

116751100G-348

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2020

Doctor

CARLOS LUGO SILVA

Director General

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

La Ciudad

Asunto: Comentarios al Documento de resultados del análisis de impacto normativo - Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados.

Respetado Doctor Lugo

De manera respetuosa y atendiendo la invitación pública a presentar comentarios al Documento de resultados del análisis de impacto normativo - Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados, remitimos las siguientes observaciones

De acuerdo con el documento publicado por la CRC en referencia, los objetivos del este proyecto regulatorio son los siguientes:

“3.1 Objetivo general

Revisar las medidas de detección y control de dispositivos hurtados, extraviados y alterados y verificar la pertinencia de sostener, modificar, retirar o complementar las medidas regulatorias aplicables en la actualidad; ello para incrementar la eficiencia de la implementación y operación de la estrategia a adoptar.

3.2 Objetivos específicos

a. Cuantificar los costos y beneficios de la implementación y operación de los diferentes componentes del marco regulatorio expedido por la CRC, en cuanto el control de dispositivos hurtados, extraviados y alterados.

b. Diseñar alternativas regulatorias enfocadas en simplificar y digitalizar los procesos llevados a cabo por los operadores, la administración y los usuarios en cumplimiento del marco regulatorio para el control de dispositivos hurtados, extraviados y alterados.

c. Medir los potenciales costos y beneficios de la implementación y operación de alternativas regulatorias de simplificación del marco regulatorio para el control de dispositivos hurtados, extraviados y alterados.

d. Promover la inversión y la competencia en el sector de comunicaciones móviles mediante la reducción de barreras de entrada asociadas a la restricción de ETM, derivadas, entre otros factores, de un complejo marco regulatorio.”

Sin embargo, vemos con preocupación que la propuesta que plantea la CRC, la cual se dirige principalmente a la eliminación del trámite de registro de IMEI en la base positiva pero manteniendo el proceso de detección, notificación y bloqueo por esta misma causal, no refleja los ambiciosos objetivos planteados y por el contrario genera impactos negativos tanto para los usuarios como para los PRSTM, por cuanto de una parte no se determinan mejoras, ni eficiencias de la implementación y operación de esta estrategia de control del hurto de terminales, y por otra tampoco se simplifican los procesos que deben realizar los usuarios y los operadores para el control de IMEI correspondiente.

Como lo manifestamos en la mesa de trabajo convocada por la Comisión el pasado 5 de noviembre, al no permitir el registro de equipos en la base positiva la consecuencia será el aumento inmediato de la cantidad de equipos bloqueados por esta causal, dejando al usuario sin la posibilidad de utilizar un equipo, que en la mayoría de los casos, ha sido adquirido de buena fe e incluso de manera legal pero que, por diferentes causas, el usuario solo pudo ser consciente de la necesidad de realizar este trámite, ante la imposibilidad de hacer uso de su teléfono posterior al bloqueo o que simplemente no lo realizó durante los 20 días de plazo dispuesto por la regulación, luego de la respectiva notificación. Es importante resaltar que la realización de este trámite depende exclusivamente del usuario quien, a pesar de ser notificado e informado del bloqueo, es quien decide si realiza o no este proceso.

Esta es una de las razones por las cuales, la CRC en su momento incluyó en la regulación la posibilidad que los operadores se encarguen de registrar a sus usuarios postpago de manera automática (Artículo 2.7.3.4) como una medida que permitiera mitigar la cantidad de equipos bloqueados, teniendo en cuenta que son usuarios conocidos por el PRSTM, que ya tienen una relación comercial y de esta manera se garantizaba que pudieran continuar utilizando los servicios correspondientes. Entendemos que la propuesta de la CRC también eliminaría esta opción de registro automático, factor adicional de aumento de bloqueos por esta causal mensualmente, sin mencionar que, a nivel de sistemas, también se requiere la implementación de ajustes que implican nuevos desarrollos con sus respectivos costos asociados.

Hoy en día, Telefónica detecta en promedio alrededor de 100mil IMEIs no registrados, de los cuales bloquea efectivamente 80mil al mes. Con la propuesta de la CRC, 20mil IMEIs adicionales serían bloqueados, generando un impacto considerable no solamente a nivel de usuarios que no puedan acceder los servicios, sino también en la gestión de reclamación en los canales de atención, quienes tendrían que soportar los casos de este nuevo número de usuarios completamente inconformes y peor aún, sin la posibilidad de que se pueda retirar de la base de datos negativa, ante la inexistencia del registro del terminal. Cabe mencionar que los usuarios, de manera natural van a acercarse a realizar su PQR al operador que le presta el servicio móvil y no ante quien le vende el terminal.

Desde el punto de vista del usuario, esto va a traer consigo costos adicionales, asociados tanto al proceso de reclamo, (ya sea al operador o al vendedor del terminal), como a la necesidad de adquirir otro equipo, ante la imposibilidad de realizar el registro del mismo en la base de datos positiva y que se permita nuevamente su operación en las redes móviles.

Para el operador, ante la llegada de nuevas posibles reclamaciones, va a requerir ajustes de capacidad en sus canales de atención, cambios y desarrollos en los sistemas utilizados por estos canales (CMR, portal interno de información, IVR, entre otros) y por supuesto la necesidad de volver

a capacitar el personal encargado de estas labores, lo cual implica no solo hacer nuevas inversiones en dinero, sino también en tiempo de aprendizaje sobre un proceso nuevo y de alta complejidad como es el de hurto de celulares. Adicionalmente será necesario contar con una capacidad mayor de licencias en el EIR, lo que también requiere gastos adicionales.

Así mismo, la CRC menciona en su documento: *“Adicionalmente, respecto del control de IMEI duplicados, se modificaría el procedimiento actual en la mencionada resolución, con el fin de que los operadores puedan determinar cuáles son los equipos genuinos que están autorizados para el uso de las redes nacionales, y cuales equipos han sufrido algún tipo de alteración”*.

Efectivamente el proceso de duplicados va sufrir cambios muy importantes y de fondo, teniendo en cuenta que se estaría eliminando el primer filtro establecido en la regulación y que permite a los operadores determinar cual es el equipo genuino y por tanto, poder configurar la dupla IMEI-IMSI para que un solo usuario pueda hacer uso del IMEI identificado como duplicado.

El cambio propuesto resulta altamente inconveniente para los PRSTM en particular, y regresar a las discusiones superadas hace más de 2 años, para definir la manera de establecer cual es el equipo genuino en caso de duplicidad de IMEI, teniendo en cuenta que los operadores no tenemos la responsabilidad de determinar si un objeto (en este caso un terminal) ha sido manipulado o alterado, ya que no tenemos ninguna función de tipo policiva o de peritazgo, y por tanto no se cuenta con la capacidad técnica necesaria ni el conocimiento específico requerido para una tarea como esa.

Los únicos terminales sobre los cuales el operador puede asegurar de donde provienen y que los mismos son de carácter completamente legal y legítimo son los que hacen parte de su inventario interno y que comercializa directamente. Cualquier otra validación que sea considerada, será una carga adicional e injustificada para el operador que tendrá los riesgos asociados de falla y que vale mencionar, termina siendo asumida por el mismo operador a través de la inconformidad y queja que el usuario manifiesta.

De otra parte, hacer el cambio propuesto por la Comisión, requiere la definición de las reglas de validación de detección y bloqueo de la causal duplicados, afectando el flujo actual de los desarrollos ya implementados, los cuales requirieron altas inversiones en tiempo, recursos y costos (más de mil millones de pesos), teniendo en cuenta que el mencionado proceso hace parte de la Intrared, desarrollo robusto dada la lógica establecida por la regulación, y que resultó sumamente complejo y demandante dadas las variadas decisiones y casuísticas que trae consigo, tanto para su construcción como en su proceso de pruebas y que a la fecha sigue generando retos importantes en su operación, ya que a pesar que la herramienta funciona, no solamente esta sujeta a posibles fallos como cualquier sistema informático, sino también de cara al uso que el personal encargado debe enfrentar en el día a día con los procesos asociados y los usuarios correspondientes.

Realizar un cambio parcial sobre esta herramienta (Intrared) requiere modificar toda la lógica del desarrollo, generando riesgos importantes en la estabilidad de los distintos flujos de información que van dirigidos a las demás tipologías de IMEI determinadas por la regulación, por lo que seguramente va a requerir esfuerzos adicionales para evitar afectar la correcta operación de los demás procesos incluidos en esta herramienta. En este momento y al no contar con definiciones mucho más detalladas de los posibles cambios a realizar, no es posible hacer estimaciones de

tiempo, recursos y costos, pero si es posible suponer que no va a ser un proceso sencillo, y que van a generar mayores cargas al operador, con mayores costos para realizar ajustes sobre un proceso tan complejo a nivel de la lógica de programación, con el alto riesgo de afectar los demás procesos, teniendo en cuenta que estos no dejarían de operar.

Adicionalmente, el cambio propuesto por la CRC, también va a generar posibles impactos en los procesos de conciliación que deben realizarse entre la base positiva operativa y la base positiva administrativa, ya que a nivel de desarrollos actualmente se realizan validaciones que, ante la eliminación del registro por parte de los usuarios, requerirían cambios en su lógica de programación, si por ejemplo ya no se cuentan con datos de usuario sino solo de importador, generando otro punto de modificación de desarrollos, que finalmente se traduce en mayores esfuerzos en tiempo, recursos e inversión.

Como se puede observar, la propuesta de la CRC trae consigo bastantes aspectos que resultan inconvenientes tanto para los usuarios como para los PRSTM y que se alejan considerablemente de un proceso de simplificación que busca eficiencia en procesos y trámites para el sector TIC. Así mismo, es de resaltar que, si bien la Comisión plantea 3 meses para realizar los ajustes del caso, no es posible establecer si este plazo es suficiente o no, hasta que no se definan claramente las condiciones en las que se deberían llevar a cabo cada uno de los nuevos procesos; sin embargo, por experiencia en estos ajustes generalmente se requieren periodos de transición mayores.

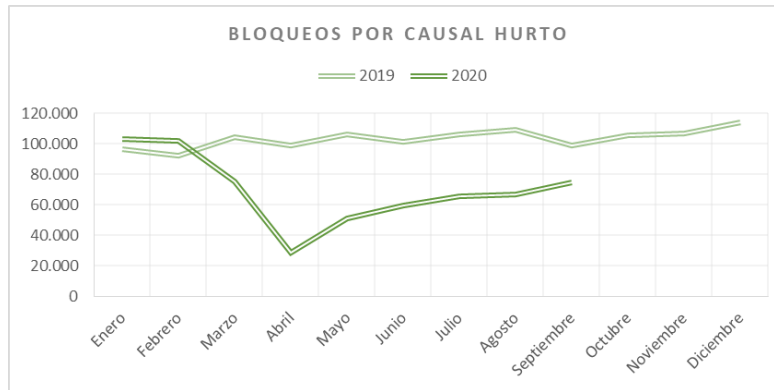
En ese sentido es importante que dentro de los análisis que viene realizando esa entidad se tengan en cuentas todos estos factores, los cuales vale mencionar, no se contemplan en el documento que la comisión publica para comentarios. Se solicita a la CRC reconsiderar su propuesta incluyendo estos factores dentro de su análisis de impacto normativo.

Por otra parte y como lo hemos manifestado en diversas comunicaciones a la CRC y mesas de trabajo sobre la problemática del hurto de terminales en Colombia, es necesario que desde el gobierno nacional se realice la revisión y simplificación del régimen regulatorio que actualmente se tiene establecido para los PRSTM para controlar este flagelo, el cual lastimosamente aún se mantiene a pesar de los esfuerzos que han realizado los operadores móviles y que le ha generado costos altísimos, sin que exista una mejora visible en esta difícil situación.

Como se mencionó en la comunicación remitida por los gremios Asomovil y ASIET en abril de 2019, con ocasión de los comentarios al documento de la Comisión *“Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados”*, las cifras de hurto de equipos se han mantenido en un promedio de 100mil eventos por mes como se muestra en la siguiente tabla.

Año	Promedio de reportes de robo/hurto	Variación % / 2015
2015	92.000	-
2016	109.000	19%
2017	110.000	20%
2018	103.000	12%

Como se muestra en la siguiente gráfica, en 2019, este promedio se mantuvo, según las cifras reportadas por el administrador de la base de datos centralizada. 2020 ha tenido un comportamiento atípico, teniendo en cuenta la situación de emergencia que llevó a la necesidad de implementar el aislamiento obligatorio en el país, por lo que se dio una disminución en las cifras, pero ya se puede ver un incremento en las mismas, manteniendo unos niveles importantes que reflejan los difíciles problemas de seguridad que vive el país.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Corte Inglés

Es así que no solo desde Telefónica sino desde los mencionados gremios, hemos propuesto a la Comisión que dentro de esta simplificación normativa, se tome en consideración la eliminación de todas las causales definidas para la base de datos negativa, que sean distintas a hurto, extravió y administrativo, con el fin de lograr una optimización de recursos y disminución de cargas tanto de trámites como de costos para los PRSTM, pero principalmente para los usuarios quienes son los que finalmente se ven altamente afectados ante los diversos tipos de bloqueo que deben aplicarse a la fecha.

Solo desde Telefónica, entre 2016 y 2020 se han bloqueado más de 2.7 millones de equipos por la causal no registro, 1.2 millones por la causal inválido, 1.3 por la causal no homologado y más de 600mil por duplicado, es decir, casi 6 millones de terminales sin que se pueda evidenciar una disminución significativa en el hurto de este elemento, pero si genera constantemente la carga para el usuario quien debe realizar varios trámites complejos y engorrosos para eventualmente desbloquear el terminal, y para el operador mantener en funcionamiento tanto los desarrollos, sistemas, procesos y personal encargado de atender al usuario ya que adicionalmente es auditado permanentemente por la autoridad de vigilancia y control.

Cabe mencionar que la eliminación de las causales distintas a hurto, extravió y administrativo (a excepción de la causal INPEC), no requieren la modificación de ninguno de los decretos que contienen disposiciones relacionadas con el control de equipos hurtados, teniendo en cuenta que las causales inválido, no registro, no homologado y duplicados fueron establecidas por la CRC mediante la Resolución 4813 de 2015, por lo que esa Comisión puede realizar modificaciones sin la necesidad de la intervención de ninguna otra entidad, por lo que se considera que este proyecto podría ser acelerado dentro de la agenda que se viene planeando para 2021 y poder contar con una simplificación efectiva en un menor plazo al propuesto en el proyecto de agenda.

Adicionalmente, vale la pena indicar que de manera reiterada hemos manifestado que estas políticas requieren acciones concretas por parte de otros agentes que hacen parte de esta cadena alrededor de combatir el hurto de celulares y que están directamente involucrados en esta problemática (como se muestra en la siguiente gráfica), como es la Policía Nacional, Fiscalía General de la Nación, DIAN, fabricantes de equipos, entre otros.



Elaboración Asomóvil

Es necesario que se avance en medidas efectivas enfocadas a problemas como el control del crimen organizado, control efectivo en fronteras, efectividad en los allanamientos, revisar los procesos de judicialización, entre otros, a través de las cuales se fortalezca el alcance de estas entidades y sea una responsabilidad que como país se debe asumir, ante una problemática tan compleja y que se adapta con tanta facilidad para evadir las normas que se expiden al respecto.

En ese sentido hacemos nuevamente el llamado a la CRC para que se lleven a cabo las actividades propuestas para el proyecto de simplificación de las medidas de hurto de terminales en el menor tiempo posible y con esto lograr una regulación mucho más ajustada, que reconozca la realidad del sector y la necesidad de disminuir cargas que requieren no solo de otras estrategias, sino de agentes distintos a los PRSTM para atacar el problema de hurto de celulares en Colombia.

Finalmente, el documento de la CRC menciona que se deberán bloquear terminales hurtados que no hayan tenido tráfico en las redes del país. Se solicita a la Comisión ampliar el alcance de esta propuesta, teniendo en cuenta que hoy en día, ya proceden bloqueos de terminales que han sido hurtados en otros países, no solamente por solicitud de los usuarios, sino a través de la conexión que se tiene con la base de datos de la GSMA, cuyos reportes de hurto se incorporan a las bases de datos negativas.

Cordialmente,

MARIA FERNANDA BERNAL CASTILLO
Directora de Regulación