Ven, pero nosotros tenemos una preguntita. Pues, nosotros tenemos un servicio con Movistar ahoritica ya hace más de un año en el hogar, pero, pues, quisiéramos pasarnos a CLARO por esta oferta de MINTIC, ¿será que hay algún problema?”

(1:35) **COMCEL**: No. Solamente te tocaría a ti... ¿Ya cumplieron el año con Movistar, verdad?

(1:39) **SOLICITANTE DE LA INFORMACIÓN**: Sí, yo lo puedo retirar en cualquier momento.

(1:42) **COMCEL**: Solamente tendrías que retirarlo. Si tienes cobertura, primero tenemos que mirar si tienes cobertura, y si te lo aprueban el servicio por la cobertura, pues solamente es llamar a tu operador, y ya, te quedas con el de CLARO”

(2:02) **SOLICITANTE DE LA INFORMACIÓN**: Listo, vale. Pues, déjame ya te paso entonces todos estos requi... Oye ¿y qué requisitos se necesitan, para enviártelos por Whatsapp?

(2:10) **COMCEL**: ¿Tú le debes a CLARO algo? Sería consultarte con tu nombre y tu número de cédula que estés apto para que te activen el servicio⁹¹.

⁸⁹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “00.20-9765-0(PRUEBAS)”. Archivo: “20009765—0000000004.mp3”. Minuto: 3:58 a 4:37 del citado audio.

⁹⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “00.20-9765-0(PRUEBAS)”. Archivo: “20009765—0000000006.mp3”. Minuto 1:00 a 1:31 del citado audio.

⁹¹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765 RESERVADA OPERADORES”, Carpeta: “RESERVADA MOVISTAR”, Carpeta: “112-20-9765-112(RESERVADA)”. Archivo: “200975--00112000004.wma”. Minuto 1:21 a 2:10 del audio citado.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

De igual forma, se presenta la evidencia de otra conversación que se sostuvo entre una persona y un asesor de **COMCEL** sobre la posibilidad de contratar el servicio por medio del programa de subsidios. La conversación se desarrolló en los siguientes términos:

“(0:57) **SOLICITANTE DE LA INFORMACIÓN**: Ven, pero una preguntica, nosotros tenemos hace más de un año un servicio con Movistar en nuestra casa. Pero, pues, quisiéramos pasarnos a CLARO porque está mucho más barato. ¿Será que hay algún problema?”

(1:08) **COMCEL** No, no hay ningún problema siempre y cuando haya cobertura donde desea colocar el servicio y sea estrato 1 y 2”⁹².

Las conversaciones antes citadas permiten evidenciar que **COMCEL** no habría visto “ningún problema” en ofrecer el programa de subsidios a usuarios que tenían vínculos vigentes con otros operadores. En ese sentido, para el transcurso de 2021 **COMCEL** habría continuado ofreciendo de forma indebida este tipo de beneficios a clientes de **TELEFÓNICA**, los cuales no cumplían los requisitos previstos por el programa de subsidios.

- Comunicaciones relacionadas con usuarios de **ETB**

En el expediente obran evidencias sobre las actividades gestionadas por **COMCEL** para suscribir al programa de subsidios a usuarios que tenían vínculos vigentes con **ETB**⁹³. Como consecuencia de esta práctica, algunos usuarios de **ETB** se habrían comunicado con su proveedor con el fin de cancelar el servicio. Este tipo de conversaciones se habrían desarrollado como se observa a continuación:

“(4:35) **ETB**: Sí, señora. Exactamente, qué pena con usted. Entonces esa es la línea telefónica que tenemos adjunta al servicio. Realmente usted tiene un muy buen historial con el servicio. Adicionalmente, el historial tiene una antigüedad pues, mejor aún. Yo sí quisiera saber señora Ligia, sin generar ningún tipo de inconformidad con la pregunta, cuál es el motivo que la lleva a cancelar el servicio. Pues, porque usted ya lleva muchos años directamente con la prestación. Entonces, cuénteme. ¿Cuál es el motivo que hoy me la lleva a generar la cancelación?”

(5:05) **USUARIO**: Lo que pasa es que el Gobierno otorgó a CLARO que le subsidiara la mitad del servicio por telefonía, televisión e internet. Entonces obviamente yo accedí al beneficio y pues la verdad me favorece mucho en este momento porque no teníamos televisión precisamente porque todo es muy caro (...)

(5:37) **ETB**: Entonces le ofrecieron directamente los tres servicios, pero le dieron la promoción que pagaba más económico.

(5:45) **USUARIO**: Exactamente. Sí, señor”⁹⁴.

Como se advierte en la conversación antes citada, la usuaria de **ETB** habría solicitado la cancelación de los servicios prestados por esta última empresa. Esto debido a que **COMCEL** le habría permitido acceder al “beneficio” derivado del programa de subsidios gestionado por “CLARO”. Sin embargo, es importante resaltar que, a pesar de que la usuaria contaba con un “buen historial” y “llevaba muchos años directamente con la prestación” en **ETB**, solo encontró motivos para cancelar los servicios con su operador debido al ofrecimiento que le hizo **COMCEL** de vincularla al programa de subsidios. Lo anterior a pesar de que la usuaria no cumplía con los requisitos establecidos en el referido programa.

- Comunicaciones relacionadas con usuarios de **TIGO**

La Delegatura pudo constatar otros casos similares en los que **COMCEL** habría adelantado acciones orientadas a vincular usuarios de **TIGO**⁹⁵. Al respecto, se destacan las siguientes conversaciones:

“(0:55) **TIGO**: ¿Y qué le está ofreciendo el otro operador, señor Humberto?”

⁹² 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765 RESERVADA OPERADORES”, Carpeta: “RESERVADA MOVISTAR”, Carpeta: “112-20-9765-112(RESERVADA)”. Archivo: “200975--00112000005.wma”. Minuto 0:58 a minuto 1:17 del audio citado.

⁹³ Documento Queja presentada por ETB ante la Dirección de Usuarios de Telecomunicaciones. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “168.20-9765-168, Carpeta: “OneDrive_1_5-8-2022(etb 168)”. Archivo: “Denuncia SIC USUARIOS.pdf”. Página 8 y 9.

⁹⁴ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “168.20-9765-168 (PRUEBAS), Carpeta: [REDACTED].rar”. Archivo: “5. [REDACTED]”.

⁹⁵ En el expediente obra información que permite constatar que las empresas **EDATEL** y/o **UNE** operan bajo la marca “**TIGO**”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

(0:58) **USUARIO:** Me está ofreciendo 5 megas por 55.000 pesos y es el trío, pero pues en realidad yo creo que tengo 5 megas porque yo casi internet no utilizo.

(1:08) **TIGO:** O sea, ¿usted solamente contrató con ellos internet?

(1:11) **USUARIO:** Internet, teléfono y televisión.

(1:13) **TIGO:** ¿Por qué valor?

(1:14) **USUARIO:** Por 55 mil.

(1:16) **TIGO:** ¿Por 55 mil? ¿y qué operador es, señor?

(1:19) **USUARIO:** Es Claro⁹⁶.

El material probatorio relacionado con las conversaciones antes enunciadas habría permitido constatar que **COMCEL** ofreció el programa de subsidios a usuarios que tenían vínculos vigentes con otros operadores competidores. Estos usuarios se habrían comunicado con su respectivo operador solicitando la cancelación de su servicio de internet fijo en razón a que habrían recibido una mejor oferta de servicios de internet fijo por parte de **COMCEL**. Lo que se pudo evidenciar es que esta oferta era más económica y que **COMCEL** invitaba a los usuarios a cancelar sus servicios con otros operadores para vincularlos al programa de subsidios sin cumplir con los requisitos respectivos.

De igual forma, es importante mencionar que, en algunos casos, luego de recibir estas solicitudes, los operadores competidores habrían procedido a la cancelación efectiva de los servicios contratados con sus clientes. La anterior estrategia habría generado que **COMCEL** capturara clientes de otros competidores de forma irregular, pues los usuarios en mención no cumplían con los requisitos para acceder a los beneficios del programa de subsidios.

En otra llamada, el usuario de **TIGO** solicitó retirar el servicio, en razón a que recibió una mejor oferta de **CLARO**, la cual se relacionaba con un “convenio” promovido por **MINTIC**. Esta conversación se desarrolló de la siguiente forma:

“(0:20) **TIGO:** Señor [REDACTED] cuénteme en qué le puedo colaborar desde el área de retención hogares.

(0:26) **USUARIO:** Señorita, lo que pasa es que necesito... estoy solicitando retirar el servicio.

(0:31) **TIGO:** ¿Cuál es el motivo de la cancelación de ese servicio, señor José?

(0:34) **USUARIO:** Me dieron mejor oferta en Claro.

(0:37) **TIGO:** Le dieron mejor oferta en Claro, cuénteme más o menos cuánto.

(0:40) **USUARIO:** Una más económica en Claro, que tienen convenio con la **MINTIC**.

(0:46) **TIGO:** ¿Con el **MINTIC**?

(0:48) **USUARIO:** Por un precio de 57 mil pesos.

(0:51) **TIGO:** ¿57 mil pesos, y en qué estrato se encuentra la vivienda, señor José?

(0:57) **USUARIO:** Yo soy estrato 2⁹⁷.

Como se puede observar en las conversaciones entre **TIGO** y sus usuarios, estos últimos habrían solicitado la cancelación de los servicios contratados con su operador, en razón a que **CLARO** les habría presentado “una mejor oferta”.

⁹⁶ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “Prueba 7 Caso # 6 [REDACTED].asf”. Minuto 0:55 a 1:18 del audio citado.

⁹⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “Prueba 8 Anexo 8 [REDACTED] CC [REDACTED].asf”. Minuto 0:23 a 0:59, y Archivo: “1.1. Denuncia UNE (22.05.2020).pdf”. Página 14.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

De otra llamada efectuada, una usuaria se comunicó con un asesor de **COMCEL** solicitándole información relacionada con unas ofertas contenidas en un volante en las que se estaría ofreciendo un servicio "triple play" por valor de \$55.000 pesos. El asesor le informó que es una tarifa especial para estratos 1 y 2 y que consta de telefonía ilimitada, 5 megas de internet y televisión digital. A su vez, de la citada conversación se puede determinar claramente que el asesor de **COMCEL**, a pesar de que la usuaria le preguntó (i) sobre las condiciones que debía cumplir para acceder al servicio y (ii) si no le afectaba que tuviera en ese momento servicios con otro operador. Ante esto, el asesor no le informó que al tener un servicio con otro operador no cumplía con las condiciones para acceder al beneficio. Por el contrario, le dijo que no había ningún problema:

"(0:03) **USUARIA:** Mira, es que lo pasa es que yo estoy interesada en hacer una verificación de unas ofertas porque me llegó un volante de ustedes de Claro.

(0:15) **ASESOR CLARO:** Dígame ¿qué sería?

(0:17) **USUARIA:** Mira, lo que pasa es que me llegó en el volante una oferta que dice que están ofreciendo un triple play de 5 megas por un valor de 55 mil pesos. Quería saber si esa promoción está vigente.

(0:31) **ASESOR CLARO:** Sí, está vigente para estratos 1 y 2.

(0:34) **USUARIA:** Ah bueno. ¿Solamente para esos dos estratos?

(0:37) **ASESOR CLARO:** Sí, señora

(0:39) **USUARIA:** ¿Y me podrías indicar por favor qué me incluiría esta oferta si yo la adquiriera?

(0:46) **ASESOR CLARO:** Trae televisión digital, 5 megas de internet con banda ancha y wifi, telefonía local ilimitada.

(...)

(1:45) **USUARIA:** Yo quiero que tú me expliques bien la oferta porque la verdad yo en este momento tengo servicios en otro operador y si me parece bien, la verdad estaría interesada en adquirirla

(1:55) **ASESOR CLARO:** ¿Pero usted donde usted tiene los servicios de otro operador es acá en Medellín?

(2:00) **USUARIA:** Sí, yo tengo los servicios.

(2:02) **ASESOR CLARO:** ¿Y en qué barrio es?

(2:04) Yo vivo en Campo Valdés.

(2:06) **ASESOR CLARO:** Ajá.

(...)

(2:26) **USUARIA:** ...Esa promoción es por tiempo definido o es un valor estándar?

(2:30) **ASESOR CLARO:** Es un valor por un año.

(2:33) **USUARIA:** Solo por un año, ah ya. Después de ese año ¿cuánto quedaría pagando mi factura?

(2:41) **ASESOR CLARO:** ...Lo que pasa es que ese precio es porque es un subsidio que está dando el Gobierno para los estratos 1 y 2, porque el precio real es de 86 mil. Entonces lo que usted haría sería acogerse al subsidio del Gobierno para que el Gobierno pague el resto por usted.

(3:39) No. Es solamente para clientes que no tengan servicios con Claro, que sean clientes nuevos.

(...)

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

(4:00) **USUARIA:** Y te hago una pregunta. Aparte de esa restricción de que debo ser estrato 2 porque yo soy estrato 2, me dices que es 1 y 2. Qué otras condiciones tengo, o sea, no me afecta nada que yo en este momento tenga servicios con otro operador y si yo los adquiero con ustedes es para retirarlos con ellos.

(4:16) **ASESOR CLARO:** No hay problema.

(4:18) **USUARIA:** Y tú me podrías asesorar de algo. Es que yo llamé aproximadamente la semana pasada a mi operador y ellos me explicaron que yo para retirarme tenía que hacerlo en una fecha de corte. Ellos me dicen que el servicio me lo dejan hasta el final de este mes. Si yo hago el retiro con ellos y tomo la promoción con ustedes, ¿hay algún problema si ustedes me instalan antes de que ellos me retiren, o no se puede?

(4:42) **ASESOR CLARO:** No, no hay ningún problema porque nosotros le tiramos todos los cables, los cables que nosotros tiramos son nuevos y es diferente el cable porque nosotros manejamos es fibra óptica. Es parecido pero es muy diferente por dentro”⁹⁸.

En llamada realizada, un usuario se comunicó con un asesor de **COMCEL** solicitándole información acerca de una oferta comercial contenida en un volante relacionada con una “tarifa especial triple play 5 megas” por valor de \$55.000 pesos. El asesor le informó que es una tarifa especial para estratos 1 y 2 que consta 5 megas de internet, televisión digital y telefonía ilimitada. A su vez, de la referida llamada se puede establecer claramente que el asesor de **COMCEL**, a pesar de que el usuario le confirmó que tenía servicio con **UNE**, no le informó que al tener dicho servicio no acreditaba las condiciones para acceder al beneficio. Por el contrario, le señaló que él le colaboraba con eso y que le hacía el retiro:

“(1:51) **USUARIO:** Si quiere me llamas mañana más fácil, yo voy averiguar cómo hago para retirar los servicios que yo tengo por acá.

(1:57) **ASESOR CLARO:** ¿Tiene UNE?

(1:59) **USUARIO:** Sí.

(2:00) **ASESOR CLARO:** Ah no se preocupe, yo le colaboro con eso. Regáleme el número de cédula.

(2:03) **USUARIO:** ¿Usted me hace el retiro?

(2:05) **ASESOR CLARO:** Sí.

(2:06) **USUARIO:** Ah bueno. La cédula es (...)”⁹⁹.

Finalmente, la Delegatura considera importante resaltar que **COMCEL** habría instruido a su equipo de ventas para que no dejara evidencias sobre el ofrecimiento del servicio a los respectivos usuarios¹⁰⁰. Sobre el particular, se encontró que el proceso de revisión de soportes aplicado por **COMCEL** para la vinculación de suscriptores beneficiarios incluiría una instrucción en ese sentido. En esa medida, se habría instruido al personal que conformaba la fuerza comercial para que solamente dejaran constancia de un guion preparado y preestablecido por **COMCEL** y no de la conversación y ofrecimiento que se realizaba con cada uno de los posibles usuarios interesados en contratar los servicios. A continuación se presenta el documento por medio del cual se compartió la instrucción antes mencionada:

ESPACIO EN BLANCO

⁹⁸ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “21176438—0000400005.zip”, Carpeta: “8 Carpeta con grabaciones y transcripciones de llamadas entre asesores de Claro y usuarios”. Archivo: “8.1. Audio #1 de llamada entre asesor Claro y usuario [REDACTED].mpeg”.

⁹⁹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “21176438—0000400005.zip”, Carpeta: “8 Carpeta con grabaciones y transcripciones de llamadas entre asesores de Claro y usuarios”. Archivo: “8.3. Audio #2 de llamada entre [REDACTED] (asesor de Claro) y usuario.mp4”.

¹⁰⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “090.20-9765-90(PRUEBAS). Archivo: “Soporte Puntos 4 y 6.pdf”. (Documento proyecto Mintic (Validaciones documental). Página 3.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Imagen No. 14. Documentación que debe entregar la fuerza comercial

Documentación que debe Entregar la Fuerza Comercial

01	Venta con Contrato Digital	02	Venta Contrato Grabado Canal TMK – o través de CGV	03	Venta Contrato Físico
<ul style="list-style-type: none"> Declaración del usuario de que no han contado con servicio de Internet fijo, durante los 6 meses anteriores (*) Fotocopia Cédula del suscriptor(*) Fotocopia Recibo Público o Certificado de estrato (*) Foto de Predio (*) 	<ul style="list-style-type: none"> Grabación únicamente del guion de Contrato Mintic incluida declaración juramentada del usuario (Sin oferta o conversaciones diferentes de la venta). Fotocopia Cédula del suscriptor(*) Fotocopia Recibo Público o Certificado de estrato (*) Foto de Predio (*) 	<ul style="list-style-type: none"> Contrato total y correctamente diligenciado. Fotocopia Cédula del suscriptor (*) Fotocopia Recibo Público o Certificado de estrato (*) Foto de Predio (*) Declaración del usuario de que no han contado con servicio de Internet fijo, durante los 6 meses anteriores (*) 			

NOTA: (*) Soporte Legible y/o totalmente diligenciado sin enmendaduras según corresponda.

Fuente: Información que obra en el expediente¹⁰¹

De acuerdo con lo enunciado en esta imagen, **COMCEL** impartió instrucciones a su fuerza de ventas sobre los documentos que debían recopilarse para formalizar las vinculaciones de los usuarios beneficiarios del subsidio. Al respecto, llama la atención en la imagen antes citada la sección denominada “VENTA CONTRATO GRABADO CANAL TMK O A TRAVÉS DE CGV”. En esta sección se instruye a la fuerza de ventas a aportar “únicamente” la grabación del “guion del contrato”, pero también se hace mención a que no se debe incluir “la oferta o conversaciones diferentes de la venta”. No obstante, la Delegatura considera que esta instrucción podría indicar la existencia de una práctica tendiente a ocultar las estrategias comerciales de **COMCEL** para (i) obtener el consentimiento de los usuarios suscriptores; (ii) validar si el usuario contaba o no con el servicio de internet fijo o con un vínculo anterior con otro operador, y (iii) llevar a cabo, en términos generales, la verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos en el programa de subsidios.

Estas conversaciones previas son esenciales en el proceso de venta, pues en ellas se resuelven dudas y se validan detalles que son necesarios para conocer si el suscriptor en efecto es beneficiario del proyecto de subsidios. Para la Delegatura, esta conducta, además de resultar sospechosa, habría dificultado las labores de seguimiento por parte del interventor, el supervisor de los contratos de aporte y los demás operadores afectados por las estrategias comerciales implementadas por el agente investigado.

9.2.3. Sobre la omisión en la adopción de medidas oportunas y efectivas para revisar las condiciones de ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios

Finalmente, la Delegatura evidenció que **COMCEL** no habría adoptado las medidas suficientes, oportunas y efectivas para revisar las condiciones de ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios. Tanto es así que, tras ser objeto de acciones administrativas y judiciales ante esta misma Superintendencia, **COMCEL** no habría minimizado las posibles irregularidades en la vinculación de los usuarios que no reunían los respectivos requisitos.

Esto se pone de manifiesto, en primer lugar, con el trámite administrativo adelantado por la Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Telecomunicaciones de esta Superintendencia¹⁰². En este trámite se hicieron varios requerimientos a **COMCEL** sobre la publicidad y vinculación de usuarios a los programas amparados por los subsidios¹⁰³. Posteriormente, se decidió abrir investigación administrativa y formular pliego de cargos sobre este asunto en particular¹⁰⁴. Según obra en el expediente, la resolución de apertura de investigación fue notificada a **COMCEL** el 30 de diciembre de 2021¹⁰⁵.

¹⁰¹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación”, Carpeta: “090.20-9765-90(PRUEBAS). Archivo: “Soporte Puntos 4 y 6.pdf”. (Documento proyecto Mintic (Validaciones documental). Página 3.

¹⁰² Mediante este trámite administrativo la Superintendencia de Industria y Comercio expidió la Resolución No. 54009 del 8 de agosto de 2022

¹⁰³ Resolución 78275 de 2021. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “RESERVADA GENERAL”, Carpeta “164.20-9765-164(RESERVADA)”. Archivo: 20-376371 PARTE 3 FINAL.pdf. Página 16.

¹⁰⁴ Resolución 78275 de 30 de noviembre de 2021.

¹⁰⁵ Resolución 78275 de 2021. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “RESERVADA GENERAL”, Carpeta “164.20-9765-164(RESERVADA)”. Archivo: 20-376371 PARTE 3 FINAL.pdf. Páginas 333 y 334.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Frente al pliego de cargos en el trámite administrativo señalado, el investigado manifestó que la aprobación del subsidio no dependía de **COMCEL**. Así mismo, indicó que **COMCEL** estaría informando todas las condiciones de acceso al programa de manera previa en los siguientes términos:

“En adición a lo anterior, dado que la aprobación para el subsidio no depende de COMCEL, sino que es la interventoría quien finalmente lo aprueba, el asesor comercial de manera previa a la suscripción del contrato, solicita autorización al usuario de manera expresa para que COMCEL entregue a la interventoría copia del contrato suscrito y de los soportes correspondientes para efectos de verificar las condiciones de acceso a los beneficios del proyecto tales como copia de la cédula, la copia del recibo de un servicio público, la foto de la fachada del inmueble (...)

(...) en este orden de ideas, nótese que, durante todo el proceso cognitivo de la elaboración de la decisión de compra del usuario, desde el contenido mismo de la publicidad y hasta la proporcionada antes de la suscripción del contrato, COMCEL siempre ha suministrado a los usuarios información clara, veraz, suficiente, comprobable, cierta, completa, oportuna y gratuita, para que adopten una decisión de compra consciente e informada”¹⁰⁶ (subrayado fuera del texto).

En este escrito de descargos **COMCEL** también se pronunció frente a las preocupaciones de los operadores denunciantes, a quienes calificó de actuar de forma “desesperada”. En este memorial se habría descalificado la seriedad y el sustento fáctico de las denuncias de los operadores, quienes para ese momento habrían puesto en conocimiento de las autoridades posibles irregularidades en la vinculación masiva de usuarios que no reunían los requisitos establecidos para el acceso a los subsidios. Estos hechos habrían sido descalificados por **COMCEL** de la siguiente forma:

“(…) De la simple revisión del expediente se puede advertir una especie de estrategia desesperada de las denunciantes para que la Dirección diga que COMCEL está incumpliendo obligaciones contractuales, o por lo menos algo similar”¹⁰⁷ (subrayado fuera del texto).

La respuesta de **COMCEL** antes citada podría dar cuenta sobre el poco interés de **COMCEL** en revisar si las medidas adoptadas para el ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios eran suficientes, oportunas y efectivas. Como se ha venido exponiendo, **COMCEL** estaba obligado a cumplir con un objetivo de focalización y de vincular exclusivamente suscriptores pertenecientes a los estratos 1 y 2 que no contaran con un vínculo anterior con otro operador por lo menos durante los 6 meses anteriores. Para esa fecha se habrían puesto en su conocimiento de manera formal pruebas sumarias, creíbles y que evidenciaban la vinculación masiva de usuarios con un vínculo anterior con los operadores denunciantes, así como un uso indebido de publicidad orientado a lograr esta vinculación masiva de suscriptores. Al respecto, no se puede olvidar que **COMCEL** fue designado para administrar unos subsidios, los cuales corresponden a recursos que tienen naturaleza pública y, por lo tanto, se requería de la máxima diligencia de su parte.

Adicionalmente, **COMCEL** fue demandado por **EDATEL** en un proceso jurisdiccional de competencia desleal iniciado el 27 de mayo de 2020¹⁰⁸. En dicho proceso se decretaron medidas cautelares en contra de **COMCEL** por sus conductas relacionadas con la publicidad emitida para vincular suscriptores al servicio de internet en estratos 1 y 2. En ese caso la autoridad jurisdiccional fue clara y advirtió que la conducta de **COMCEL** estaba llevando a que los usuarios de **EDATEL** decidieran terminar sus contratos para vincularse con **COMCEL** y, en ese sentido, se configuraba de forma potencial la conducta de desviación de la clientela.

En efecto, mediante auto No. 39655 de 26 de marzo de 2021¹⁰⁹, se ordenó a **COMCEL**, en virtud de una solicitud de medida cautelar presentada por **EDATEL**, cesar las ofertas comerciales que no proporcionaran información completa y necesaria sobre el programa de **MINTIC** para los estratos 1 y 2. En esa medida, se ordenó a **COMCEL** retirar del mercado cualquier material publicitario, informativo o promocional que no contara con información completa y necesaria respecto de los programas en mención. Esta orden fue promovida por la autoridad jurisdiccional en los siguientes términos:

¹⁰⁶ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “168.20-9765-168”, Carpeta: “OneDrive_1_5-8-2022(etb 168)”, Archivo: “Descargos Comcel.pdf”. Páginas 12 y 13.

¹⁰⁷ 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “168.20-9765-168”, Carpeta: “OneDrive_1_5-8-2022(etb 168)”, Archivo: “Descargos Comcel.pdf”. Página 8.

¹⁰⁸ Se encuentra incorporado en el radicado 20-9768-167, en la siguiente ruta: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “167.20-9765-167”, Carpeta: “20-144207”.

¹⁰⁹ Se encuentra incorporado en el radicado 20-9768-167, en la siguiente ruta: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “167.20-9765-167”, Carpeta: “20-144207”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Imagen No. 15. Extracto de la decisión emitida por la Superintendencia de Industria y Comercio mediante auto No. 39655 de 26 de marzo de 2021

PRIMERO: ORDENAR A COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. cesar las ofertas comerciales que no brinden la información completa y necesaria en los planes de servicios “MinTic estratos 1 y 2”, en particular informar qué se entiende por “cliente nuevo” o “usuario nuevo”, acorde con las disposiciones de los contratos 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019 que celebró con el FONDO UNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.

SEGUNDO: ORDENAR A COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. brindar la información completa y necesaria en los planes para promocionar los servicios “MinTic estratos 1 y 2”, en particular informar qué se entiende por “cliente nuevo” o “usuario nuevo”, acorde con las disposiciones de los contratos 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019 que celebró con el FONDO UNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.

TERCERO: ORDENAR A COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A. retirar del mercado cualquier material publicitario, informativo o promocional, verbal, impreso, magnético o electrónico, incluyendo y sin limitarse a comerciales en radio, televisión, redes sociales, cartas, volantes, circulares, correos electrónicos, archivos de sistemas o comunicaciones de cualquier índole que no cuente con la información completa y necesaria respecto de los planes de servicios “MinTic estratos 1 y 2”, en particular aquellos que no hayan informado qué se entiende por “cliente nuevo” o “usuario nuevo”, acorde con las disposiciones de los contratos 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019 que celebró con el FONDO UNICO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES.

Fuente: Información que obra en el expediente¹¹⁰

Nótese que en el citado auto se le ordenó expresamente a **COMCEL** cesar las ofertas comerciales que no brindaran información completa y necesaria en los respectivos planes de servicios **MINTIC** para estratos 1 y 2, particularmente informar qué se entiende por “cliente o usuario nuevo”.

A su vez, en ejercicio de funciones jurisdiccionales esta Superintendencia decretó las medidas cautelares adoptadas, pues encontró, de forma preliminar, que **COMCEL** estaría desviando clientela de **TIGO** a su favor. Esto, a través del uso de publicidad en la cual se otorgaba información que no correspondía a la realidad:

“(…) De ahí que, para el presente caso, con base en las pruebas sumarias que obran en el expediente, se puede llegar a advertir preliminarmente que COMCEL incurrió en el acto de desviación de clientela, al menos en grado de potencialidad, ya que al brindar información que no correspondía a la realidad de las ofertas especiales del MinTic indujo, se insiste, al menos de manera potencial a que clientes de TIGO decidieran terminar su vínculo con este operador y contrataran los servicios ofertados por CLARO”¹¹¹.

Para esta época, es claro que dicha autoridad, en ejercicio de la función jurisdiccional, advirtió a **COMCEL** sobre los efectos de su conducta desleal que estaría llevando a los usuarios de **TIGO** a vincularse con **COMCEL**. Así mismo –si bien es cierto que se trataba de un análisis preliminar– dejó claro que la conducta de **COMCEL** estaría induciendo de manera potencial a que clientes de **TIGO** decidieran terminar el vínculo con este operador y contrataran los servicios de **COMCEL**. No obstante lo anterior, **COMCEL** incumplió dicha orden judicial, lo cual llevó a que, mediante el auto del 16 de mayo de 2022¹¹², se declarara el incumplimiento de las medidas cautelares antes señaladas.

Por lo tanto, **COMCEL** habría tenido la posibilidad de conocer sobre las irregularidades relacionadas con el vínculo al programa de subsidios de usuarios no priorizados en al menos las oportunidades que se pasa a recapitular. Es importante mencionar que todas estas oportunidades tendrían relación con las decisiones que habrían adoptado distintas autoridades administrativas y jurisdiccionales en contra de **COMCEL** por el uso de piezas publicitarias en las cuales se habría difundido información incompleta e imprecisa sobre el programa de subsidios examinado en esta actuación administrativa. La primera oportunidad fue —aproximadamente el 29 de marzo de 2021— con la decisión de decretar medidas cautelares en un procedimiento jurisdiccional iniciado contra **COMCEL**¹¹³. La segunda oportunidad fue —aproximadamente el 30 de diciembre de 2021— con el pliego de cargos formulado contra **COMCEL** por parte de la Dirección de Protección de Usuarios de Telecomunicaciones de esta

¹¹⁰ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “6.1. Otorgamiento medida cautelar_2021039655AU0000000001(7939986.1).pdf”. Hoja 4.

¹¹¹ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “6.1. Otorgamiento medida cautelar_2021039655AU0000000001(7939986.1).pdf”. Hoja 4.

¹¹² 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”, Carpeta: “[EDATEL] (Competencia Desleal) (Delegatura Asuntos Jurisdiccionales) – 20 - 144207”. Archivo: “Archivo: 7.1. 22.05.17 Auto declara incumplimiento de medida cautelar por parte de CLARO (9422912.1).pdf”.

¹¹³ 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)”, Carpeta: “169.20-9765-169(PRUEBAS)”. Archivo: “6.1. Otorgamiento medida cautelar_2021039655AU0000000001(7939986.1).pdf”. Hoja 4.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Superintendencia¹¹⁴. La tercera oportunidad fue —aproximadamente el 12 de agosto de 2022¹¹⁵— con la decisión de la mencionada Dirección de imponer una sanción a **COMCEL** por el uso indebido de la información contenida en las referidas piezas publicitarias. La cuarta oportunidad fue —aproximadamente el 17 de mayo de 2022— con la declaración de incumplimiento de la medida cautelar decretada contra **COMCEL**¹¹⁶. En consecuencia, **COMCEL** habría tenido la posibilidad de conocer sobre las irregularidades presentadas con la vinculación de usuarios en, por lo menos, cuatro (4) decisiones adoptadas por autoridades administrativas y jurisdiccionales. A pesar de la posibilidad de conocer sobre estas irregularidades, el investigado habría decidido no adoptar ninguna clase de medida correctiva, efectiva y oportuna para que estas circunstancias no continuaran presentándose. Téngase en cuenta que tal como se indicó en el numeral 9.1. de la presente resolución, **COMCEL** debía verificar razonablemente que los potenciales beneficiarios o suscriptores del proyecto cumplieran efectivamente todos los requisitos establecidos en los contratos de aporte.

De igual manera, al haber vinculado 21.436 usuarios, que corresponden al 10,2% de la meta de usuarios inicialmente establecida por el Proyecto de Incentivos, se habría incumplido con el objetivo del contrato de aporte de vincular nuevos usuarios y se habría cambiado el destino del presupuesto establecido para materializar accesos nuevos. Así mismo, se habría impedido el acceso al servicio de internet fijo a un número equivalente de usuarios que sí tenían derecho de acceder al mismo por reunir las condiciones.

10. Que una vez descritos los elementos fácticos y probatorios que se encuentran hasta este momento disponibles en el expediente, la Delegatura realizará la valoración jurídica del comportamiento que habría desarrollado **COMCEL**. Esta exposición permitirá concluir que ese comportamiento habría reunido los elementos de configuración de las conductas ilegales que constituirán el objeto de la imputación.

10.1. Prohibición general prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959

El artículo 1 de la Ley 155 de 1959 establece:

“Artículo 1. Quedan prohibidos los acuerdos o convenios (sic) que directa o indirectamente tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios nacionales o extranjeros, y en general, toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia y a mantener o determinar precios inequitativos”. (Subrayado por fuera del texto).”

En relación con la disposición contenida en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959, esta Superintendencia ha señalado en diferentes oportunidades que se trata de una prohibición general a partir de la cual quedan proscritas todas aquellas prácticas restrictivas de la competencia que, aun cuando no estén descritas de forma expresa y específica dentro del régimen de protección de la competencia, merecen ser objeto de investigación y sanción, siempre que puedan afectar la libre competencia en los mercados.

Esta Superintendencia¹¹⁷ y la Corte Constitucional en sentencia C-032 de 2017, en la que declaró la exequibilidad del artículo 1 de la Ley 155 de 1959, han identificado que dicha norma contiene tres conductas o prohibiciones independientes: (i) la prohibición de celebrar acuerdos o convenios que, directa o indirectamente, tengan por objeto limitar la producción, abastecimiento, distribución o consumo de materias primas, productos, mercancías o servicios, ya sean nacionales o extranjeros; (ii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica, y (iii) la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a mantener o determinar precios inequitativos. Para el presente caso, interesa la segunda de las reglas referidas, esto es, la prohibición de toda clase de prácticas, procedimientos o sistemas tendientes a limitar la libre competencia económica.

¹¹⁴ Esta Dirección le formuló cargos a **COMCEL** a través de la Resolución 78275 de 30 de noviembre de 2021, la cual se le notificó el 30 de diciembre de 2021. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Reservadas, Carpeta: “RESERVADA GENERAL”, Carpeta “164.20-9765-164(RESERVADA)”. Archivo: 20-376371 PARTE 3 FINAL.pdf. Páginas 333 y 334.

¹¹⁵ Aviso de Recibo de 12.08.2022 por el apoderado de COMCEL. Expediente 20-376371. Sistema de Trámites: <https://serviciospub.sic.gov.co/Sic2/Tramites/Radicacion/Radicacion/Consultas/ConsultaRadicacion.php>

¹¹⁶ El incumplimiento de la medida cautelar por parte de **COMCEL** se declaró mediante auto del 16 de mayo de 2022 notificado el 17 de mayo de 2022. Ver: 20-9765 COMCEL, Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “169.20-9765-169”, Carpeta: “[EDATEL] (Competencia Desleal) (Delegatura Asuntos Jurisdiccionales) – 20 - 144207”. Archivo: “Archivo: 7.1. 22.05.17 Auto declara incumplimiento de medida cautelar por parte de CLARO (9422912.1).pdf”.

¹¹⁷ Entre muchas otras: Resolución No. 83037 del 29 de diciembre de 2014 “Por la cual se impone unas sanciones y se adoptan otras decisiones” proferida por la Superintendencia de Industria y Comercio.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

En relación con el contenido concreto de esa prohibición es relevante anotar que, tal y como lo indicó la Corte Constitucional en la sentencia C-032 de 2017, la regla en cuestión debe “ser leída, interpretada y aplicada, en relación con el subsistema normativo al que pertenece”, constituido por el régimen general de la libre competencia económica y, además, por las reglas que rigen la competencia en cada mercado específico, en este caso, el servicio de internet fijo en Colombia.

Ahora bien, para efectos de identificar el contenido del subsistema normativo al que pertenece la regla que ahora se analiza y, de esa manera, precisar su sentido y alcance, debe llamarse la atención acerca de que la Corte Constitucional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la Constitución Política¹¹⁸, ha dejado establecido que la libre competencia económica “consiste en la facultad que tienen todos los empresarios de orientar sus esfuerzos, factores empresariales y de producción a la conquista de un mercado, en un marco de igualdad de condiciones” (se resalta). Adicionalmente, la Corte ha señalado las prerrogativas que hacen parte del concepto de libre competencia económica, entre las que se encuentran “(i) la posibilidad de concurrir al mercado, (ii) la libertad de ofrecer las condiciones y ventajas comerciales que se estimen oportunas, y (iii) la posibilidad de contratar con cualquier consumidor o usuario”¹¹⁹, aspecto al que se debe agregar, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, que el propósito de las actuaciones administrativas que en esta materia adelanta la Superintendencia de Industria y Comercio consiste en garantizar “la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.

De conformidad con lo anterior, el contenido de la prohibición general para el caso concreto se relaciona con garantizar la posibilidad de que los agentes puedan concurrir al mercado en un marco de igualdad de condiciones. Como es sabido, ese es un factor fundamental para que se desarrolle una dinámica de competencia sustancial y suficientemente efectiva. En consecuencia, la circunstancia de que un agente altere las condiciones de igualdad para concurrir en el mercado será constitutiva de una práctica restrictiva de la libre competencia económica por vulnerar la prohibición general. En el contexto del mercado de prestación de servicios de internet fijo se habría constatado que uno de sus propósitos fundamentales consiste en que todos los operadores puedan acceder en igualdad de oportunidades a formular sus ofertas y, además, que de ese ejercicio de autonomía y de sana rivalidad se obtengan las mejores condiciones de contratación para los consumidores del servicio de internet fijo. Así las cosas, es claro que en este mercado se podría configurar una práctica tendiente a limitar la libre competencia económica cuando un agente atente contra ese propósito.

Teniendo en cuenta las precisiones expuestas, la Delegatura considera que la conducta desplegada por **COMCEL** habría infringido el artículo 1 de la Ley 155 de 1959. Sobre el particular, **COMCEL** habría desarrollado un comportamiento orientado a afectar las condiciones de libre acceso e igualdad en la participación de los demás competidores en el mercado. Estas condiciones se verían afectadas en la medida en que **COMCEL** se habría aprovechado de forma irregular de los recursos del programa de subsidios. Como se evidenció en el desarrollo de la presente actuación, **COMCEL** habría desviado los subsidios con el fin de ofrecer las “tarifas sociales” a una población de usuarios que no reunían las condiciones de acceso a las referidas tarifas y que eran clientes de los competidores de la investigada. El ofrecimiento indebido de estas tarifas le habría permitido a **COMCEL** obtener una ventaja competitiva determinante e injustificada frente a los demás competidores en el mercado. Lo anterior, en razón a que los demás agentes no estarían en la posibilidad de ofrecer la prestación de servicios mediante tarifas subsidiadas. Por lo tanto, **COMCEL** habría propiciado una práctica que distorsionó las condiciones de participación de los demás agentes competidores en el mercado.

Es importante resaltar que los demás agentes competidores no estarían en la posibilidad de enfrentarse en igualdad de condiciones a la publicidad y a las tarifas subsidiadas que promovió **COMCEL** de forma irregular. Con esto, **COMCEL** habría promovido este desbalance en las dinámicas competitivas en el mercado por medio de una serie de estrategias orientadas a capturar de forma irregular los usuarios de otros competidores por medio del programa de subsidios. Según los elementos fácticos y probatorios, **COMCEL** desarrolló las siguientes estrategias: (i) campañas publicitarias a través de diferentes medios con el fin de divulgar información incompleta y sesgada sobre el programa; (ii) el ofrecimiento del programa con el fin de inducir a los usuarios de otros competidores a finalizar los vínculos comerciales vigentes con su proveedor respectivo; y (iii) la omisión en la adopción de medidas para revisar las condiciones de ingreso de los suscriptores beneficiarios de los subsidios. Finalmente, se debe destacar que las ventajas obtenidas de forma injustificada por parte de **COMCEL** habrían sido efectivamente realizadas en el mercado y se verían reflejadas en los beneficios obtenidos por el investigado al aumentar su base de clientes.

¹¹⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

¹¹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-197 de 2012, entre otros pronunciamientos.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

Al respecto, es importante precisar que en todo mercado el precio es considerado como uno de los factores determinantes para el consumo de un bien y/o servicio. De acuerdo con la teoría económica, menores precios implican un mayor consumo. En el caso particular del Proyecto de Incentivos, se ofertaron precios subsidiados con la finalidad de aumentar la penetración del servicio de acceso fijo a Internet. Sin embargo, **COMCEL** habría generado incentivos para utilizar los valores de las tarifas sociales con el fin de atraer a usuarios de otros operadores. Esto le habría permitido obtener una ventaja competitiva, pues los precios subsidiados son sustancialmente más bajos en comparación con la prestación del servicio sin los recursos financiados por el Proyecto de Incentivos. Tal como se estableció en los contratos de aporte, **COMCEL** debía ofertar planes como mínimo de 5 Mbps en *Downlink* y 1 Mbps en *Uplink* bajo las tarifas sociales de \$8.613 pesos para estrato 1 y \$19.074 pesos para estrato 2. Dichas tarifas podrían ajustarse anualmente de acuerdo con el incremento del salario mínimo mensual legal vigente. Por su parte, los precios de los otros operadores superaban sustancialmente las tarifas que ofrecía el Proyecto de Incentivos. Lo anterior se demostraría en la siguiente tabla:

Tabla No. 14. Precios del servicio de Internet fijo por **EDATEL, UNE, TELEFÓNICA** y **ETB**

OPERADOR	Descripción del plan	Fecha de inicio oferta plan	Fecha de fin oferta plan	Valor del plan
	Individual Internet de 3 MB	1/01/2019	30/09/2019	
	Individual Internet 3 MB	1/10/2019	31/01/2020	
	Individual Internet de 30 Mbps	1/02/2020	31/08/2021	
	Individual Internet de 60 Mbps	1/09/2021	1/04/2022	
	Individual Internet de 5 MB	1/01/2019	30/09/2019	
	Individual Internet de 10 MB	1/10/2019	31/01/2020	
	Individual Internet con 30 Mbps	1/02/2020	31/08/2021	
	Individual Internet de 60 Mbps	1/09/2021	1/04/2022	
	Plan Internet 5Mbps Individual_S92	24/01/2018	-	
	Internet individual	1/03/2020	31/12/2020	

Fuente: Elaboración **SIC** con información obrante en el expediente¹²⁰

La tabla presentada anteriormente demuestra el valor de los planes más económicos de los operadores **EDATEL, UNE, TELEFÓNICA** y **ETB**, así como las fechas en las cuales se ofertaron dichos planes. En los escenarios más conservadores, es el caso de **EDATEL** y **ETB**, el valor del plan es superado 6 veces al establecido por el Proyecto de Incentivos para el estrato 1, mientras que triplica el valor de la tarifa establecida para el estrato 2. La anterior información evidenciaría la gran diferencia de precios por el servicio de internet fijo ofertado por el Proyecto de Incentivos en comparación con los planes establecidos de otros operadores. En esa medida, **COMCEL** habría utilizado las tarifas sociales como una herramienta para incentivar a que los usuarios finalizaran su relación comercial con otros operadores participantes a pesar de no reunir los requisitos para recibir los beneficios de la tarifa social subsidiada por el Proyecto de Incentivos. Lo anterior permite concluir que el valor de las tarifas subsidiadas por el proyecto habría servido de vehículo a **COMCEL** para generar una ventaja que afectó las dinámicas de competencia en el mercado.

Con base en los aspectos antes enunciados, la Delegatura considera que la conducta desplegada por **COMCEL** habría infringido el artículo 1 de la Ley 155 de 1959.

10.2. Conductas de competencia desleal establecidas en Ley 256 de 1996

Con fundamento en los precedentes de esta Superintendencia en casos de competencia desleal administrativa, la Delegatura verificará el cumplimiento de los siguientes elementos de configuración de las posibles conductas examinadas en esta actuación: (i) la posible afectación al interés general ocasionado por los comportamientos de competencia desleal; (ii) el cumplimiento de los ámbitos de

¹²⁰ 20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "212.20-9765-212(PRUEBAS)". Archivo: "Punto 4.1 EDATEL.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "214.20-9765-214(PRUEBAS)". Archivo: "Punto 4.1 UNE.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "218.20-9765-218(PRUEBAS)". Archivo: "P4_1.xlsx".

20-9765 COMCEL. Carpetas Reservadas, Carpeta: "20-9765-PRUEBAS (Apertura de investigación)", Carpeta: "219.20-9765-219(PRUEBAS)". Archivo: "Copia de OFERTAS NSE 1 Y 2 2019-2022.xlsx".

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

aplicación objetivo, subjetivo y territorial de la Ley 256 de 1996, y (iii) la posible realización de los actos de competencia desleal por la infracción a los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996.

10.2.1. Sobre la posible afectación al interés general ocasionado por los comportamientos de competencia desleal

La Superintendencia, en concordancia con los pronunciamientos de la Corte Constitucional¹²¹, ha reconocido que el régimen de competencia desleal tiene un papel importante en la protección del derecho colectivo de la libre competencia económica. Al respecto, la Superintendencia ha destacado que existen casos en los que los actos de competencia desleal trascienden de la órbita particular de los agentes económicos involucrados, llegando a deteriorar el crecimiento productivo, eliminar o disminuir la rivalidad o competencia empresarial, además de afectar a los demás competidores y perjudicar a los consumidores¹²². De la misma manera, el artículo 1 de la Ley 256 de 1996 estableció que el principal objetivo de las normas de competencia desleal es garantizar la libre y leal competencia económica en beneficio de todos los que participen en el mercado. En este sentido, el alcance de la norma en mención no está limitado a conflictos que surjan de relaciones de carácter particular, sino que busca la protección de todos los participantes en el mercado¹²³. Así las cosas, los fines del régimen de competencia desleal se encuentran en perfecta armonía con los propósitos que debe garantizar la Superintendencia en ejercicio de sus funciones administrativas en materia de protección de la competencia que, según lo establecido en el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009, consisten en garantizar “la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica”.

Para este caso particular, la Delegatura observa que los comportamientos de **COMCEL** no solo tienen un impacto en el ámbito de las relaciones de carácter particular, sino que sus efectos podrían extenderse a las dinámicas competitivas del mercado y el interés general de los consumidores. Lo anterior por las siguientes razones:

- **COMCEL** habría afectado el interés del Estado de eliminar las brechas de acceso a internet fijo de las poblaciones vulnerables y en condiciones especiales de distintas zonas del país. Lo anterior en razón a que en los últimos años el **MINTIC** se ha enfocado y trabajado en desarrollar iniciativas, proyectos y políticas públicas que ayuden a cerrar la brecha digital, masificar y promover la penetración del servicio de internet en Colombia, particularmente en beneficio de los hogares de estratos 1 y 2 y población vulnerable y en condición de pobreza. Así las cosas, en el caso particular el **MINTIC**, a través de un proceso de selección objetiva, buscó contratar la ejecución del proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo para hogares de estratos 1 y 2 y beneficiarios de la Ley 1699 de 2013 de una serie de municipios focalizados.
- **COMCEL**, al haber sido adjudicatario y ejecutor de este proyecto, habría distorsionado su objetivo en cuanto a que, en su ejecución, vinculó a un número significativo de usuarios que no cumplían las condiciones para acceder al proyecto porque tenían en sus hogares un servicio de internet fijo con otros operadores. Esto ocasionó, adicionalmente, que estos usuarios terminaran su vínculo comercial con su respectivo operador y adquirieran el servicio de internet fijo con **COMCEL**.
- En consecuencia, el interés del Estado de eliminar brechas digitales, particularmente en lo relacionado con el servicio de internet fijo en los municipios y población focalizada, no se estaría cumpliendo en los términos y objetivos fijados por el Gobierno Nacional. Esto, ya que cada vez que se materializa el acceso a este servicio a través del proyecto de incentivos a la demanda de internet fijo por parte de usuarios que no cumplen los requisitos para acceder al mismo, estos se están beneficiando de una tarifa social a la cual no tienen derecho y, adicionalmente, se estaría negando el acceso a personas que sí cumplen las condiciones y que verdaderamente requieren acceder a este servicio mediante el beneficio de la tarifa social que les ayuda a subsidiar el costo del mismo. Todo esto implica que **COMCEL** habría desnaturalizado el subsidio otorgado por el Gobierno Nacional, pues en lugar de orientarlo a cumplir su propósito fundamental, lo habría usado para ganar participación de mercado arrebatándole a sus competidores usuarios que ya tenían acceso al servicio.
- De otra parte, **COMCEL** habría afectado el interés de los consumidores en condiciones especiales. En primer lugar, los consumidores tienen derecho a ser informados de forma completa

¹²¹ Corte Constitucional. Sentencia C-535 de 1997. Sale Plena, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹²² Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 73372 de 2019.

¹²³ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de diciembre de 2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01. “Ciertamente, el marco legal de competencia desleal no solo vela por los intereses entre los empresarios, también incluye a los consumidores como sujetos de protección y garantía cuando en las relaciones de mercado se defraude el orden público que reclama el Estado en las actuaciones económicas”.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

respecto a los subsidios y/o beneficios que ofrezcan las empresas prestadoras del servicio de internet fijo. Cuando se trata de usuarios focalizados, la información que entregue la empresa operadora de los subsidios incide directamente en el interés de estos sujetos beneficiarios. Por lo tanto, consumidores que reunían los requisitos de focalización no se enteraron del beneficio debido a la información confusa e incompleta que entregó **COMCEL** en sus piezas publicitarias. Así mismo, en este caso la tarifa social implicaba una reducción sustancial en el precio del servicio mensual a pagar por los consumidores focalizados. Este beneficio no pudo ser aprovechado por los destinatarios del programa y en consecuencia se afectó el acceso al servicio de internet por estos consumidores. Téngase en cuenta que el efecto se prolongó en el tiempo, pues el subsidio incidía en la tarifa mensual a pagar por los respectivos suscriptores.

10.2.3. Sobre el cumplimiento de los ámbitos de aplicación objetivo, subjetivo y territorial de la Ley 256 de 1996

Con el fin de determinar si al agente investigado le son aplicables las normas propias del régimen de competencia desleal, la autoridad administrativa debe verificar el cumplimiento de los ámbitos objetivo, subjetivo y territorial de la Ley 256 de 1996¹²⁴.

10.2.4. Ámbito objetivo de la Ley 256 de 1996

El artículo 2 de la Ley 256 de 1996 desarrolla el ámbito objetivo del régimen de competencia desleal. Este artículo establece lo siguiente:

“Los comportamientos previstos en esta ley tendrán la consideración de actos de competencia desleal siempre que <sic> realicen en el mercado y con fines concurrenciales.

La finalidad concurrencial del acto se presume cuando éste, por las circunstancias en que se realiza, se revela objetivamente idóneo para mantener o incrementar la participación en el mercado de quien lo realiza o de un tercero”.

La Delegatura considera que los comportamientos desplegados por **COMCEL** cumplirían con el ámbito objetivo de la ley de competencia desleal. Dentro de la noción de mercado en sentido amplio¹²⁵, el agente investigado participaría activamente en el mercado para la prestación de servicios de internet fijo en distintas zonas del país.

En lo que respecta a la finalidad concurrencial, los comportamientos objeto de investigación son aptos para que **COMCEL** obtenga una mayor participación de mercado en perjuicio de la de sus competidores, con lo que también se habría habilitado para ganar un mayor provecho empresarial y económico. Adicionalmente, las actividades comerciales realizadas por **COMCEL** son idóneas para promover o incrementar las prestaciones mercantiles propias. Esta circunstancia reafirma la finalidad concurrencial de los comportamientos que este agente desempeña si se tiene en cuenta que los principales beneficios económicos que recibe **COMCEL** se derivan de la vinculación de mayores usuarios a su red de servicios. De allí el interés de **COMCEL** de obtener mayor cantidad de usuarios suscritos al programa de subsidios impulsado por **FUNTIC**. En esa medida, existen suficientes elementos de juicio que permiten acreditar la finalidad concurrencial de **COMCEL** en el mercado.

10.2.5. Ámbito subjetivo de la Ley 256 de 1996

El artículo 3 de la Ley 256 de 1996 establece el ámbito subjetivo de aplicación de la normativa de competencia desleal. Este artículo prevé lo siguiente:

¹²⁴ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de diciembre de 2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01. “En desarrollo de tal compromiso convencional fue promulgada la ley 256 de 1996, cuyo capítulo inicial, contenido de las disposiciones generales, señaló como objeto de la ley garantizar la libre y leal competencia económica, mediante la prohibición de actos y conductas de competencia desleal, en beneficio de todos los participantes en el mercado; su ámbito de aplicación a los actos de competencia desleal realizados en el mercado y con fines concurrenciales; innecesaria la condición de comerciante para el sometimiento a las restricciones allí previstas; un marco territorial enfocado en los efectos de las conductas descritas y su incidencia o que esté llamada a tenerla en el mercado colombiano; el concepto de las prestaciones mercantiles y la regla de interpretación según la cual la hermenéutica que rige ese ordenamiento debe guardar consonancia con los principios constitucionales de actividad económica e iniciativa privada libres, con la limitante del bien común, así como competencia económica y libre, leal pero responsable”.

¹²⁵ Fuentes, J. M., & Menéndez, A. M. (1999). *Comentario a la Ley de competencia desleal*. Civitas. “La noción de mercado se ha entendido que debe ser interpretada en sentido amplio y no en sentido lato. De esta forma, el mercado es entendido como aquel espacio jurídico, no meramente físico, al que acuden agentes de mercado al intercambio de bienes o servicios. (página 120).

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

“Esta Ley se le aplicará tanto a los comerciantes como a cualesquiera otros participantes en el mercado.

La aplicación de la Ley no podrá supeditarse a la existencia de una relación de competencia entre el sujeto activo y el sujeto pasivo en el acto de competencia desleal”.

En este caso particular, la Delegatura observa que los presupuestos del ámbito subjetivo de la Ley 256 de 1996 se configuran, ya que **COMCEL** es un agente de mercado que desarrolla actividades comerciales orientadas a la prestación de servicios de internet fijo. Además, la participación de este agente en el mercado se habría encaminado a la realización de actividades comerciales relacionadas con la organización, planificación y ejecución de las condiciones para la prestación de los servicios de internet fijo del programa de subsidios objeto de la presente investigación administrativa.

10.2.6. Ámbito territorial de la Ley 256 de 1996

En lo referente al ámbito territorial, el artículo 4 de la Ley 256 de 1996 establece que la Ley de competencia desleal se aplica a los actos “cuyos efectos principales tengan lugar o estén llamados a tenerlos en el mercado colombiano”. Para este caso particular, es evidente que los comportamientos de **COMCEL** tienen efectos en el mercado colombiano. Además, es importante resaltar que el programa de subsidios forma parte de una política pública que se focalizaría en distintas zonas del país. En efecto, el Proyecto de Incentivos a la demanda de internet fijo fue adjudicado a **COMCEL** con la asignación de 5 regiones: Norte, Sur, Centro, Noroccidente y Oriente, mediante los contratos de aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019, respectivamente, suscritos el 26 de diciembre de 2019 entre el **FUNTIC** y **COMCEL**¹²⁶. Así mismo, como consta en la Tabla No. 5, se asignaron metas específicas por cada uno de los municipios en los cuales se deberían aplicar los subsidios a la demanda.

10.3. Sobre la posible realización de actos de competencia desleal por la infracción a los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996.

La Delegatura examinará en este apartado la responsabilidad de **COMCEL** en la presunta infracción a los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996.

10.3.1. Sobre la competencia desleal por la infracción del artículo 7 de la Ley 256 de 1996

El artículo 7 de la Ley 256 de 1996 estableció lo siguiente:

“(…) se considera que constituye competencia desleal, todo acto o hecho que se realice en el mercado con fines concurrenciales, cuando resulte contrario a las sanas costumbres mercantiles, al principio de la buena fe comercial, a los usos honestos en materia industrial o comercial, o bien cuando esté encaminado a afectar o afecte la libertad de decisión del comprador o consumidor, o el funcionamiento concurrencial del mercado”.

En atención a la literalidad de la norma, se reprochan como desleales aquellos actos que, ejerciéndose con el propósito de competir en un mercado, contraríen la buena fe comercial¹²⁷, las sanas costumbres mercantiles o los usos honestos en materia industrial o comercial, o que pretendan afectar o afecten la libertad de decisión de los consumidores o la concurrencia en el mercado. Por lo tanto, lo que persigue la denominada cláusula general del artículo 7 de la Ley 256 de 1996 es evitar que quienes concurren a un mercado ejecuten actos tendientes a ocupar y/o mantener un lugar en dicho escenario por medio de la contravención de los deberes relacionados con el ejercicio de su actividad de comercio, pues estos pueden ser calificados como desleales y contrarios a la libre competencia económica en atención a los criterios que establece la norma en mención.

¹²⁶ 20-9765 COMCEL. Carpetas Públicas, Carpeta Digital Pública, Carpeta: “090.20-9765-90”, Carpeta: “Punto No. 3”. Archivos: Contratos de Aporte No. 855, 856, 857, 858 y 864 de 2019.

¹²⁷ Al respecto, la Superintendencia de Industria y Comercio ha calificado la buena fe comercial como: “(…) La convicción, predicada de quien interviene en el mercado, de estar actuando honestamente, con honradez y lealtad en el desarrollo y cumplimiento de los negocios, o como la práctica que se ajusta a los mandatos de honestidad, confianza, honorabilidad, lealtad y sinceridad que rige a los comerciantes en sus actuaciones, que les permite obrar con la conciencia de no perjudicar a otra persona ni defraudar la Ley, e implica ajustar totalmente la conducta a las pautas del ordenamiento jurídico”. Ver: Superintendencia de Industria y Comercio, Delegatura para Asuntos Jurisdiccionales – Grupo de Trabajo de Competencia Desleal. Sentencias Nos. 10 del 11 de marzo de 2011. (Exp.: 06127767) y 1948 del 30 de abril de 2012 (Exp.: 09084917). Posición que previamente también fue adoptada en las Sentencias Nos. 12 y 14 del 6 de agosto de 2010 (Al respecto ver: https://www.sic.gov.co/sites/default/files/documentos/septiembre_1.pdf. Consultado el 29 de junio de 2023)

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

En el caso concreto, **COMCEL** habría incurrido en la infracción al principio de buena fe comercial contenido en la Ley 256 de 1996 al afectar: (i) el interés público del Estado en la financiación de programas dirigidos a las poblaciones más vulnerables del país; (ii) el interés colectivo de los consumidores, y (iii) las dinámicas concurrenciales en el mercado de prestación de servicios de internet en el territorio colombiano. Como sustento de lo anterior, la Delegatura habría encontrado evidenciados los siguientes aspectos.

En primer lugar, **COMCEL** se habría comprometido con el **FUNTIC**, por medio de los contratos de aporte, a que los “recursos” relacionados con el programa de subsidios se destinaran “exclusivamente a la finalidad establecida en el contrato”¹²⁸. Sin embargo, el material probatorio permitió constatar que **COMCEL** habría suscrito un número significativo de usuarios que no reunían los requisitos establecidos para recibir los beneficios en mención. Con estos comportamientos, **COMCEL** habría falseado la expectativa que tenía el Estado de contribuir, por medio de la financiación de estos recursos, al cierre de las brechas de acceso a las **TIC** y, particularmente, a los servicios de internet, que afecta a las poblaciones más vulnerables en distintas zonas del país.

En segundo lugar, se habría afectado el interés colectivo de los consumidores. En especial, la posibilidad de que un número considerable de consumidores habitantes de los estratos 1 y 2, así como la población que se encuentra en las condiciones especiales enunciadas en la Ley 1699 de 2013, accedieran a los subsidios. Lo anterior debido a que los recursos se habrían desviado de forma irregular para atender usuarios que no cumplían con los requisitos del programa.

Finalmente, los comportamientos de **COMCEL** habrían afectado las dinámicas concurrenciales en el mercado por medio de: (i) la difusión masiva de piezas publicitarias que no contenían información concreta y clara sobre las condiciones que debían reunir los consumidores para ser vinculados al programa de subsidios; (ii) el ofrecimiento de servicios relacionados con el programa de subsidios a usuarios de otros operadores, a pesar de que estos no podían ser priorizados por este programa; y (iii) la omisión de adoptar las medidas correctivas correspondientes a pesar de tener conocimiento sobre las posibles irregularidades que se habrían presentado en la vinculación de los beneficiarios al programa.

Todo lo anterior permitiría concluir que **COMCEL** habría desarrollado comportamientos contrarios a la buena fe comercial con el ánimo de afectar de forma injustificada: (i) los intereses del Estado; (ii) el interés colectivo de los consumidores; y (iii) las dinámicas concurrenciales del mercado para la prestación de servicios de internet fijo en distintas regiones del país. En ese sentido, es posible afirmar que **COMCEL** desconoció las disposiciones contenidas en el artículo 7 de la ley 256 de 1996.

10.3.2. Sobre la competencia desleal por la vulneración del artículo 8 de la Ley 256 de 1996

El artículo 8 de la Ley 256 de 1996 señala:

“**Artículo 8.** Actos de desviación de la clientela. Se considera desleal toda conducta que tenga como objeto o como efecto desviar la clientela de la actividad, prestaciones mercantiles o establecimientos ajenos, siempre que sea contraria a las sanas costumbres mercantiles o a los usos honestos en materia industrial o comercial”.

De conformidad con lo dispuesto en la norma antes citada, el acto de desviación de clientela, además de probar que el acto es potencialmente apto para desviar la clientela o que, verificado el hecho, se comprueba que hubo reorientación del consumidor hacia tal o cual actividad, prestación mercantil o establecimiento ajeno, debe acreditarse que la referida desviación –actual o potencial– no sea legítima, esto es, que resulta contraria a los usos honestos y a las sanas costumbres comerciales.

En igual sentido, esta Superintendencia ha manifestado que “(...) La competencia en un mercado es el esfuerzo por lograr la clientela y solamente será censurable cuando se realice por medios ilícitos o desleales, contrariando una sana costumbre mercantil o los usos honestos en materia industrial o comercial. A *contrario sensu*, la consecución de la clientela en forma sana u honesta, no puede ser objeto de reproche bajo esta perspectiva. Por tanto, no toda desviación de la clientela, tratase esta última de la real o potencial, es generadora de un acto desleal, pues lo anterior solamente resulta predicable de aquella conducta que lleve implícito un obrar contrario a una sana costumbre mercantil o a un uso honesto en materia industrial o comercial”¹²⁹ (Subrayado fuera del texto).

¹²⁸ Numeral 2 de las OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DEL CONTRATISTA en los Contratos de Aporte.

¹²⁹ Superintendencia de Industria y Comercio. Concepto, radicado No. 13-3156--1-0 del 20 de febrero de 2013.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

De acuerdo con lo anterior, la Delegatura pudo corroborar que **COMCEL** habría adelantado actos destinados a desviar la clientela de forma desleal y en contra de los usos honestos en el mercado. Este comportamiento se habría materializado en el uso de diversas piezas publicitarias que no contenían información clara y suficiente de cara al usuario. Esto le habría permitido a **COMCEL** conquistar un número importante de clientes a partir de información que no se consideraba idónea y clara sobre las condiciones para la vinculación al programa de subsidios. Así mismo, **COMCEL** se habría apalancado con este programa para ofrecer los beneficios del subsidio a usuarios que todavía sostenían relaciones contractuales con otros operadores. Este comportamiento se habría realizado de forma deshonesta y contraria a los usos mercantiles en razón a que **COMCEL** habría tenido conocimiento de que estos usuarios no reunían los requisitos para recibir los referidos beneficios. Además, el comportamiento desleal habría tenido efectos “actuales” en el mercado, pues **COMCEL** habría logrado que los usuarios vinculados a otros operadores cancelaran su servicio de internet hogar para luego capturarlos como clientes propios por medio del programa de subsidios.

Igualmente, la Tabla No. 8 de la presente resolución permitió demostrar que la desviación de la clientela se habría materializado en la presunta vinculación por parte de **COMCEL** de 21.436 usuarios, quienes por el hecho de tener contratados los servicios de internet fijo con otros operadores no cumplirían con los requisitos para ser beneficiarios del programa de subsidios otorgado por **MINTIC**.

Conforme a lo expuesto, **COMCEL** habría incurrido en la infracción del artículo 8 de la Ley 256 de 1996.

10.3.3. Sobre la competencia desleal por la infracción del artículo 17 de la Ley 256 de 1996

El artículo 17 de la Ley 256 de 1996 establece:

“Artículo 17. Inducción a la ruptura contractual. se considera desleal la inducción a trabajadores, proveedores, clientes y demás obligados, a infringir los deberes contractuales básicos que han contraído con los competidores.

La inducción a la terminación regular de un contrato o el aprovechamiento en beneficio propio o ajeno de una infracción contractual ajena sólo se califica desleal cuando, siendo conocida, tenga por objeto la expansión de un sector industrial o empresarial o vaya acompañada de circunstancias tales como el engaño, la intención de eliminar a un competidor del mercado u otros análogos”.

Con sustento en lo dicho por esta Superintendencia¹³⁰, se tiene que la inducción a la ruptura contractual prevé tres apartes en los que se puede dividir este acto desleal: “(i) la inducción a infringir los deberes contractuales básicos; (ii) la inducción a la terminación regular de un contrato y; (iii) el aprovechamiento en beneficio propio o de un tercero de una infracción contractual ajena”¹³¹.

En el caso concreto, las circunstancias fácticas planteadas en esta investigación permiten observar que el acto de inducción a la ruptura contractual se encuadra dentro del segundo presupuesto descrito en la norma antes indicada, esto es, la inducción a la terminación regular de un contrato.

Este presupuesto estaría acreditado en razón a que **COMCEL** habría inducido a los suscriptores de **TELEFÓNICA, ETB, UNE** y **EDATEL** a cancelar los servicios vigentes con sus operadores para después vincularlos como clientes propios. Sobre el particular, la Delegatura evidenció que **COMCEL** habría realizado ofrecimientos a estos usuarios con la promesa de que, además, obtendrían los beneficios impulsados por el programa de subsidios. Esto, a pesar de que los usuarios suscritos con otros operadores no podían acceder a los subsidios en mención. De hecho, las evidencias demuestran que los usuarios llamaron a su operador respectivo para presentar la solicitud de cancelación de los servicios contratados. En las grabaciones de las llamadas se habría advertido que los usuarios manifestaron que **COMCEL** les habría ofrecido mejores tarifas en razón a la ejecución del programa de subsidios. Es importante mencionar que, en algunos casos, la ruptura contractual tuvo la oportunidad de materializarse, pues, luego de recibir estas solicitudes, los operadores competidores habrían procedido a la cancelación efectiva de los servicios contratados con sus clientes.

De lo antes enunciado, se puede concluir que **COMCEL** habría incurrido en la infracción del artículo 17 de la Ley 256 de 1996.

¹³⁰ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 73372 del 12 de diciembre de 2019.

¹³¹ Ibidem.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

10.3.4. Sobre la competencia desleal por la infracción al artículo 18 de la Ley 256 de 1996

El artículo 18 de la Ley 256 de 1996 establece:

“Se considera desleal la efectiva realización en el mercado de una ventaja competitiva adquirida frente a los competidores mediante la infracción de una norma jurídica. La ventaja ha de ser significativa”

De la lectura de la norma transcrita se desprende que para que una conducta sea considerada como desleal conforme con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996, se deben acreditar los siguientes elementos esenciales: (i) la infracción de normas jurídicas; (ii) la efectiva realización de una ventaja competitiva derivada de la infracción de las normas, y (iii) la significatividad de la ventaja competitiva eventualmente obtenida. A continuación se examinan cada uno de esos tres elementos. La Delegatura concluye que **COMCEL** habría incurrido en la configuración de los tres supuestos de la norma antes señalados.

- Infracción de normas jurídicas

Con respecto al primer supuesto del artículo 18 de la Ley 256 de 1996, la Delegatura habría comprobado que **COMCEL** habría incurrido en posibles infracciones a normas jurídicas. De una parte, **COMCEL** habría incurrido en la violación a un conjunto de normas en materia de publicidad, particularmente, las aplicables al ofrecimiento de servicios de internet. La infracción a estas normas le habría permitido al agente investigado abarcar un público más amplio, pues, como se advirtió, la información contenida en las piezas publicitarias facilitó el acercamiento de una mayor cantidad de consumidores interesados en solicitar los servicios ofrecidos. De otra parte, **COMCEL** habría infringido las disposiciones legales y contractuales que determinaron la priorización de subsidios y que delimitaron el procedimiento de vinculación de suscriptores al programa de subsidios. Así las cosas, el marco jurídico que en este caso se vulneró, está compuesto principalmente por las siguientes normas:

Tabla No. 12. Normas jurídicas desconocidas por **COMCEL**

Norma presuntamente infringida	Valoración
<p>Ley 1699 de 2013, “Artículo 2 Ámbito de aplicación de la ley. El ámbito de aplicación de la presente ley comprenderá los siguientes beneficiarios:</p> <p>1. El cónyuge o compañera(o) permanente y los hijos menores de veinticinco (25) años sobrevivientes o, a falta de estos, los padres, de los miembros de la Fuerza Pública fallecidos en servicio activo, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate, y que por ello les haya sido reconocida pensión, como son:</p> <p>(...).</p> <p>2. Aquel que se encuentre en situación de discapacidad originada en servicio activo en calidad de miembro de la Fuerza Pública, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate, y que por ello le haya sido reconocida pensión.</p> <p>3. <Numeral adicionado por el artículo 29 de la Ley 1979 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Los miembros de la Fuerza Pública con asignación de retiro, que tengan una disminución de la capacidad psicofísica superior al 50%, únicamente por hechos o actos ocurridos por causa y razón del mismo, o por acción directa del enemigo o en combate”.</p>	<p>En varias de las piezas publicitarias analizadas, se encontró que COMCEL omitió incluir a los beneficiarios de la Ley 1699 de 2013 “Por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados, viudas, huérfanos o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones”. En este sentido COMCEL habría desviado los subsidios destinados a esta población que estaba también focalizada dentro del proyecto de subsidios a la demanda.</p>
<p>Ley 1341 de 2009. Artículo 53: “Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios: (...) 2. <u>Recibir de los proveedores, información clara, veraz, suficiente y comprobable sobre los servicios ofrecidos</u>, su consumo, así como sobre los precios, de manera tal que se permita un correcto aprovechamiento de los mismos”. (Subrayado fuera del texto).</p>	<p>Se desconoció esta norma a través de piezas publicitarias en las cuales se omitió explicar las condiciones de acceso a los subsidios. Así mismo, se eliminó de los soportes del proceso de contratación lo atinente a la etapa precontractual.</p>

Fuente: Elaboración SIC.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

<p>Artículos 23 y 33 de la Ley 1480 de 2011 en concordancia con el numeral 2.1.1.2 del Título II de la Circular UNICA SUPERINTENDENCIA INDUSTRIA Y COMERCIO:</p> <p>“2.1.1.2. Criterios A. Para efectos de lo previsto en los artículos 5, 29, 30 y 33 de la Ley 1480 de 2011, o de las normas que los modifiquen, complementen o sustituyan, se entenderá que la publicidad es engañosa, entre otros casos cuando:</p> <p>a) Se omite información necesaria para la adecuada comprensión de la publicidad. (...)</p> <p>c) La información sobre restricciones, <u>limitaciones, excepciones y condiciones adicionales para la adquisición del producto o servicio</u>, no se incluye en la publicidad y no tiene similar notoriedad al ofrecimiento del producto o servicio que se anuncia”. (Subrayado fuera del texto)</p>	<p>Se desconoció esta norma a través de piezas publicitarias en las cuales se omitió explicar las condiciones de acceso a los subsidios y las excepciones que aplicaban.</p> <p>Así mismo, se eliminó de los soportes del proceso de contratación lo atinente a la etapa precontractual.</p>
<p>Resolución CRC 5111 de 2017.</p> <p>2.1.1.2.4. Información. El usuario tiene derecho a recibir información clara, <u>cierta, completa</u>, oportuna y gratuita, para <u>que pueda tomar decisiones conociendo las condiciones del servicio que le es ofrecido o prestado</u>. El usuario decidirá si quiere recibir la información correspondiente al servicio que le es prestado, a través de medio físico o electrónico. Mientras este no elija, la misma será enviada a través de correo electrónico, si el operador cuenta con esta información del usuario; en caso contrario será enviada a través de medio físico.</p> <p>Artículo 2.1.6.1. Promociones y ofertas. Antes de que el usuario acepte una promoción u oferta, el operador le deberá informar las <u>condiciones y restricciones de la misma</u>, y almacenará esta información, por lo menos por 6 meses, para que el usuario pueda consultarla en cualquier momento. Las condiciones de las promociones y ofertas, informadas al usuario a través de cualquiera de los mecanismos de atención, obligan al operador a cumplirlas. La comunicación de promociones y ofertas deberán incluir la vigencia, el precio y la capacidad/cantidad de los diferentes productos ofrecidos”. (Subrayado fuera del texto).</p>	<p>Las piezas publicitarias difundidas por COMCEL no informaron las restricciones y condiciones de los “nuevos usuarios”.</p>

De acuerdo con lo señalado en la tabla anterior, **COMCEL** sería responsable de la infracción de normas relacionadas con el deber de ofrecer a los consumidores de servicios de telecomunicaciones información clara y precisa sobre las condiciones para la prestación de estos servicios. Sobre el particular, el agente investigado habría infringido el artículo 53 de Ley 1341 de 2009, los artículos 23 y 33 de la Ley 1480 de 2011, en concordancia con el numeral 2.1.1.2., literales a y c, del Título II de la Circular Única de la Superintendencia Industria y Comercio, y el numeral 2.1.1.2.4. y el artículo 2.1.6.1. de la Resolución 5111 de 2017 de la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Finalmente, la Delegatura destaca que existirían pronunciamientos de autoridades competentes en los que se ha declarado la infracción a las normas por parte de **COMCEL**. Así las cosas, a pesar de que la Delegatura no requiere de un pronunciamiento previo de otras entidades para acreditar la posible infracción de las normas objeto de estudio¹³², a continuación se señala el pronunciamiento de la Delegatura de Protección al Consumidor de la Superintendencia de Industria y Comercio. En la siguiente tabla se presenta en la alcance de la decisión proferida por esta autoridad:

Tabla No. 13. Pronunciamiento de otras autoridades

Entidad	Pronunciamiento
<p>Dirección de Investigaciones de Protección de Usuarios de Servicios de Comunicaciones de la Superintendencia de Industria y Comercio</p>	<p>Resolución 54009 del 12 de agosto de 2022 “Por medio de la cual se decide una investigación administrativa.”¹³³</p> <p>A través de la citada resolución se resolvió, entre otros lo siguiente:</p> <p>“ARTÍCULO 2. 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</p>

¹³² Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución 54009 del 12 de agosto de 2022

¹³³ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 4987 de marzo 9 de 2004

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

la suma **DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES MILLONES DE PESOS M/CTE (\$2.463.000.000)**, equivalentes a **DOS MIL CUATROCIENTOS SESENTA Y TRES (2.463) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)**, lo que corresponde a **64,808,97 UNIDADES DE VALOR TRIBUTARIO (UVT)(...)**, de conformidad con lo expuesto en el acápite motiva de la presente resolución

(...)

ARTÍCULO 3. ORDENAR a la sociedad **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** identificada con el NIT 800.153.993-7, lo siguiente:

1. Reestructurar y/o readaptar las piezas publicitarias e informativas que actualmente están siendo divulgadas con ocasión del Programa de Incentivos a la demanda del Ministerio TIC; Estrato 1 y

2, para que en ellas se puedan advertir, de manera clara y precisa – por lo menos – los siguientes aspectos: **(i)** que la oferta está dirigida a hogares de estratos 1 y 2, beneficiarios de la Ley 1699 de 2013 (...); **(ii)** que la oferta está dirigida exclusivamente a nuevos usuarios y por ende, tanto el titular como los miembros de su núcleo familiar que residen en el mismo predio, deben acreditar que no han contado con el servicio de internet fijo, al menos durante los 6 meses anteriores a la suscripción y; **(iii)** que las tarifas sociales establecidas para el pago mensual del servicios de internet fijo son \$8.613 pesos para estrato 1 y \$19.074 pesos para estrato 2.

Así mismo, deberá garantizar que todas las piezas publicitarias e informativas le brinden al usuario información clara respecto del hecho que puede adquirir el servicio de internet fijo sin que esto conlleve necesariamente la contratación de otros servicios fijos empaquetados. (...).

Fuente: Elaboración SIC

Según lo expresado en este aparte, la Delegatura demostró suficientemente que **COMCEL** habría contribuido en el primer supuesto para la configuración de los actos de competencia desleal por violación de normas.

- La obtención de ventajas competitivas derivadas de la infracción de las normas

Como lo ha señalado esta Superintendencia en oportunidades anteriores, no basta con la sola infracción de una norma jurídica para acreditar la existencia de un acto de competencia desleal. Además de la infracción de normas jurídicas, es necesario acreditar los demás supuestos establecidos en el artículo 18 de la Ley 256 de 1996. Sobre el particular, esta Superintendencia ha manifestado lo siguiente:

"La competencia desleal no sanciona el hecho violatorio de la ley, sino la adquisición de una ventaja competitiva significativa dentro del mercado, como consecuencia de la violación de esta"¹³⁴.

En este orden, la Delegatura procede a comprobar que las infracciones a las normas por parte de **COMCEL** habrían generado la obtención de ventajas competitivas. Las ventajas competitivas consistirían en que **COMCEL** habría aprovechado las "tarifas sociales" del programa de subsidios para ofrecerlas a una población no focalizada de usuarios que no reunían los requisitos de acceso a los referidos subsidios. Estas ventajas competitivas se obtendrían frente a los demás participantes en el mercado, quienes no estaban habilitados para ejecutar dichos subsidios y, en consecuencia, no tenían la posibilidad de ofrecer dichas "tarifas sociales" a sus usuarios. En esa medida, los demás operadores, al enfrentarse a tarifas subsidiadas, estarían restringidos para competir en igualdad de condiciones con **COMCEL**. A ello se suma que esta conducta habría generado la disminución en el número de suscriptores de los operadores competidores, la cual fue directamente ocasionada por las estrategias de **COMCEL** orientadas a vincular usuarios sin el cumplimiento de las condiciones establecidas en el programa de subsidios. Además, es importante mencionar que las ventajas obtenidas habrían sido efectivamente realizadas en el mercado y se verían reflejadas en los beneficios económicos obtenidos

¹³⁴ Superintendencia de Industria y Comercio. Resolución No. 4987 de marzo 9 de 2004.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

por **COMCEL** y por los usuarios no focalizados que se vincularon como clientes de **COMCEL** sin reunir los requisitos establecidos para este programa.

- Significatividad de la conducta

Como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia, el acto de violación de normas requiere que se acredite la configuración del elemento de significatividad. En términos generales, este elemento hace referencia a la alteración del plano de igualdad y a la posibilidad que tiene el agente de mercado de beneficiarse de forma especial por la trasgresión de la norma frente a los demás participantes. Esto fue señalado por la Corte en los siguientes términos:

“La significatividad, como tercer presupuesto del acto de competencia desleal bajo estudio, alude a que la alteración del plano de igualdad que obtiene el comerciante o interviniente en el mercado con la conculcación del respectivo precepto **sea importante o trascendental, esto es, que se vea favorecido de forma especial** teniendo en cuenta el punto de partida de los competidores”¹³⁵ (Subrayado y resaltado fuera de texto).

En el caso concreto, la significatividad de la conducta se habría comprobado debido a que la ventaja competitiva obtenida por **COMCEL** mediante el programa de subsidios le habría permitido contratar de forma masiva con 21.436 usuarios que no reunían los requisitos para acceder a los subsidios del referido programa. **COMCEL** habría alterado el plano de igualdad entre los agentes competidores debido a que, en vez de ampliar el mercado a través de la consecución de nuevos usuarios –lo cual era el objetivo del programa de subsidios–, prefirió adoptar el camino más sencillo consistente en vincular a un conjunto de usuarios que no estaban focalizados. Además, es importante mencionar que los usuarios vinculados habrían tenido vínculos recientes con otros competidores en el mercado. En esa medida, **COMCEL** se habría favorecido de forma especial y trascendental con el incumplimiento de las condiciones del programa de subsidios para generar un escenario de desigualdad entre los jugadores del mercado.

Adicionalmente, el elemento de significatividad se encuentra acreditado con la exclusión de un grupo significativo de beneficiarios potenciales que no tuvieron la posibilidad de acceder a los subsidios promovidos por el programa. Al respecto, la Delegatura habría evidenciado que, si bien el Proyecto de Incentivos tenía la expectativa de conseguir un incremento en la penetración del 8% en los municipios focalizados, el resultado encontrado a partir de la información pública permite concluir que dicho objetivo no habría logrado concretarse. Al revisar específicamente aquellos municipios en los cuales se reportó el cumplimiento de metas a partir de usuarios que no contaban con las condiciones para ser beneficiarios, se encontró que el nivel de penetración no alcanzó el 2%. A continuación, se presenta el incremento de penetración para los casos identificados:

Tabla No. 15. Incremento en la penetración de Internet fijo entre 2019-2020

Región	Municipio	Porcentaje de la meta con usuarios no destinatarios	Incremento penetración 2019-2020
Región Noroccidental	Armenia	77%	1,6%
	La Tebaida	43%	1,8%
Región Oriental	Barrancabermeja	35%	1,7%
Región Sur	Guadalajara de Buga	29%	1,1%
	Neiva	28%	1,6%
Región Norte	Sincelejo	26%	0,7%
	Valledupar	20%	1,0%
Región Central	Bogotá	14%	1,2%
	Sibaté	13%	1,8%

Fuente: Elaboración SIC¹³⁶

¹³⁵ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. 16 de diciembre de 2021. Radicado No. 11001-31-99-001-2017-40845-01.

¹³⁶ Datos abiertos. Internet Fijo Penetración Municipio. Tomado de: <https://www.datos.gov.co/Ciencia-Tecnolog-a-e-Innovaci-n/Internet-Fijo-Penetraci-n-Municipio/fut2-keu8>

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

Ahora, si se observa el comportamiento de las regiones, se encuentra que para la región Noroccidente el incremento más alto en la penetración de internet fijo fue de 3,2% para el municipio de La Virginia y el más bajo fue en Marinilla, donde disminuyó un 0,6%. En la región centro el incremento de penetración más elevado fue en Cajicá con 3,1%, mientras que Sopó mantuvo el mismo nivel de penetración. En la región Oriente el municipio de Yopal alcanzó un 3,9% de incremento en la penetración de internet fijo, siendo este municipio el más alto de la región, y Bucaramanga con la diferencia más baja, aumentó 0,5%. La región sur con Jamundí alcanzó un incremento de 2,8% mientras que Candelaria disminuyó un 0,1% la penetración de internet fijo en el municipio. La región de norte en Turbaco alcanzó 1,4% y Sincelejo tan solo 0,7%.

En ese orden, la Delegatura habría encontrado configurado el tercer elemento de la significatividad del acto de competencia desleal por violación de normas. De una parte, el incumplimiento de las condiciones establecidas en el programa de subsidios le habría permitido a **COMCEL** desbalancear el plano de igualdad entre agentes participantes en el mercado de prestación de servicios de internet fijo en distintas regiones del país. Esto le habría permitido obtener como resultado la vinculación irregular de un número importante de usuarios a los beneficios del programa. De otra parte, la información presentada en la Tabla No. 15 permitió evidenciar que las acciones desarrolladas por **COMCEL** habrían podido incidir de alguna forma para que los niveles de penetración de internet fijo de estos municipios no alcanzaran las metas establecidas por el Proyecto de Incentivos.

11. Que de conformidad con el artículo 47 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a continuación se indican las sanciones que serían procedentes en caso de encontrarse que la investigada efectivamente incurrió en la conducta imputada, así como también las medidas que puede adoptar esta Superintendencia.

De acuerdo con lo establecido por el numeral 15 del artículo 4 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 25 de la Ley 1340 de 2009, en este caso **COMUNICACIÓN CELULAR S.A.** (NIT. 800.153.993-7, podrá ser sancionado conforme a lo siguiente:

“ARTÍCULO 25. MONTO DE LAS MULTAS A PERSONAS JURÍDICAS. El numeral 15 del artículo 4o del Decreto 2153 de 1992 quedará así:

Por violación de cualquiera de las disposiciones sobre protección de la competencia, incluidas la omisión en acatar en debida forma las solicitudes de información, órdenes e instrucciones que imparta, la obstrucción de las investigaciones, el incumplimiento de las obligaciones de informar una operación de integración empresarial o las derivadas de su aprobación bajo condiciones o de la terminación de una investigación por aceptación de garantías, imponer, por cada violación y a cada infractor, multas a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio hasta por la suma de 100.000 salarios mínimos mensuales vigentes o, si resulta ser mayor, hasta por el 150% de la utilidad derivada de la conducta por parte del infractor.

Para efectos de graduar la multa, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

1. El impacto que la conducta tenga sobre el mercado.
2. La dimensión del mercado afectado.
3. El beneficio obtenido por el infractor con la conducta.
4. El grado de participación del implicado.
5. La conducta procesal de los investigados.
6. La cuota de mercado de la empresa infractora, así como la parte de sus activos y/o de sus ventas involucrados en la infracción.
7. El Patrimonio del infractor.

PARÁGRAFO: Serán circunstancias de agravación para efectos de la graduación de la sanción. La persistencia en la conducta infractora; la existencia de antecedentes en relación con infracciones al régimen de protección de la competencia o con incumplimiento de compromisos adquiridos o de órdenes de las autoridades de competencia; el haber actuado como líder, instigador o en cualquier forma promotor de la conducta. La colaboración con las autoridades en el conocimiento o en la investigación de la conducta será circunstancia de atenuación de la sanción”.

12. Que el artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 establece que las actuaciones administrativas en materia de libre competencia económica tienen como finalidad velar por la observancia de las disposiciones sobre protección de la competencia y atender las reclamaciones o quejas que sean significativas para alcanzar en particular los siguientes propósitos: la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica. Por lo tanto, es un deber tener en cuenta

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

estos objetivos al momento de resolver sobre la significatividad de la práctica para iniciar o no una investigación, sin que por este solo hecho se afecte el juicio de ilicitud de la conducta.

Desde el punto de vista del régimen de competencia, los agentes económicos tienen deberes especiales. Por lo tanto, es su obligación cumplir con las normas que regulan los mercados y en este caso de forma específica deben cumplir con las normas aplicables a la comercialización de servicios de internet fijo, así como con los requisitos de focalización de subsidios definidos en las leyes que regulan la materia. Así mismo, al incumplir **COMCEL** con los requisitos de focalización del programa de subsidios a la demanda se afectó a un número significativo de ciudadanos que gozaban de las calidades para ser beneficiarios de las tarifas sociales para acceder al servicio de internet fijo.

El artículo 78 de la Constitución Política establece que la ley regula la información en materia de bienes y servicios ofrecidos a la comunidad y también resalta la importancia de las conductas que afecten el aprovisionamiento de bienes y servicios. Es decir, que las piezas publicitarias de **COMCEL**, por mandato constitucional están sometidas al ordenamiento jurídico, y también las condiciones de acceso a los subsidios otorgados por el Estado. De ahí que la infracción a estas normas sea relevante y amerita el inicio de la presente investigación. En efecto:

“Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.

Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.”

El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.” (subrayado fuera del texto).

En este caso las pruebas recaudadas como parte del presente trámite administrativo permiten concluir que es necesario iniciar una investigación administrativa, pues la conducta presuntamente desplegada habría afectado el funcionamiento del mercado, el bienestar de los consumidores y la libre participación de las empresas en el mercado de prestación de servicios de internet fijo. Esto pues **COMCEL** limitó el acceso al subsidio al contratar de forma masiva con usuarios que no reunían los requisitos para acceder a ese beneficio. De igual manera, desplegó una campaña publicitaria masiva contraria a normas en la materia y a la buena fe comercial que le sirvió de mecanismo o medio para su cometido empresarial y sus propios fines de lucro. Con esto se afectó el mercado en general y también se afectó a las empresas competidoras de **COMCEL** cuyos usuarios –un número significativo de ellos– decidieron dar por terminado sus respectivos contratos para participar de forma irregular en los beneficios ofertados por **COMCEL**. Estas conductas son reprochables desde el punto de vista del artículo 1 de la Ley 256 de 1996 y del artículo 3 de la Ley 1340 de 2009 y, por ser de tal gravedad, ameritan una investigación administrativa.

En mérito de lo expuesto, la Delegatura

RESUELVE

ARTÍCULO 1: ABRIR INVESTIGACIÓN Y FORMULAR PLIEGO DE CARGOS contra **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.**, identificada con NIT 800.153.993-7, para determinar si incurrió en la infracción del artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los actos de competencia desleal previstos en los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996, de conformidad con la parte considerativa de esta resolución.

ARTÍCULO 2: NOTIFICAR personalmente el contenido de la presente resolución a la investigada de conformidad con lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1340 de 2009. Esto con el fin de que, dentro de los veinte (20) días hábiles siguientes a la notificación del presente acto administrativo, lleve a cabo los actos procesales previstos en el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, modificado por el artículo 155 del Decreto 19 de 2012, en cuanto a la presentación de descargos frente a la apertura de investigación y la solicitud o aporte de las pruebas que pretenda hacer valer.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

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

ARTÍCULO 3: ORDENAR la publicación de la presente resolución en la página web de la **SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 19 de la Ley 1340 de 2009, modificados por los artículos 156 y 157 del Decreto 19 de 2012. Esto con el fin de que dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la fecha de publicación intervengan los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la investigación, aportando las consideraciones y pruebas que pretenda hacer valer.

ARTÍCULO 4: ORDENAR a la investigada que, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación de la presente decisión, en cumplimiento del artículo 17 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 156 del Decreto 19 de 2012, publique el siguiente texto en un diario de amplia circulación nacional:

“Se informa que la Superintendencia de Industria y Comercio, mediante Resolución No. _____ de 2023, abrió investigación y formuló pliego de cargos contra **COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.** (NIT.800.153.993-7) por presuntamente haber incurrido en la conducta anticompetitiva prevista en el artículo 1 de la Ley 155 de 1959 y en los actos de competencia desleal previstos en los artículos 7, 8, 17 y 18 de la Ley 256 de 1996.

Por lo tanto, en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley 1340 de 2009, modificado por el artículo 157 del Decreto 19 de 2012, los competidores, consumidores o, en general, aquel que acredite un interés directo e individual en la presente investigación, dentro de los quince (15) días hábiles posteriores a la publicación de la apertura de la investigación en la página web de la Superintendencia de Industria y Comercio, podrán intervenir aportando las consideraciones y pruebas que pretendan hacer valer, al expediente radicado con el número 20-9765, el cual reposa en la Superintendencia de Industria y Comercio”.

ARTÍCULO 5: COMUNICAR el presente acto administrativo a **COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC**, identificada con el NIT 830.122.566-1, a **EDATEL S.A.**, identificada con el NIT 890.905.065-2, a **UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.**, identificada con el NIT 900.092.385-9, a la **EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.**, identificada con el NIT 899.999.115-8, y a **PROMOTORA DE TELEVISIÓN INTERNET Y COMUNICACIONES S.A.S.**, identificada con el NIT 800.193.670-4.

ARTÍCULO 6: COMUNICAR el presente acto administrativo al **MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES**, identificado con el NIT 899.999.115-8, y a la **COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**, identificada con el NIT 830.002.593-6, para que, si así lo consideran, emitan su concepto técnico en relación con el asunto puesto en su conocimiento dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación y sin perjuicio de la posibilidad de intervenir, de oficio o a solicitud de la Superintendencia de Industria y Comercio, en cualquier momento de la actuación.

ARTÍCULO 7: Las actuaciones administrativas sancionatorias en materia de protección de la competencia se adelantarán mediante la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones habilitadas por la Superintendencia. En ese sentido, la consulta del expediente de esta investigación deberá realizarse a través de los medios electrónicos dispuestos por la Superintendencia de Industria y Comercio. Para efectos de obtener las autorizaciones correspondientes, los investigados, y demás personas que puedan acceder a la información contenida en el expediente deberán formular la solicitud a los correos electrónicos contactenos@sic.gov.co y practicasrestrictiva@sic.gov.co. En su solicitud deberán indicar el correo electrónico que utilizarán para acceder al expediente. Las personas que accedan al expediente deberán guardar la reserva de la información y utilizar los documentos contenidos únicamente para el ejercicio de sus derechos en el marco de la actuación administrativa sancionatoria.

"Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos"

ARTÍCULO 8: Contra la decisión contenida en el presente acto administrativo no procede recurso alguno, en los términos del artículo 20 de la Ley 1340 de 2009 y del artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 4 días de agosto de 2023

EL SUPERINTENDENTE DELEGADO PARA LA PROTECCIÓN DE LA COMPETENCIA

FRANCISCO MELO RODRÍGUEZ

Proyectó: S.L.G / M.C.M / A.F.M.
Revisó: F.O.F / N.I.T./ W.M.G.A.
Aprobó: F.M.R.

NOTIFICAR A:

PERSONAS JURÍDICAS:

COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A.
NIT 800.153.993-7
CARLOS HERNÁN ZENTENO DE LOS SANTOS
C.E. No. 590584
Representante Legal o quien haga sus veces
notificacionesclaro@claro.com.co
Carrera 68A # 24B -10
Bogotá D.C.

COMUNICAR A:

COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC
NIT 830.122.566-1
FABIÁN ANDRÉS HERNÁNDEZ RAMÍREZ
C.C. 93.380.737
Representante Legal o quien haga sus veces
Avenida Suba No. 114 A – 55
Bogotá D.C.

EDATEL S.A.
NIT: 890.905.065–2
MARCELO CATALDO FRANCO
C.E. 426.572
Representante Legal o quien haga sus veces
notificacionesjudiciales@tigo.com.co
Dirección: Carrera 48 No. 20 - 45
Medellín – Antioquia

UNE EPM TELECOMUNICACIONES S.A.
NIT: 900.092.385–9
MARCELO CATALDO FRANCO
C.E. 426.572
Representante Legal o quien haga sus veces
notificacionesjudiciales@tigo.com.co
Dirección: Carrera 48 No. 20 - 45
Medellín – Antioquia

EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P. PUDIENDO IDENTIFICARSE PARA TODOS LOS EFECTOS CON LA SIGLA ETB S.A. E.S.P.
NIT: 899.999.115–8
ALEXIS JAVIER BLANCO RIVEIRA
C.C. 72.162.507
Representante Legal o quien haga sus veces
Apoderada: **LAURA NATALY ZOPÓ AMAYA**
C.C. 52.426.704
T.P. No. 108.792 del C. S. de la J.
asuntos.contenciosos@etb.com.co
Carrera 8 No. 20 – 99 Piso 12
Bogotá D.C.

“Por la cual se abre una investigación y se formula pliego de cargos”

PROMOTORA DE TELEVISIÓN INTERNET Y COMUNICACIONES S.A.S.

NIT 800.193.670-4

MIGUEL ÁNGEL PRADA

C.C. 19.271.260

Representante Legal o quien haga sus veces

Calle 143 No. 46 – 26

Bogotá D.C.

MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES

NIT 899.999.053-1

notificacionesjudicialesmintic@mintic.gov.co

Edificio Murillo Toro

Carrera 8a entre calles 12A y 12B

Bogotá D.C.

Código Postal 111711

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

NIT 830.002.593-6

notificacionesjudiciales@crcom.gov.co

Dirección: Calle 59 a bis # 5 - 53, Ed. Link Siete Sesenta P9

Bogotá D.C.

Código Postal: 11011