

VPJ 00245-2019

Bogotá D.C. 29 de abril de 2019

Doctor
CARLOS LUGO SILVA
Director Ejecutivo
COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Calle 59A Bis # 5-53
Edificio Link Siete Sesenta - Piso 9

ASUNTO: Comentarios al Documento Metodológico y al listado final del proyecto de "Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados. Documento de formulación del problema. Abril 2019".

Apreciado Doctor Lugo,

De acuerdo con el documento del asunto, Avantel S.A.S celebra la publicación de este documento, pues sin lugar a dudas el proceso de hurto de celulares y todos los derivados de este proyecto resultan de la mayor relevancia para el sector y han sido de los más debatidos y complejos en su implementación.

Acorde con el documento objeto de análisis es importante manifestar que la implementación de múltiples categorías que ni siquiera estaban referenciadas en la ley que motivó las primeras publicaciones generaron impactos no solo en el ámbito local, sino que incluso han generado afectación para los usuarios a nivel mundial. Adicionalmente, se ha requerido la implementación de una cantidad de procesos y verificaciones que no se relacionan ni someramente con el objeto social de los operadores, ni con la prestación de los servicios ofrecidos por ellos.

Llama la atención además, que en el documento, que se presenta como una identificación del problema, no se propongan algunas opciones para la solución del mismo, sino que parece que el documento pretende justificar las acciones adelantadas por la CRC, por la presión de diferentes sectores del ejecutivo. En la redacción del mismo, pareciera como si la acción del regulador se justificara en la reacción inmediata a diferentes alarmas, sin verificar previamente el impacto al sector y el respectivo proceso de Análisis de Impacto Normativo necesario para la publicación de cualquier disposición regulatoria, tal y como lo ha manifestado sendas oportunidades la OCDE.

Por otro lado y de conformidad con el documento, se pone en evidencia que indudablemente las únicas bases que deberían mantenerse o que realmente generan el efecto esperado en su momento por la regulación y el Estado son las

beses negativas, ya que es en ellas donde efectivamente están reportados los IMEI que han sido objeto de robo, clonación o extravío. Sin embargo, el hecho de mantenerlas debería darse con el conocimiento suficiente de los reguladores de distintos países alrededor del mundo que puedan verse afectados o que no tengan implementadas este tipo de listas, de lo contrario se mantendrá la ineficacia identificada de este tipo de medidas y se incrementarán los usuarios afectados a los largo y ancho del globo terráqueo.

Siguiendo con el análisis del documento, la CRC insiste en que las bases negativas resultan eficaces para el hurto de celulares tal como lo manifiesta literalmente en el mismo así: *"De la forma en que fue ideado, el sistema de lista negra es un medio en principio eficaz para abordar el hurto de teléfonos. Sin embargo, existe una brecha entre la teoría y la práctica, brecha que se sustenta generalmente en las debilidades tecnológicas para asegurar que un identificador único sea inmodificable."* Frente a dicha afirmación es importante manifestar que efectivamente el sistema de listas negativas es eficiente para las tipologías, de hurto y extravío, e incluso para inválidos, lo mismo no ocurre con las de no homologados y duplicados, que son sin duda las tipologías que más han generado impactos al sector y en todos los procesos de cara al usuario. Llama la atención en la redacción pre citada que se diga que la brecha entre la teoría y la práctica responda o se sustente por la *debilidad tecnológica* para asegurar su identificación, esta afirmación ha de ser revisada y confirmada por parte de la CRC, pues la misma genera suspicacias. Desde el entendimiento de Avantel, esta afirmación no cumple con la rigurosidad requerida, e incluso puede ser lejana a la realidad. Para Avantel e indudablemente para el sector estas dificultades no se han dado por debilidades tecnológicas, dado que los operadores han implementado todo lo regulado en sus redes, sistemas y procesos sin lograr los resultados esperados, por tal motivo Avantel no duda que las dificultades y la carencia de efectos de estos procesos responden a la improvisación y la necesidad de mostrar gestión sobre estas dificultades que siempre han sido de la mayor relevancia para el gobierno nacional. Es por lo anterior, que para Avantel la causa del fracaso de estas medidas es sin duda la no implementación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo indispensable para la toma de decisiones regulatorias en un mercado como el de las telecomunicaciones en Colombia y la falta de participación desde el inicio de los diferentes agentes y sectores del Estado, como los sectores de seguridad y defensa.

Dicho análisis, hecho con el juicio y la rigurosidad requeridos hubiera permitido identificar no solo el real problema a atacar, sino incluso los impactos a mitigar o a generar y las diversas opciones normativas a implementar de ser necesario. En tal sentido, Avantel manifiesta la importancia de que se adelante este ejercicio, con el régimen para la restricción de equipos terminales y reitera la necesidad de que el mismo se haga así sea a posteriori con el mayor cuidado, para de este modo saber que normas podrían eliminarse, modificarse o repensarse para generar unos

impactos menores y mantener las que realmente generen valor en los procesos implementados. A su vez se solicita la participación de todos los agentes interesados para configurar una política pública seria que cumpla con las necesidades en cada uno de los casos y con la identificación de problemáticas y procesos que deberían ser articulados satisfactoriamente por las diferentes autoridades implicadas y de este modo lograr los objetivos perseguidos por el Estado como unidad.

Al seguir adelante con la revisión del documento se encuentra esta afirmación que también genera cierta inquietud por parte de la compañía: *"La reprogramación de algunos teléfonos se ha vuelto más complicada, y algunos fabricantes han introducido medidas para evitar el acceso por software al chipset. De otra parte, algunos teléfonos inteligentes tienen una batería interna no extraíble y la carcasa es más difícil de abrir incrementando así la experiencia y pericia necesaria para reemplazar físicamente un chip en lugar de alterar el software. Sin embargo, hay páginas web que ofrecen instrucciones sobre cómo cambiar el identificador en la mayor parte de los modelos disponibles en el mercado, más aún si se considera que, según datos de Device Atlas en Colombia para el 2018, alrededor del 75% de los smartphones funcionan con el sistema operativo Android 18 donde los controles adicionales para prevenir el acceso al chipset dependen de cada fabricante y no se encuentran estandarizados."* Esta situación hace indispensable, como se ha manifestado en sin número de escenarios, la necesidad de incluir en estos procesos a los fabricantes e importadores, es imperativo en tal sentido que la regulación que se implemente sea aplicable de manera integra a los fabricantes de equipos, pues muchas veces de ellos depende que estos equipos sean fácilmente vulnerados o modificados, por lo que ellos deberían programar e implementar las mejoras necesarias desde el punto de vista técnico para evitar situación del llamado "gemeleo" o manipulación de los equipos y de su número de identificación (IMEI). Adicionalmente tener a los fabricantes participando activamente en este tipo de procesos, garantiza la imposición de normas de conformidad con las condiciones técnicas de los equipos y reduciría notablemente la improvisación al menos en lo que a estas particularidades se refiere.

En lo que al impacto de este tema y lo que corresponde a los costos que estas implementaciones han generado para el sector y los diferentes actores del mismo, es evidente que los mayores costos se dieron cuando se inició la implementación de las medidas, durante el periodo comprendido entre 2011 a 2015 y en 2016, si bien se dio una reducción, se presentó un pico para este periodo, comportamiento que respondió indudablemente a la implementación de la tipología de duplicados. Lo que más preocupa entonces en lo que a la inversión se refiere es que luego de todo el proceso y de la implementación de la norma se encuentra una ligera estabilidad, solo después luego de 7 años de implementación y 23 resoluciones publicadas, esto solo deja entrever la improvisación de la CRC y la dinámica de

prueba y error en la que se vio involucrado todo el sector durante este periodo de tiempo.

Para el 2018 según la Comisión, se logró un comportamiento positivo, pero ni siquiera con dicha realidad se retornaron los valores mínimos alcanzados para el año 2015, este análisis ha echado de menos que las cargas de los operadores no se han limitado a las implementaciones técnicas, sino que se han materializado en la afectación de los usuarios. Así las cosas omite en su análisis la CRC, los costos que han tenido que asumir los operadores de cara a las PQR presentadas por los usuarios, la capacitación a los mismos y a sus asesores, el churn generado por los bloqueos y los requerimientos incrementados exponencialmente por los eventos presentados, los cuales en su momento no fueron, ni han sido dimensionados.

Para los operadores en este momento, no es siquiera pensable la implementación de nuevos procesos relacionados, por los costos, cargos y grandes impactos que se han tenido que asumir, además si se reitera las diferentes actividades que se han venido desarrollando desde el año 2011, todas estas implementaciones y cargas generan inquietudes e inestabilidad a la hora de invertir, por lo que evidentemente estamos frente a unas barreras artificiales de entrada para nuevos operadores y de inestabilidad clara para los operadores de menor escala.

En tal sentido considera Avantel, que corresponde a la CRC evaluar en conjunto el mercado, las situaciones fácticas, los impactos, las normas vigentes y la necesidad de crecimiento del sector para poder tomar cualquier decisión o implementar nuevas medidas relacionadas, dado que cualquier costo en implementaciones regulatorias generan disminución en la capacidad de invertir de potenciales accionistas y por lo tanto una desventaja o una reducción en el incentivo de entrada de nuevos operadores dispuestos a invertir en el sector TIC en Colombia.

De acuerdo con lo mencionado frente a la causa del problema, se reitera lo señalado a lo largo de esta comunicación y se reconoce que si bien debe haber una reacción ágil en la lucha contra el crimen, esto no obsta para poner en duda el principio de seguridad jurídica que se debe proteger un Estado Social del Derecho como lo es el colombiano. Las "luchas evolutivas" que se mencionan serían argumento suficiente si se dieran cambios en las normas con cierto lapso razonable, situación que no se presenta en este caso donde en muchas ocasiones se dieron modificaciones seguidas, por no decir continuas, de medidas que debían ser por regla general estables.

En lo que a los procesos actuales se refiere, es indispensable señalar que la normatividad debe responder a principios como la unidad del ordenamiento jurídico, situación que no ha sido garantizada por las sendas modificaciones, lo que ha generando ruptura en la unidad de materia e incongruencia con las diferentes disposiciones presentes en el ordenamiento jurídico y ajenas al sector de las TIC. Avantel entonces invita a la CRC a que al revisar la normatividad que se pretende simplificar, sea muy cuidadosa en la revisión de todas las disposiciones aplicables,

lo anterior para generar la claridad requerida y la congruencia necesaria en cualquier materia que deba ser reglamentada por una entidad competente. Con relación a este punto, es menester que se unifique o se revise por ejemplo lo dispuesto con relación al régimen y el manejo de los residuos electrónicos y eléctricos, lo cual debe ser acorde con los reportes, tipologías y demás temas que al final deberían encontrarse en un punto en común, situación que desafortunadamente hoy no se presenta.

Finalmente, consideramos de la mayor relevancia que por parte de las autoridades competentes se convoque a todas las entidades y sectores que tienen algún tipo de afectación o que podrían participar en la configuración de la política pública del control de equipos terminales móviles. Es necesario entonces que después de 7 años en los cuales el sector TIC ha implementado todas las medidas sugeridas, entren a participar de manera activa los sectores gubernamentales y comerciales necesarios para dar las soluciones esperadas a un claro flagelo que no se ha logrado mitigar como es el hurto de celulares, que lleva consigo consecuencias aún mayores de violación a otros derechos de la mayor relevancia para el Estado Colombiano, como lo son la vida, la integridad, la seguridad, la paz, entre otros.

Así las cosas, esperamos que con estos comentarios aportar o participar de manera activa y crítica en este proceso. Adicionalmente, nos ponemos a su disposición para entregar y apoyar este proceso de la mejor forma y con mayor objetividad posible dado el impacto tan relevante que tiene frente a la compañía y todo el sector, sabiendo por supuesto las implicaciones de implementar en este tipo de procesos las metodologías sugeridas por la OCDE y demás consideraciones que se deben tener en cuenta para llegar a feliz término con este proceso.

Cordial saludo.



MARÍA CAMILA GALVIS GÓMEZ
Directora de Asuntos Regulatorios
AVANTEL S.A.S.