REPÚBLICA DE COLOMBIA



No. ----

j

MINISTERIO DE DESARROLLO ECONÓMICO SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO RESOLUCIÓN NÚMERO 44344 DE 2001 (28 DIC. 2001)

Por la cual se acepta un ofrecimiento de garantías

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E)

en uso de sus atribuciones legales, en especial la contenida en el número 12 del artículo 4 del decreto 2153 de 1992 y,

CONSIDERANDO

PRIMERO: Como resultado de una averiguación preliminar adelantada en las condiciones indicadas en el número 1 del artículo 11 del decreto 2153 de 1992, mediante resolución 7957 de 2001, la Superintendente Delegada para la Promoción de la Competencia, abrió investigación en contra de Celumovil S.A. y Cocelco S.A. (hoy BellSouth Colombia S.A.), así como contra Larry Smith en su calidad de representante legal de dicha sociedad, al encontrar circunstancias configurativas de un posible abuso de la posición de dominio.

1 Abuso de Posición Dominante

Las conductas presuntamente anticompetitivas se habrían presentado, en síntesis, en razón a lo siguiente:

1.1 <u>Prohibición General</u>

Previene el artículo 46 del decreto 2153 de 1992, que "en los términos de la ley 155 de 1959 y del presente decreto están prohibidas las conductas que afecten la libre competencia en los mercados, las cuales, en los términos del Código Civil, se consideran de objeto ilícito".

El sistema "subsidy lock" comporta un mecanismo que mediante la implantación de un sistema de códigos, impide que los equipos terminales se conecten a redes distintas a las del operador inicial.

1.2 Abuso de posición dominante

De acuerdo con la definición contenida en el número 5 del artículo 45 del Decreto 2153 de 1992, se entiende por posición dominante la posibilidad de determinar directa o indirectamente, las condiciones de un mercado.

1.2.1 Precios predatorios

Según el número 1 del artículo 50 del decreto 2153 de 1992, constituye abuso de la posición dominante "la disminución de precios por debajo de los costos cuando tengan por objeto eliminar uno o varios competidores o prevenir la entrada o expansión de estos".

Dentro de la averiguación preliminar se pudo establecer que, Celumóvil S.A. y Cocelco S.A. han vendido terminales (aparatos celulares) con el sistema del "subsidy lock" a un precio menor que los equipos terminales que carecen de este mecanismo.

1.2.2 Ventas atadas

Según el número 3 del artículo 50 del decreto 2153 de 1992, constituye abuso de la posición dominante aquellas conductas que tengan por objeto o como efecto subordinar el suministro de un producto a la aceptación de obligaciones adicionales, que por su naturaleza no constituían el objeto del negocio, sin perjuicio de lo establecido por otras disposiciones.

El mecanismo "subsidy lock" tiene como efecto el subordinar la adquisición de la conexión y prestación del servicio de telefonía móvil celular, a la venta del equipo en el cual se implanta dicho mecanismo.

Obstrucción de acceso a los mercados 1.2.3

De acuerdo con lo dispuesto en el número 6 del artículo 50 del decreto 2153 de 1992, constituye abuso de la posición dominante "obstruir o impedir a terceros, el acceso a los mercados o a los canales de comercialización."

Con el sistema del "subsidy lock", el cual ata la adquisición del equipo para teléfonos celulares a la prestación del servicio de telefonía móvil celular con el mismo operador que vendió el correspondiente equipo, se previene a los demás operadores celulares de la comercialización de dicho servicio dentro del mercado.

1.3 Autorización, ejecución o tolerancia

Según lo regulado en los números 15 y 16 del artículo 4 del decreto 2153 de 1992, en concordancia con la ley 155 de 1959, están sujetos a las sanciones allí contempladas, tanto las empresas infractoras como los administradores, directores, representantes legales, revisores fiscales y demás personas naturales que autoricen, ejecuten o toleren conductas violatorias de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

Como resultado del ejercicio de la representación legal, se infiere que quien ostenta dicha calidad en la empresa involucrada, habrían autorizado, ejecutado o tolerado las conductas recién descritas.

SEGUNDO: Mediante comunicación radicada bajo el número 00095875-10042 de diciembre 11 de 2001, el apoderado de BellSouth de Colombia S.A. (antes Celumóvil S.A. y Cocelco S.A.), formuló ofrecimiento de garantías y solicitó la clausura de la investigación, adquiriendo los siguientes compromisos:

Ofrecimiento 1

- Obligación Principal 1.1
- Reconocimiento de los hechos 1.1.1

BellSouth de Colombia S.A. reconoce que desde noviembre de 2000 y hasta el 30 de mayo de 2001 ofreció al público terminales dotados de la función subsidy lock, quedando el comprador con la libertad de adquirir un terminal sin este sistema.

1.1.2 Eliminación del elemento anticompetitivo

BellSouth se compromete a no ofrecer ni vender terminales bajo el sistema subsidy lock. En este sentido manifiesta que, a raíz de la medida cautelar decretada dentro de la investigación que se adelanta contra BellSouth por competencia desleal, "no existe en la actualidad posibilidad material de modificación o suspensión de la conducta, pues al acatar desde el 30 de mayo de 2001 la medida cautelar impuesta se cumplió con lo ordenado, dejando de vender terminales con subsidy lock.(...)"

De esta forma, expresa que "bajo el esquema anterior BellSouth se compromete a mantenerse en la conducta de no vender terminales con la función subsidy lock..(...).

1.1.3 Colateral

Como colateral ofrece una póliza de cumplimiento por un valor igual al 20% del máximo de la sanción contenida en el número 15 del artículo 4 del 2153 de 1992.

1.1.4 Esquema de seguimiento

· Circular a los distribuidores reiterando la prohibición de ventas de equipos con la función subsidy lock. Esta circular se enviará dentro del mes siguiente a la aceptación de las garantías.

TERCERO: Para decidir lo solicitado este Despacho tendrá en cuenta que el ofrecimiento cumpla con los requisitos establecidos por el decreto 2153 de 1992, en concordancia con la ley 155 de 1959, así:

Numeral 12 del artículo 4 y artículo 52 del decreto 2153 de 1992 1

En uso de la facultad contemplada en el número 12 del artículo 4 del decreto 2153 de 1992, le corresponde al Superintendente de Industria y Comercio decidir sobre la terminación de las investigaciones por posibles infracciones a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, cuando el presunto infractor ofrezca garantías suficientes de que suspenderá o modificará la conducta por la cual se le investiga, sin que ello afecte la atribución que le confiere el número siguiente,1 consistente en ordenar la modificación o la terminación de las mismas, y en esta medida, la aceptación cuando a ello hubiere lugar, del compromiso de no volver a realizar los supuestos de hecho que dieron origen a la investigación.

La anterior atribución implica el uso de una potestad discrecional, sin embargo y como es apenas entendible, la discrecionalidad no puede traducirse en el desconocimiento del principio de legalidad, sino en la realización por parte de la administración de juicios de valor, apreciaciones subjetivas y estimaciones, con el fin de permitir el cumplimiento de los cometidos estatales, el bien común y el interés general, al momento de decidir.² Tampoco implica arbitrariedad puesto que consiste en un margen de amplitud de juicio, con el único fin de realizar materialmente los fines del legislador, adoptando la decisión que más convenga.3

Decreto 2153 de 1992; artículo 4, número 13.

Artículo 36 del código contencioso administrativo, Ver también Santofimio Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo, página 73. Universidad Externado de Colombia. 1998.

³ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Concepto del 22 de octubre de 1975. Magistrado Ponente: Luis Carlos Sáchica.

Hecha la anterior aproximación, corresponderá ahora señalar que, respecto al ofrecimiento realizado la Superintendente debe efectuar dos revisiones. En una primera instancia, debe asegurarse que el compromiso de no volver a incurrir en la conducta investigada elimine la posibilidad de que vuelva a presentarse el aspecto anticompetitivo y, luego, que las garantías ofrecidas son suficientes de que ello sucederá y perdurará. Veamos si lo anterior se cumple en el ofrecimiento realizado.

2 La obligación que se garantiza

De acuerdo con el procedimiento contemplado en el decreto 2153 de 1992 para trámites por violaciones a las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, el Superintendente Delegado para la Promoción de la Competencia abrirá investigación cuando los resultados de la averiguación preliminar permitan concluir que existe mérito para ello.⁴ Así pues, al abrirse la investigación se delimitarán los aspectos normativos y fácticos que serán objeto de instrucción, señalándose tanto las normas que podrían haberse contravenido como las conductas particulares que se estima violarían la ley.⁵

Ahora bien, la suspensión o modificación de la conducta, o el compromiso de no volver a realizarla, según sea el caso, constituye el compromiso principal que debe contener el ofrecimiento de garantías que formule el investigado. Por ello el análisis que realizará la Superintendente consiste en establecer si lo ofrecido asegura o no, que de cumplirse el mercado se verá liberado, en el presente y el futuro, de las distorsiones que dieron origen a la investigación.

Para tal propósito, se tiene que el ofrecimiento deberá hacerse en los mismos términos de la resolución de apertura, pues el compromiso del infractor debe versar integramente sobre los hechos investigados e implicar que se eliminará el elemento anticompetitivo en relación con éstos.

De lo anterior resulta entonces que, debido a que nos encontramos frente a una conducta terminada la obligación principal de los investigados se constituye en el compromiso de no volver a realizar los supuestos de hecho a partir de los cuales se dio inicio a esta investigación.

En este contexto se tiene que, los investigados aceptan el supuesto de hecho por el cual se inició la investigación y se comprometen a no volver a incurrir en la misma conducta, en los términos referidos en el considerando segundo de la presente resolución, garantizando así, que el acceso a la prestación del servicio de telefonía móvil celular y su posterior comercialización, habrá de enmarcarse dentro de un escenario de libre competencia.

Por ello, considera esta Superintendencia que el compromiso de los investigados es general, de manera que no pondrán en operación sistema alguno que posea el mismo esquema y alcances técnicos del "subsidy lock", sea cual sea su denominación, en cuanto a impedir que sus terminales puedan ser activados por otros operadores de telefonía celular.

De esta forma, al realizar un análisis de correspondiencia entre los números 1, 3 y 6 del artículo 50 del decreto 2153 de 1992 y lo propuesto en el referido ofrecimiento, encuentra esta Entidad que

⁴ "Para determinar si existe una infracción a las normas de promoción a la competencia y práctica comerciales restrictivas a que se refiere ese decreto, la Superintendencia de Industria y Comercio deberá iniciar actuación de oficio o por solicitud de un tercero y adelantar una averiguación preliminar, cuyo resultado determinará la necesidad de realizar una investigación." Inciso 1 del artículo 52 del decreto 2153 de 1992.

⁵ En el procedimiento previsto en el inciso segundo del artículo 52 del decreto 2153 de 1992 se prevé que "Cuando se ordene abrir una investigación, se notificará personalmente al investigado para que solicite o aporte las pruebas que pretenda hacer valer". La disposición sólo hace sentido si para ese momento el destinatario de la notificación puede conocer los hechos que se le investigarán y las normas contra las cuales se hará el análisis.

BellSouth Colombia S.A., y Larry Smith, dejarán de estar en los supuestos de hecho de las disposiciones que sirvieron de sustento para la apertura de la investigación. En esta medida se cumple el primer requisito.

En todo caso, valga precisar que la aceptación del presente ofrecimiento, se entiende con absoluta independencia del pronunciamiento que puedan emitir con posterioridad otras autoridades estatales, respecto a la implatación del sistema "subsidy lock" o cualquiera otro de efectos técnicos similares. El tema de competencia no solo es de orden público, sino en el presente caso del resorte exclusivo de esta Superintendencia; por ello cualquier determinación que se adopte por otra autoridad u organismo no tienen la virtud de convalidar ni subsanar las violaciones a la normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, ni dejar sin efectos los compromisos y obligaciones que han quedado contenidos en la presente resolución de aceptación de garantías.

Garantía 3

3.1 Concepto

La expresión "garantía" carece de definición expresa dentro del Ordenamiento Jurídico. Por ello, siguiendo los parámetros contenidos en el código civil⁶ y con los elementos de juicio a disposición,⁷ se advierte que a partir del concepto de caución (cualquiera obligación que se contrae para la seguridad de obligación propia o ajena)8, es posible inferir que la garantía consiste o se concretiza, en la existencia de una seguridad que refuerza el compromiso o acuerdo establecido.

En esta línea argumental, es lógico considerar que una garantía representa una obligación adicional y accesoria a una principal, que contrarresta o aminora los riesgos de insatisfacción del deber a que accede.

Así, aplicado al caso que ahora nos ocupa, debemos señalar que la obligación principal es la que quedó descrita en el numeral 2o de este considerando y los riesgos que se deben neutralizar son los atinentes al incumplimiento de los compromisos que se adquieren.

Suficiencia de las garantías como requisito para su aceptación 3.2

Dado que la aceptación de garantías y la consecuente clausura de investigación ha quedado

⁶ Artículo 28 del código civil: "Las palabras de la ley se entenderán en sus sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal." Así mismo, establece el artículo 29 ibídem que, "Las palabras técnicas de toda ciencia o arte se tomarán en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte; a menos que aparezca claramente que se ha tomado en sentido diverso."

Acción y efecto de afianzar lo estipulado. Fianza, prenda. Cosa que se asegura y protege contra algún riesgo o necesidad. En general, seguridad dada contra una eventualidad cualquiera, y aquello que asegura el cumplimiento de un acuerdo. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía. Vector de Santo. Editorial Universidad de Buenos Aires, 1996.

Cualquier medida establecida para asegurar la efectividad de un crédito. Con ella se otorga al acreedor la seguridad, en mayor o menor grado, de que su derecho será satisfecho. Toda garantía consiste en un nuevo derecho que se yuxtapone al de crédito, de tal manera que existe aun relación de accesoriedad entre uno y otro. Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas. Madrid, 1984.

Caución, fianza. Seguridad personal de que se cumplirá lo pactado, prometido o mandado. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Política y Comerciales. Manuel Ossorio. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 1981.

Por caución o garantía se entiende la obligación o el derecho real que asegura el cumplimiento de otra obligación principal, tales como la fianza, el derecho hipotecario y el prendario. Ospina Fernández, Guillermo. Régimen general de las obligaciones. Editorial Temis.

⁸ Código Civil; artículo 65.

supeditada al juicio del Superintendente, en cuanto a la suficiencia del ofrecimiento,9 resulta imperativo definir los parámetros bajo los cuales ha de establecerse la consabida suficiencia. 10 De esta forma, considera esta Entidad que la suficiencia debe predicarse respecto a un parámetro generally a uno particular.

En cuanto al parámetro general, se estima que existirá suficiencia en la medida en que se pueda concluir que la implementación de la corrección, asegurada con las garantías, incentiva los fines de la aplicación de las normas sobre competencia, contemplados en el número 1 del artículo 2 del decreto 2153 de 1992.

De esta forma y analizando el ofrecimiento realizado, se advierte que este parámetro se cumple, toda vez que el correctivo propuesto incentiva los fines referidos en el párrafo anterior, especialmente en cuanto hace a que los consumidores tengan libre escogencia y acceso a los mercados de bienes y servicios, que las empresas puedan participar libremente en los mercados y que en el mercado exista variedad de precios y oferentes.

En relación al parámetro particular, habrá suficiencia cuando quiera que exista un elemento que brinde tranquilidad de que la obligación principal será cumplida y que los efectos nocivos que se puedan ocasionar al mercado en caso de incumplimiento de lo prometido, serán neutralizados.

Bajo este parámetro, se entenderá que el elemento es idóneo en la medida en que BellSouth Colombia S.A. constituya una póliza por \$ 286.000.000.oo, que garantice el cumplimiento de los compromisos de que trata la presente resolución, y adicionalmente, el señor Larry Smith constituya una póliza por \$42.900.000.00, que corresponden al 50% de la máxima sanción que puede imponer el Superintendente de Industria y Comercio a las empresas y personas naturales, respectivamente, que infrinjan las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas o que autoricen, ejecuten o toleren tales conductas.11

De esta manera, esta Superintendencia estima que de concluirse la investigación y de encontrarse posteriormente que los oferentes de las garantías incurren en una práctica restrictiva, una posible multa quedaría garantizada por la compañía de seguros respectiva.

Lo anterior, siempre y cuando la vigencia de las pólizas se extienda por un año, prorrogable por un año más a criterio de la Entidad, ya que con ello se neutralizarían los efectos nocivos provocados por un posible incumplimiento de lo prometido.

Esquema de seguimiento

Como complemento a las indicaciones que hemos dado, la Superintendencia de Industria y Comercio entiende que su deber de verificación del correcto funcionamiento de los mercados, previsto en la ley 155 de 1959, el decreto 2153 de 1992 y demás normas concordantes, no se verá satisfecho si se terminan las investigaciones sin que se de un sistema de seguimiento que nos

En la redacción del inciso 4 del artículo 52 y del número 12 del artículo 4, ambos del decreto 2153 de 1992, el Superintendente de Industria y Comercio ordenará la clausura de la investigación "...cuando a su juicio el presunto infractor brinde garantías suficientes de que suspenderá o modificará la conducta por la cual se le investiga". (Subrayado nuestro)

¹⁰ A este respecto, es importante precisar que, la expresión suficiencia entraña un calificativo de referencia, relativo a que lo que se propone es bastante para lo que se necesita, que es apto e idóneo para el fin propuesto. (Tomado del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, vigésima primera edición, página 1223).

¹¹ Decreto 2153 de 1992, artículo 4, números 15 y 16.

permita corroborar el cumplimiento de lo prometido y asegurar que no se está incurriendo nuevamente en la misma conducta que ameritó investigación.

En este caso, el esquema de seguimiento es idóneo si se concreta por el término de dos años y en el plazo y forma que para cada asunto se indica. Conviene precisar que los plazos para desarrollar las tareas se cuentan a partir de la ejecutoria de esta resolución.

4.1 BellSouth Colombia S.A. deberá enviar a la Delegatura para Promoción de la Competencia, una certificación suscrita por su representante legal, en la que deje constancia que dicha sociedad no ha implementado para la comercialización de su servicio el sistema "subsidy lock" o cualquiera otro que tenga efectos y alcances técnicos similares, independientemente de la denominación que se le asigne. Lo anterior, debidamente auditado por una persona natural y/o jurídica externa a la empresa, que acredite ante esta Entidad su experiencia o conocimiento técnico del sistema.

PLAZO: La anterior certificación con su correspondiente auditoría deberá allegarse trimestralmente.

BellSouth Colombia S.A. deberá informar a sus distribuidores y vendedores, por escrito, que se encuentra prohibida la venta de terminales con la función "subsidy lock". Así mismo, el representante legal de la empresa deberá enviar a la Delegatura para la Promoción de la Competencia, una certificación en la que se deje constancia del envió de las comunicaciones, con las correspondientes copias.

PLAZO: Dicha actividad se deberá realizar dentro de los treinta días calendario siguientes a la ejecutoria de la presente resolución, y deberá informarse dentro de los 5 siguientes al envio de las comunicaciones enunciadas anteriormente.

BellSouth Colombia S.A., deberá implementar programas de capacitación sobre las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas, dirigidas a su ejecutivos de las áreas comercial y financiera, así como a sus distribuidores y vendedores directos.

PLAZO: Dichos programas serán implementados dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de la presente resolución, y previo a su celebración se notificará a la Delegatura para Promoción de la Competencia, con 10 días de anticipación.

Dichos programas de capacitación se realizarán por lo menos una vez al año.

BellSouth Colombia S.A. deberá remitir a la Delegatura para Promoción de la Competencia copia del modelo de contrato que suscriben los usuarios, donde se verificará que no existe cláusula alguna en la que se establezca la imposibilidad de éstos de activar simultáneamente su terminal, con otro operador de telefonía móvil celular.

PLAZO: Dicha copia deberá allegarse trimestralmente.

Lo anterior, entiéndase sin perjuicio de las facultades que por ley le corresponden a esta Superintendencia, 12 para la verificación del cumplimiento de las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restricitivas.

¹² Decreto 2153 de 1992; artículo 4, número 10.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTICULO PRIMERO: Aceptar el ofrecimiento de garantías que conlleva la obligación de no volver a incurrir en las conductas por las cuales se abrió la investigación de que se ocupó la resolución 7957 de 2001.

ARTICULO SEGUNDO: Aceptar como garantía del compromiso de que trata el artículo anterior, los comportamientos descritos en la parte considerativa de esta resolución, así como el esquema de sequimiento y las pólizas de cumplimiento que se detallan.

En consecuencia, BellSouth Colombia S.A. deberá constituir, en una compañía de seguros autorizada legalmente para el efecto y a favor de la Superintendencia de Industria y Comercio, póliza que garantice el cumplimiento de los compromisos de que trata la presente resolución, por una suma asegurada de \$ 286.000.000.oo, con vigencia de un año, prorrogable por otro año más a criterio de la Entidad. Así mismo, el señor Larry Smith deberá constituir póliza que garantice el cumplimiento de los compromisos de que trata la presente resolución, por una suma asegurada de \$42.900.000.oo, con vigencia de un año, prorrogable por otro año más a criterio de la Entidad. Los anteriores documentos deberán ser remitidos a la División para la Promoción de la Competencia dentro de los 10 días siguientes a la ejecutoria de esta resolución.

ARTICULO TERCERO: Ordenar la terminación de la investigación abierta mediante resolución 7957 de 2001, respecto de BellSouth Colombia S.A. y contra Larry Smith, en su calidad de representante legal de dicha sociedad.

Cabe señalar que, el fiel cumplimiento de lo dispuesto en esta resolución, parte considerativa y resolutiva, es fundamento para la terminación de la investigación, en los términos del artículo 66 del código contencioso administrativo.

ARTICULO CUARTO: Notifíquese personalmente a Juan Carlos Gómez Jaramillo, en su calidad de apoderado de BellSouth Colombia S.A. y de Larry Smith, del contenido de la presente resolución, entregándole copia de la misma e informándoles que contra ésta procede el recurso de reposición interpuesto ante la Superintendente de Industria y Comercio (E) en el acto de notificación o dentro de los 5 días siguientes a dicha actuación.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D.C., a los 2 8 DIC. 2001

LA SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO (E)

MONICA MURCIA PAEZ

Notificación:

Doctor JUAN CARLOS GÓMEZ JARAMILLO Apoderado C.C.: 79.152.216 BELLSOUTH COLOMBIA S.A. LARRY SMITH Carrera 13 No 93 - 67 Oficina 1 Ciudad

AL SECTION OF CONTROL OF CONTROL

10 10