

Bogotá D.C., 21 de enero de 2022

CECO: C030
AC-DRRI-002

Doctor
SERGIO MARTÍNEZ MEDINA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-
Calle 59A BIS No. 5-53 - Edificio Link Siete Sesenta - Piso 9
Ciudad

Asunto: Comentarios de ETB a la propuesta regulatoria que modifica algunas disposiciones de los capítulos 7 y 8 de la Resolución CRC 5050 de 2016 en el marco del proyecto “*Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados*”

Respetado Doctor Martínez,

En atención al proyecto regulatorio citado en el asunto, de manera atenta, en forma oportuna y respetuosa la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en adelante ETB, presenta comentarios frente a la propuesta de resolución publicada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC- en el marco del del proceso regulatorio indicado en el asunto.

En primer lugar, ETB resalta la importancia de esta iniciativa regulatoria, toda vez que la misma no solo se da como respuesta a la solicitud del sector, sino a la adopción de unas mejores prácticas regulatorias, soportadas en el proceso de simplificación normativa y la adopción del análisis de impacto normativo, entendido este último como la herramienta que permite evaluar si la regulación existente y las propuestas regulatorias generan beneficios superiores a sus costos para la sociedad, por lo que es necesario que en este proyecto se tenga en cuenta la efectividad de la medida ya que la misma fue concebida para garantizar la seguridad ciudadana.

ETB reitera una vez más su compromiso de apoyo a las medidas adoptadas por el gobierno nacional frente al flagelo del hurto de equipos terminales móviles dentro del marco establecido en la Ley 1453 de 2011 y la regulación. Sin embargo, es importante que se considere la simplificación de los listados o bases de datos positiva y negativa y las tipologías de bloqueo, al punto que se sólo se presenten bloqueos de IMEI por hurto o extravío, pues en esencia, esta fue la finalidad de la intervención estatal inicial al promulgar los artículos 105 y 106 de la mencionada Ley.

En ese sentido, si bien es cierto se ve un avance significativo en el proceso de simplificación con la propuesta de eliminación del registro positivo y el bloque por no registro, también lo es que el ejercicio puede ir más allá para lograr una disminución de cargas para los PRST, una optimización de los recursos y un mayor beneficio para los usuarios,

Ahora, antes de entrar en el detalle de los comentarios, a continuación, se resumen as principales oportunidades de mejora:

- Eliminación de todas las causales de bloqueo diferentes a hurto o extravío. No existe evidencia que demuestre que las demás tipologías de bloqueo creadas en la regulación como no

homologados, duplicados, etc., han influido en la reducción hurto de terminales y, por ende, garantizan la seguridad ciudadana.

Para determinar la causalidad de los bloqueos por estas casuísticas es necesario que en el modelo predictivo se tenga en cuenta no solo el número de terminales bloqueados por no homologación y duplicidad, sino que se incorporen variables que en modelos de predicción de criminalidad han demostrado su eficacia y nivel de significancia estadística, como lo es el número de operativos policiales, que coinciden con la entrada de estas casuísticas de bloqueo, en tanto, estas se tomaron en el marco de una “estrategia nacional contra el hurto de celulares” que involucraba un accionar completo del Estado, acciones que pueden ser realmente explicativas de la disminución del flagelo.

- Eliminación de la base de datos operativa positiva. Lo cual es posible si se tiene en cuenta que la Ley 1453 de 2011 menciona de manera general las bases de datos positivas y negativas¹, sin que se especifique si se trata de las bases centralizadas o de las bases operativas, pues estas últimas se crearon en el artículo 2 de la Resolución CRC 3128 de 2011².

De hecho, si se revisa el Decreto 1630 de 2011, el cual está compilado en el Decreto 1078 de 2015 dentro de las definiciones sólo menciona la base de datos positiva como aquella en la que se relacionan los IMEI ingresados o fabricados legalmente en el país donde cada IMEI registrado debe estar asociados al número de identificación del propietario del equipo, precisando que para su implementación se debe realizar la contratación de una persona jurídica independiente para que administre, opere y mantenga un sistema centralizado³

¹ Los artículos 105 y 106 de la Ley 1453 de 2011 señalan lo siguiente:

“ARTÍCULO 105. MANIPULACIÓN DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES. El que manipule, re programe, remarque o modifique los terminales móviles de los servicios de comunicaciones en cualquiera de sus componentes, **con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas que se crearán para el efecto y que administrará la entidad regulatoria correspondiente**, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis (6) a setecientos (700) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

La reglamentación para la elaboración de las referidas bases de datos será máximo tres (3) meses después de expedida la ley. A más tardar el 1o de enero de 2012 las bases de datos deberán estar en funcionamiento.

(...)

ARTÍCULO 106. Adiciónese un numeral 21 al artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, así:

21. Definir las condiciones en las cuales los operadores de comunicaciones, comercializadores y distribuidores deberán garantizar que las bandas de los terminales móviles estén desbloqueadas para que el usuario pueda activarlos en cualquier red, **así como definir las condiciones y características de bases de datos, tanto positivas como negativas**, que contengan la información de identificación de equipos terminales móviles, así como establecer las obligaciones de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones, comercializadores, distribuidores o cualquier comerciante de equipos terminales móviles, y las relativas al reporte de la información de identificación de dichos equipos ante la CRC y al suministro de esta información a los usuarios. Las bases de datos de que trata el presente numeral, deberán ser implementadas y administrativas <sic> de manera centralizada, a través de un tercero, por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y la información consignada en dichas bases de datos tendrá carácter público, sin perjuicio de la información que contenga datos personales, la cual será protegida de conformidad con lo establecido por la ley”. (NSFTO)

² El artículo 2 de la Resolución 3128 de 2011 incluye las siguientes definiciones:

BDA: Base de Datos Administrativa administrada por el ABD.

BDO: Base de Datos Operativa administrada por el PRSTM.

BDA o BDO negativa: Base de datos que almacena la relación de los IMEI y demás información necesaria de todos los equipos terminales móviles que han sido reportados como hurtados o extraviados tanto en Colombia como en el exterior, o han sido detectados como no registrados en la BDA Positiva, y que por lo tanto, están inhabilitados para operar en las redes de telecomunicaciones móviles del país.

BDA o BDO positiva: Base de datos que almacena la relación de los IMEI de los equipos terminales móviles ingresados, fabricados o ensamblados legalmente en el país. Cada IMEI registrado en esta base de datos deberá estar asociado con la información del propietario del equipo terminal móvil o del propietario autorizado por este. En todo caso, ningún IMEI podrá estar asociado a más de un número de identificación.

³ Ver artículos 2 a 7 del Decreto 1630 de 2011, compilados en el Título 11 del Decreto 1078 de 2015, en especial, los artículos 2.2.11.2, 2.2.11.5 y 2.2.11.7.

07-07-7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

Así las cosas, la BDO es una definición que se crea en la regulación emitida por la CRC, por lo que su eliminación por parte de la Comisión es viable, máxime si se tiene en cuenta que se mantiene la base de datos administrativa positiva -BDA- con los cambios propuestos en el proyecto objeto de comentarios.

- Eliminación de las obligaciones regulatorias relacionadas con la identificación de IME duplicados. Esta medida no se ha adoptado en todos los países, de hecho, son más bien escasos los países que la han implementado, lo que crea cargas para los operadores y usuarios, pero no genera eficiencias en la medida que la restricción no se comparte en otros países.
- Revisión de las alternativas regulatorias frente a los criterios establecidos por la Comisión y la valoración ponderada frente a la alternativa 4. esto es, la eliminación de todas las tipologías excepto hurto y extravío, ya que la propuesta regulatoria no soluciona el problema identificado, de hecho, con la alternativa planteada en el proyecto de resolución el problema central seguiría existiendo, puesto que la complejidad de la operación no se reduce de manera significativa, por lo que el impacto a los usuarios y a la operación continúa existiendo, con la posibilidad de que sea incluso mayor con la propuesta de reducción del término para el bloqueo por duplicado.

Así las cosas, en seguida se presentan de manera detallada los comentarios, observaciones o propuestas de ETB frente al proyecto de resolución socializado y su documento soporte, en siete secciones, relacionadas con las propuestas de ETB, las otras causales o topologías de bloqueo, los cambios propuestos en el proceso de duplicados y el AIN y la metodología desarrollada por la CRC.

1. Reducción de las causales de bloqueo dejando sólo hurto y extravío

Este proyecto regulatorio es de gran importancia para el sector de telecomunicaciones, pues tal como se plantea en el problema identificado *“las medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados o alterados han acumulado una alta complejidad que impacta negativamente la eficiencia de su implementación y operación”*, razón por la que es fundamental que el proceso de simplificación sea consecuente con la finalidad de la intervención estatal inicial al promulgar los artículos 105 y 106 de la Ley 1453 de 2001 y sólo se generen bloqueos de IMEI por hurto o extravío.

Es necesario que el ejercicio adelantado por la Comisión tenga en cuenta que las medidas adicionales al bloqueo por hurto o extravío no han demostrado de manera efectiva y directa su incidencia en el control de hurto de equipos terminales logrando desincentivar el delito, pero sí han impuesto mayores costos a los PRST y a los usuarios.

De hecho, en el documento soporte se indica que no hay evidencia estadística que permita establecer cambios inmediatos con las medidas adoptadas, pero se hacen estimaciones sobre las cifras para señalar que el bloqueo de IMEI por no registro generó una disminución del promedio mensual en los registros de hurto y extravío del 4,64% y que la implementación del bloqueo de IMEI inválido generó una disminución promedio mensual en los registros de hurto y extravío del 4,55%⁴. Sin embargo, no hay un soporte claro que permita concluir la correlación que existe entre la disminución del hurto o pérdida del equipo con los bloqueos por las causales mencionadas.

Es más, en el caso de los bloqueos por IMEI sin formato, inválido, no homologado y duplicado se manifiesta que no hay evidencia estadística para determinar un efecto diferencial pero que el signo negativo del coeficiente estimado *“con cuerda con la intuición de que estas medidas tienen una correlación negativa con la serie de hurto y extravío”*.

⁴ Página 20 del documento soporte
07-07.7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará documento no controlado”.

Este efecto seguramente se deriva de la omisión de variables explicativas como lo es la intensificación de los operativos policiales que coincidían con la implementación de la medida y por ende con los mayores picos de bloqueos de esas causales, es de mencionar que la media de bloqueos de estas casuísticas se implementaron en el marco de una estrategia nacional que incluía entre otras medidas la intensificación de los operativos. Así las cosas, la explicación de las variables y el signo de los coeficientes que deriva el modelo están siendo sobre estimados, por la omisión de variables explicativas como las que se mencionan.

En otras palabras, hay que considerar que existen un gran numero de variables que pueden tener incidencia en la estimación estadística realizada, por lo que no es posible determinar de manera directa las disminuciones en hurto y extravío a las intervenciones regulatorias realizadas por la CRC y, en consecuencia, atribuir las mismas a la efectividad de las medidas adoptadas en el marco del control de hurto de terminales, pues pese a que se indica que el ejercicio realizado no constituye un análisis ex post si se concluye que *“a partir del análisis presentado, se observa entonces que la introducción de medidas de bloqueo ha evidenciado en cierta medida una disminución del número de dispositivos hurtados”*⁵

Lo anterior adquiere gran importancia si se tiene en cuenta las altas cifras del delito de hurto de celulares y la ausencia de disminuciones significativas en el flagelo. Adicionalmente, hay que considerar que la premisa sobre las que edifican todas las intervenciones regulatorias es la limitación a la reventa del terminal por encontrarse bloqueado. Sin embargo, no se tiene en cuenta que las ganancias de la delincuencia están también en otros frentes como, por ejemplo, en la venta de las partes de equipo como repuestos o la utilización de los datos personales e información contenida en el equipo para cometer otros delitos, como ocurre en el caso de la suplantación en entidades financieras, escenarios en donde las diferentes tipologías o causas bloqueos de IMEI no tienen incidencia, pese a los altos costos de su implementación, los altos niveles de complejidad de la operación, las afectaciones de los usuarios por los altos costos de transacción que se les ha impuesto, las restricciones al comercio transfronterizo de dispositivos, etc.

De acuerdo con lo expuesto, no existe una certeza real y evidencia estadística de la efectividad de las medidas adoptadas por la Comisión para el control de hurto de terminales, entre ellas, el aumento de causales de bloqueo. No obstante, si hay información y evidencia de una gran carga operativa para el MINTIC, los PRST, los comercializadores y los perjuicios a los usuarios.

En el caso de bloqueos por no homologados la ausencia de correlación de la medida y el control de hurto de equipos aumenta pese a que representan el 12% del total de los bloqueos efectuados a la fecha, pues es un tema que está más asociado al desempeño de la red y que de acuerdo a la forma como opera el proceso de homologados puede implicar restricciones al comercio en la medida que solo se tiene en cuenta el listado de TAC que emite la CRC, con las diferentes correcciones que se presentan en el mismo por causas diversas y el impacto que esto tiene en el proceso de control de hurto, al punto que se señala que sobre las listas hay vigencias porque en un momento determinado un TAC era válido y posteriormente no.

En este punto es importante precisar que es posible que existan dispositivos con certificados de conformidad cumplan con los parámetros técnicos para que un equipo terminal móvil opere en Colombia expedidos por diferentes organismos de acreditación y, que pese a ello no se admitan en el proceso de homologación porque el TAC no está en la lista de la CRC, con lo que se estaría propiciando una medida discriminatoria al comercio exterior y una carga injustificada para los usuarios, pues su equipo terminal podría ser objeto de bloqueo a pesar de tener un certificado de conformidad equivalente, situación que como ya se mencionó no tiene una relación directa con la medida de control del hurto y la efectividad de la medida.

⁵ Página 21 del documento soporte
07-07.7-F-020-v.7

*“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.*

Lo mismo ocurre con el bloqueo de IMEI inválido y sin formato, los cuales representan más del 17% de los bloqueos realizados hasta la fecha, sin que exista evidencia de su relación y contribución a la disminución de hurto de terminales

De otra parte, en el análisis de los aspectos económicos de las medidas de control de hurto vigentes, sólo se tiene en cuenta aquella que, de acuerdo con los análisis de la CRC, ha representado los mayores costos de implementación, esto es, no registro con un 31%. Sin embargo, se obvia que del 100% de los costos expuestos en la Tabla 2 del documento soporte, esto es, en el “capex incurrido por los PRST con la implementación de las tipologías de bloqueo”, en donde los bloqueos por hurto y extravío representan el 20.3%, o sea, el resto de las tipologías representan un incremento del 79.7% de los costos de implementación, cifra que resulta muy alta si se analiza frente al comportamiento de efectividad de la medida.

Lo mismo ocurre en el análisis del opex anual, expuesto en la Tabla 3, en donde sólo se analiza el impacto por no registro, pero se obvia que hurto y extravío representan el 21.2%, lo que implica que el resto de las tipologías representan el 78.8% de gastos operacionales para los PRST.

Lo anterior refuerza la necesidad de revisar y evaluar la reducción de las causales de bloqueo, más aún si se tiene en cuenta que del total de bloqueos realizados a la fecha hurto y extravío tienen una participación del 25%⁶, lo que implica que el 75% de los bloqueos actuales corresponden a las demás tipologías.

De acuerdo con lo expuesto, ETB reitera su propuesta de simplificación para que sólo existan como causales de bloqueo las de hurto y extravío y, en consecuencia, se cumpla con la definición actual de base de datos negativa, pues en el Decreto 1630 de 2011 y en la regulación actual⁷, se señala que en esta base de datos se debe consignar la información relacionada con el IMEI de los terminales reportados como hurtados y extraviados.

2. Duplicados

Se plantea en el proyecto de resolución que el bloqueo por duplicado se mantiene con una reducción de los tiempos de bloqueo a cuarenta y ocho (48) horas, con la modificación al procedimiento para la identificación de los equipos genuinos y la identificación por parte de los PRSTM de las posibles alteraciones o modificaciones del terminal.

Cambios que no son acordes con el proceso de simplificación mencionado en la medida, ya que genera altos impactos en la operación pues hay que:

- Realizar nuevos desarrollos y adaptaciones en el proceso puesto que se modifican los flujos y cualquier cambio parcial en el proceso requiere de la adaptación de la lógica del desarrollo
- Generar los ajustes en los diferentes sistemas y canales de atención.
- Capacitar nuevamente a los agentes y asesores del servicio, lo que también implica un aumento de las reclamaciones de los usuarios y el deterioro de la relación usuario-PRST.
- Ajustar los procesos de atención al cliente y de experiencia los cuales podrían verse altamente impactados con la reducción del tiempo de bloqueo.
- Realizar esfuerzos adicionales para no afectar la dinámica de los demás procesos que se relacionan con el bloqueo de las duplas y su, posterior habilitación cuando la misma se solicita por parte del usuario atendiendo las reglas dispuestas en la regulación

⁶ Valor que se toma de la base de datos negativa del ABD analizando el comportamiento de los bloqueos del año 2020 a 2022.

⁷ En la Resolución 5050 de 2016 se define como la base de datos que almacena la relación de los IMEI y demás información necesaria de todos los equipos terminales móviles que han sido reportados como hurtados y/o extraviados tanto en Colombia como en el exterior y que, por lo tanto, están inhabilitados para operar en las redes de telecomunicaciones móviles del país.
07-07.7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

Lo anterior supone nuevas inversiones en la implementación de la medida, esto es, mayores cargas a los PRST y la destinación de más recursos para realizar los ajustes en el proceso.

Ahora, frente a la reducción del tiempo de bloqueo a cuarenta y ocho (48) horas, se debe mencionar que la medida no resulta ser tan efectiva, pues la reprogramación de equipos es cada vez de más fácil acceso, ya que actualmente existen aplicaciones móviles que están disponibles en las diferentes plataformas, lo que puede incentivar el uso de este tipo de herramientas para evadir el bloqueo, generando el incremento de las listas de IMEI duplicados con las afectaciones que esto tiene hacia los usuarios finales.

Justamente, de esta tipología de bloqueo es de las que más causa descontento e inconformidad en los usuarios, pues la afectación del ciudadano no se reduce a solo al costo de tiempo o aumento gradual de los cumplimientos, sino que debe tener en cuenta que en caso de IMEI duplicados se impone una limitación a la libertad de elección del usuario y del uso del bien adquirido, en la medida que para poder utilizar el equipo con un operador se debe registrar el mismo para la utilización en la red de ese operador y sólo de esa manera se pueda disfrutar del servicio, luego si el usuario quiere cambiarse de prestador debe hacer el mismo registro con el otro proveedor.

En otras palabras, se trata de una limitación a la propiedad pese a que el bien se adquiere de buena fe y la solución dada al usuario es la posibilidad de demandar la efectividad de la garantía no por calidad sino por idoneidad con un alto costo a la imagen reputacional de los PRSTM, pues el usuario no entiende la lógica de la restricción, el bloqueo y la imposibilidad de cambiar de SIM CARD de manera continua sin tener que acudir al registro de la dupla, luego el usuario termina con unas cargas desproporcionadas, pese a la facilidad que se tiene hoy en día para alterar el IMEI desde el software del dispositivo y el efecto perverso que esto tiene en el aumento de la detección de IMEI duplicados.

El usuario no comprende la causa del bloqueo, el cual le genera desconcierto, puesto que aún teniendo una factura de venta, donde demuestra que el equipo fue legalmente adquirido permanece en la base de datos negativa con la excepción de la dupla registrada, situación que se percibe por una limitación al servicio de comunicaciones, a lo que se le adiciona la limitación para comercializar el equipo porque se encuentra en la base de datos negativa, lo que tiene un efecto inmediato en el valor del terminal pues lo desvaloriza.

La situación expuesta no es un asunto menor, puesto que si el usuario no entiende la justificación del bloqueo por duplicado y asume que es una medida adoptada de manera unilateral por el operador al punto que termina la relación por esta causa, lo que termina afectando el churn, lo cual no se hace parte del AIN expuesto.

Por otro lado, frente a la modificación al procedimiento para la identificación de los equipos genuinos y la identificación por parte de los PRSTM de las posibles alteraciones o modificaciones del terminal, es una propuesta inconveniente y que revive etapas superadas en propuestas regulatorias anteriores en donde se ha expuesto que los PRST no pueden tener funciones de policía o tener la responsabilidad de determinar si un objeto (en este caso un terminal) ha sido manipulado o alterado, ya que no se puede fungir como perito en esa validación lo cual no es función de los operadores, máxime si se tiene en cuenta que la manipulación o alteración de IMEI es un delito y en la resolución se indica que la validación que realice el PRST es sin perjuicio de lo que determinen las autoridades, se trata entonces de una carga adicional e injustificada que trae grandes riesgos, como lo sería, por ejemplo, la responsabilidad civil extracontractual que puede derivarse de una inadecuada identificación de un alteración de un terminal y que e una etapa posterior las autoridades determinen que no hay tal, riesgos que terminarían siendo asumidos por los PRST a través de la inconformidad, queja o demanda que el usuario pueda interponer.

Adicionalmente, debe considerarse que el Régimen de Protección de Usuarios permite las interacciones con los usuarios de manera digital y su efecto frente a la obligación de tener oficinas físicas, por lo que la validación de equipos propuesta podría afectar la adopción de la digitalización de los trámites y crea grandes dificultades a operaciones que no tienen la obligación de tener oficinas físicas, como es el caso de los operadores móviles virtuales.

Por lo anterior, ETB reitera su propuesta de que sólo se mantengan como causales de bloqueo las de hurto y extravío, así como la eliminación de las obligaciones regulatorias relacionadas con la detección, identificación y bloqueo de IMEI duplicados.

3. Tipología “No Registro”

Se plantea en la propuesta regulatoria la eliminación del registro de la información del usuario en la BDA positiva y la detección y bloqueo asociado al no registro. Sin embargo, se sujeta del desbloqueo de los IMEI que están actualmente bloqueados por esta causal a solicitud del usuario.

En este punto se propone que los IMEI que se encuentran actualmente en la base de datos negativa se excluyan de la misma, con el ánimo de no someter al usuario a un proceso innecesario, a lo que se adiciona que no es clara la afectación que esta medida pueda tener en los flujos y, en consecuencia, en la generación de costos en su adopción.

Además, debe tenerse en cuenta que el proceso de registro se habilita hoy en día con la factura o el diligenciamiento del anexo 2.5. No obstante, en el borrador de resolución se expone que sólo se hará el desbloqueo con la presentación de la factura o comprobante pago, situación que resulta claramente más desventajosa del usuario. Entonces, frente al artículo 7 del proyecto de resolución ETB propone la siguiente redacción:

“ARTÍCULO 7. SOBRE LOS IMEI BLOQUEADOS BAJO LA TIPOLOGÍA DE “NO REGISTRO”. Los equipos terminales móviles que a la fecha de entrada en vigor del presente acto administrativo se encuentran contenidos en la Base de Datos Negativa bajo la tipología de bloqueo por concepto de “No Registro”, deberán ser excluidos de dicha base por parte de los PSRTM. ~~únicamente cuando el usuario así lo solicite. Para tal efecto, el PRSTM tendrá un plazo máximo de sesenta (60) horas continuas contadas a partir de que el usuario presente ante su proveedor, la factura o comprobante de pago para realizar la exclusión de la Base de Datos Negativa~~”

4. La base de datos positiva

En consideración a la propuesta de eliminación de todas las causales definidas para la base de datos negativa, que sean distintas a hurto, extravío, así como las obligaciones relacionadas con la detección, identificación y bloqueo de IMEI duplicados, ETB propone la eliminación de la base de datos operativa positiva, pues como se expuso al inicio de este documento, la BDO es una definición que se crea en la regulación emitida por la CRC, por lo que su eliminación por parte de la Comisión es viable, máxime si se tiene en cuenta que se mantiene la base de datos administrativa positiva -BDA- con los cambios propuestos en el proyecto objeto de comentarios, esto es con los registros de IMEI importados, fabricados o ensamblados legalmente en Colombia.

En efecto, como se mencionó la Ley 1453 de 2011 hace referencia de manera general las bases de datos positivas y negativas, sin que se especifique si se trata de las bases centralizadas o de las bases operativas, pues estas últimas se crearon en el artículo 2 de la Resolución CRC 3128 de 2011⁸ y, lo

⁸ El artículo 2 de la Resolución 3128 de 2011 incluye las siguientes definiciones:

mismo ocurre con el Decreto 1630 de 2011, el cual está compilado en el Decreto 1078 de 2015, pues dentro de las definiciones sólo menciona la base de datos positiva como aquella en la que se relacionan los IMEI ingresados o fabricados legalmente en el país donde cada IMEI registrado debe estar asociados al número de identificación del propietario del equipo, precisando que para su implementación se debe realizar la contratación de una persona jurídica independiente para que administre, opere y mantenga un sistema centralizado⁹

En ese orden de ideas, la BDO positiva en el proyecto regulatorio no es necesaria para cumplir con lo dispuesto en la Ley 1453 de 2001, tal como se planteó por parte de la CRC en la mesa de trabajo realizada el pasado 18 de enero de 2022, en el sentido de que como la norma señala que son bases positivas, las mismas deben mantenerse en el caso de operador para las duplas como única alternativa posible.

La eliminación de la BDO positiva propuesta contribuye con la optimización de recursos y disminución de cargas tanto de trámites como de costos para los PRSTM, por lo que se solicita de manera respetuosa a la CRC que considere su adopción, más aún cuando la GSMA ha señalado que el uso de listas blancas o base de datos positiva, es una medida que no solo es ineficiente para el control del hurto de equipos móviles, sino que además, impone restricción a la comercialización y circulación de equipos terminales entre los países y asocia el IMEI con los IMSIs, lo que va en contra del estándar GSM, con lo que se presenta un retroceso en la evolución de los sistemas móviles.

Frente al proyecto de resolución es necesario resaltar que la BDO positiva planteada tiene como efecto nuevas implementaciones y desarrollos, es decir, mayores costos de implementación en el proceso. De igual manera, en caso de que la Comisión decida oficializar su propuesta tal como está en el proyecto es importante que se aclare el contenido de la BDO, pues en una parte de la resolución se menciona que la BDO Positiva la integra la dupla IMEI-IMSI y, en otra parte, se señala que la BDO contendrá la información correspondiente a IMEI-IMSI-MSISDN de los equipos terminales móviles detectados como duplicados:

“2.7.2.1.9. Mantener en la BDO Positiva las parejas IMEI-IMSI que hagan uso de equipos con IMEI duplicado, y que hayan sido validadas de conformidad con lo dispuesto en el ARTÍCULO 2.7.3.10 del CAPÍTULO 7 del TÍTULO II”.

“2.7.2.1.24. Garantizar que en la BDO positiva no exista más de un usuario con la dupla IMEI - IMSI configurada, de conformidad con las actividades asociadas con el control de IMEI duplicados en los ciclos intra e inter red establecidas en el artículo 2.7.3.10. del Capítulo 7 del TÍTULO IV”.

“ARTÍCULO 2.7.3.3. CONTENIDO DE LA BDO. La BDO Positiva contendrá la información correspondiente a IMEI-IMSI-MSISDN de los equipos terminales móviles detectados como duplicados, y los cuales pueden ser habilitados en las redes de los PRSTM de conformidad con lo establecido en el artículo 2.7.3.10 del Capítulo 7 del TÍTULO IV.

BDA: Base de Datos Administrativa administrada por el ABD.

BDO: Base de Datos Operativa administrada por el PRSTM.

BDA o BDO negativa: Base de datos que almacena la relación de los IMEI y demás información necesaria de todos los equipos terminales móviles que han sido reportados como hurtados o extraviados tanto en Colombia como en el exterior, o han sido detectados como no registrados en la BDA Positiva, y que por lo tanto, están inhabilitados para operar en las redes de telecomunicaciones móviles del país.

BDA o BDO positiva: Base de datos que almacena la relación de los IMEI de los equipos terminales móviles ingresados, fabricados o ensamblados legalmente en el país. Cada IMEI registrado en esta base de datos deberá estar asociado con la información del propietario del equipo terminal móvil o del propietario autorizado por este. En todo caso, ningún IMEI podrá estar asociado a más de un número de identificación.

⁹ Ver artículos 2 a 7 del Decreto 1630 de 2011, compilados en el Título 11 del Decreto 1078 de 2015, en especial, los artículos 2.2.11.2, 2.2.11.5 y 2.2.11.7.
07-07.7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

5. Otros agentes involucrados y los usuarios

ETB ha manifestado en sus diferentes intervenciones a lo largo de este proyecto que es necesario que en este proceso se involucre a otros agentes de la industria como los fabricantes, no sólo por el valor agregado que pueden dar desde su posición sino porque son los más afectados con las distribuciones de equipos ilegítimos en sus volúmenes de venta¹⁰ y, por la competencia ilegal e injusta de los fabricantes de equipos móviles falsificados o fraudulentos.

Lo que plantea la necesidad de la implementación de controles estandarizados por parte de los fabricantes para que sean adoptados en sus procesos de normalización, lo que tendría un efecto de réplica en todos los países en donde se comercialicen los terminales.

De hecho, el sector hace varios años viene solicitando que se involucre a los fabricantes para que incluyan herramientas de bloqueo permanente de los equipos o para que mejoren sus mecanismos antifraude, ya que en ciertos dispositivos se presentan mayores incidencias de hurto por las falencias en seguridad. Pese a esto en el AIN no se tiene en cuenta a estos agentes ni la alternativa de solución que podría provenir de ellos.

De igual forma, es primordial que se tenga en cuenta el importante apoyo que el sector ha dado a este proceso, por lo que el mismo debe ser objeto de acompañamiento por parte de MINTIC, las autoridades y demás agentes involucrados en el sistema de control y, bajo ese contexto es fundamental que dentro del ejercicio de simplificación y el AIN, se realicen mesas de trabajo en la que se involucre a todos los participantes y evaluar las distintas percepciones y oportunidades de mejora, como ocurre con el reporte de duplicados donde se ha expresado que la información no es funcional o necesaria.

También es necesario que se analice si el proceso general de control de hurto debe estar sometido al ejercicio de inspección, vigilancia y control tan estricto, pues se trata de una función del Estado que ha recibido la colaboración de los PRSTM y que, pese a los grandes esfuerzos, no es ajena al error humano o de sistemas, razón por lo que debería existir la posibilidad de considerar un margen de error asociado a los grandes volúmenes de información que se manejan.

Por otra parte, el ejercicio de simplificación debe integrar a los usuarios pues son quienes se ven más afectados por los efectos o consecuencias de las medidas adoptadas y se ven sometidos a trámites de diversa índole con el malestar e insatisfacción que esto genera, con la única justificación de la necesidad de mantener unos procesos restrictivos para tratar de incidir en un problema en el que no sólo no se ven resultados positivos, sino que escapa del control de los PRST.

Es así como la medida debe buscar la maximización del bienestar de los usuarios y, en consecuencia, tener en cuenta la perspectiva del usuario sobre las medidas implementadas para la restricción de equipos terminales móviles y no guiar la decisión en *“un riesgo moral relacionado con las posibles consecuencias de relajar los obstáculos que en materia regulatoria se imponen a la actividad delictiva relacionada con el hurto de personas”*¹¹, pues como ya se expuso para el usuario los bloqueos diferentes a hurto y extravío son una barrera o limitante en el acceso al servicio que impone el PRST y no un control diseñado para contrarrestar el flagelo de hurto de terminales móviles.

En ese sentido, ETB propone que se modifique el artículo 2.7.2.1.15 del proyecto de la siguiente manera:

¹⁰ Para el año 2015 los teléfonos ilegales representaron el 12, 9% de las ventas perdidas de los fabricantes conforme al documento *“The Economic cost of Infringement in the Smartphones Sector”* escrito por Nathan Wajzman y Carolina Arias Burgos en febrero de 2017, Oficina de Propiedad Intelectual de la Unión Europea.

¹¹ Página 53 del documento soporte.

07-07.7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará documento no controlado”.

2.7.2.1. ~~1523~~. Realizar el bloqueo de la SIM y del IMEI, que reportaba actividad en la red, en la fecha y hora del hurto o extravío, una vez se realice el respectivo reporte del equipo terminal móvil, solicitando durante el reporte el nombre, tipo y número de identificación de la persona que realiza el reporte, y la fecha, hora y ubicación del sitio donde se produjo el hurto o extravío del ETM. Para el caso de reporte de hurto, ~~a partir del 29 de febrero de 2016, además se debe solicitar información que indique si la víctima fue un menor de edad, si se empleó violencia durante el robo, si se utilizaron armas (blanca, de fuego, otra) y la dirección de correo electrónico del usuario que realiza el reporte de hurto, de manera tal que esta información contribuya a los procesos investigativos de las autoridades respectivas. La información citada solo podrá ser recolectada luego de informar al usuario que la misma será puesta en conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, y que el proceso de reporte no constituye una denuncia.~~

Lo anterior, porque en el procedimiento de bloqueo por hurto y extravío los usuarios se quejan de manera constante sobre el recaudo de esta información, por lo que en ocasiones hasta se niegan a proporcionarla, dejando al PRST en una situación compleja frente al cumplimiento de esta obligación en la que basta que un solo dato esté vacío o sea inconsistente para que genere alertas y la posibilidad del inicio de una actuación administrativa de carácter sancionatorio.

6. El AIN y la metodología para la valoración de alternativas

En la metodología de AIN se parte de la definición del problema el cual se identifica como “*las medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados o alterados han acumulado una alta complejidad que impacta negativamente la eficiencia de su implementación y operación*” Sin embargo, del análisis planteado no es claro que la propuesta regulatoria presentada sea la mejor alternativa para solucionar el problema identificado, es más, pese a la intervención que se propone el problema central seguiría existiendo, puesto que la complejidad de la operación no se reduce de manera significativa, por lo que el impacto a los usuarios y a la operación continúa existiendo, con la posibilidad de que sea incluso mayor con la propuesta de reducción del término para el bloqueo por duplicado.

Ahora, dentro del AIN se definió como objetivo del proyecto el de “*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**” (NSFTO)*

Por lo anterior, se debe considerar que este objetivo no sólo se cumple generando un proceso de simplificación importante en un proceso creado a lo largo de 23 resoluciones, lo que se logra retornando a la intención inicial de la medida, el bloqueo de IMEI por hurto o extravío.

En ese orden de ideas, la propuesta regulatoria plantea un medio para alcanzar los objetivos planteados por la Comisión, sin que ello signifique que la simplificación enunciada se haya logrado, por el contrario, la propuesta redundante en la complejidad del proceso y reaviva e incrementa todas las ineficiencias que se han creado con el mismo, aumentando las cargas, los impactos en los diferentes procesos de los PRST lo que genera la destinación de más recursos para realizar los ajustes en el proceso.

Ahora bien, frente a los criterios utilizados en la metodología para comparar las alternativas, lo primero que hay que señalar es que, de todos los métodos relevantes para comparar opciones, el análisis multicriterio resulta ser el más subjetivo de todos para la asignación de los pesos de cada criterio, De ahí la importancia de que los criterios se ordenen de acuerdo con su importancia, basándose en lo posible en la consulta realizada a los agentes afectados con la intervención regulatoria, pues esto permite consensuar el nivel de importancia para tomar la decisión, lo que elimina al máximo cualquier posibilidad de subjetividad en su evaluación¹².

¹² Sobre el particular ver la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo del DNP. 07-07.7-F-020-v.7
“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

Revisando el desarrollo del AIN dentro del proyecto se echa de menos que la Comisión haya indagado sobre los criterios que se debían tener en cuenta para evaluar las alternativas regulatorias planteadas en la solución del problema, así como su ponderación, de igual manera no se presentó la socialización del listado de criterios definidos por la CRC, por lo que se solicita de manera respetuosa que esa socialización se realice a través de una mesa de trabajo¹³ para clasificar su importancia y para determinar los pesos que deben tener cada uno de ellos, pues al revisar el AIN expuesto en el documento soporte no se evidencia que los criterios utilizados para evaluar las alternativas surjan de un consenso en los criterios propuestos por los diferentes agentes.

Hecha la anterior solicitud, se presentan las siguientes observaciones en relación con la aplicación del AIN expuesto en el documento soporte:

- a. En las causas del problema planteado deben tenerse en cuenta las fallas de mercado y las fallas de gobierno y su consecuencia, pues mercado y gobierno son unas esferas determinantes al momento de analizar el problema y justificación de la intervención regulatoria.

En efecto, se debe tener en cuenta que pese a las medidas adoptadas no se presenten cambios significativos en las cifras de hurto del país, pues los equipos hurtados siguen siendo objeto de transacciones internacionales y su manipulación y adulteración ha evolucionado al punto que la modificación de IMEI se realiza a través de aplicaciones móviles, adicionalmente, los equipos se comercializan en el mercado nacional para su reutilización o en el mercado de partes, el cual tiene un aumento significativo como respuesta a los diferentes bloqueos y al alto costo de los equipos terminales.

- b. Se desconoce cómo se realizó y qué se tuvo en cuenta en la definición de la importancia jerárquica de los criterios definidos por la CRC, pues no es claro cuál fue el análisis y el ejercicio realizado en la asignación de los de los valores a cada uno de los subcriterios, que permita de esta manera continuar concluir que la alternativa propuesta es realmente acorde al ejercicio realizado.

En este sentido es necesario que se revise la evaluación de la alternativa 4 “*Eliminación de todas las tipologías excepto hurto y extravío*” frente a la jerarquía de los criterios adoptados por la CRC y el puntaje asignado y la información que soporta el resultado, puesto que:

- No es claro que en el criterio de eficiencia de la inversión en la operación -Opex- no se pueda determinar una relación beneficio/costo pese a la información que se consigna en la tabla 3 del documento soporte, en donde sólo se analiza el impacto por no registro, pero se obvia que hurto y extravío representan el 21.2%, lo que implica que el resto de las tipologías representan el 78.8% de gastos operacionales para los PRST, razón por la que no se comparte la calificación asignada y se solicita su revisión
- De igual manera, no es clara la calificación para el criterio de complejidad de la adopción de la alternativa puesto que la alternativa 4 en la práctica tiene un mejor desempeño que en la 5, pues en su adopción no hay que incurrir en nuevos costos

¹³ En la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo del DNP se señala “*La metodología multi-criterio requiere de transparencia y participación de los grupos afectados. Reguladores que tienen experiencia en su uso generalmente organizan reuniones con grupos afectados para discutir los criterios, los pesos y los valores que cada opción tendría. Lógicamente, los diferentes actores tendrán posiciones diferentes y sería difícil imaginar que pudieran otorgar los mismos pesos y valores desde perspectivas diversas. La legitimidad del ejercicio de priorización depende en mucho de cómo se hace la selección de los criterios y cómo se les otorgan los pesos. Por eso es importante establecer un grupo multi-disciplinario que pueda compensar los intereses personales o de grupo*”

o desarrollos, por el contrario, se disminuye de manera significativa las cargas a la operación.

- Frente al criterio de implementación técnica, es importante destacar que la afirmación que respalda la calificación es totalmente ajena a la realidad de la operación, pues como se indica en el punto anterior, la alternativa 4 en la práctica tiene un mejor desempeño pues en su adopción no hay que incurrir en nuevos costos o desarrollos, por el contrario, se disminuye de manera significativa las cargas a la operación, ya que al eliminar el resto de procesos lo que se hace es que se dejan de ejecutar dejando solo operativo el proceso de hurto y extravía que ya está en funcionamiento, es decir, sin ningún tipo de adaptación o modificación significativa en los flujos, por lo que no se comparte la manifestado por la Comisión en el sentido de que *“dicha implementación sería mayor, en la medida que se debería proceder con las configuraciones lógicas de los elementos de red asociados a todas las tipologías de bloqueo diferentes a hurto y extravío”*, razón por la que considera que el mejor desempeño corresponde al Statu Quo, conclusión que tampoco se comparte en la medida que no refleja el objetivo del AIN, esto es, incrementar la eficiencia de la implementación y la operación. De hecho, la situación actual es la que ha planteado el proyecto de simplificación y, bajo ese postulado es necesario resaltar que en este criterio el mejor desempeño lo tiene la alternativa 4.
- c. El AIN no aborda los diferentes agentes en la cadena de valor, y mantiene su proceso en los operadores, por lo que desconoce la corresponsabilidad de los intervinientes y la posibilidad de que en la solución del problema se planteen alternativas de solución no reguladas o intervenciones para agentes diferentes a los PRST e incluso por fuera de la competencia de la CRC pero más eficientes, como lo describe la metodología del AIN.
- d. Lo anterior, de alguna manera evidencia que la alternativa regulatoria propuesta para solucionar el problema detectado no garantiza que sea la mejor en aras del cumplimiento del objetivo planteado y que un implique una mayor eficiencia en la operación y en la implementación, por el contrario el AIN presenta una evaluación tendiente a justificar las tipologías que se proponen eliminar.

7. Solicitudes de ETB en caso de que se adopte por parte de la CRC el proyecto de resolución socializado

Finalmente, frente a las medidas que se adopten en es importante manifestar que, si la CRC decide adoptar la propuesta de intervención socializada en el proyecto de resolución, es necesario que:

- Se amplíe el término de implementación a 12 meses, por la complejidad de su adopción.
- Se mantenga el CTSN como instancia de seguimiento a la implementación sin su eliminación
- Se defina que las siguientes obligaciones están a cargo de los operadores de red:

“2.7.2.1.9. Mantener en la BDO Positiva las parejas IMEI-IMSI que hagan uso de equipos con IMEI duplicado, y que hayan sido validadas de conformidad con lo dispuesto en el ARTÍCULO 2.7.3.10 del CAPÍTULO 7 del TÍTULO II”.

“2.7.2.1.24. Garantizar que en la BDO positiva no exista más de un usuario con la dupla IMEI - IMSI configurada, de conformidad con las actividades asociadas con el control de IMEI duplicados en los ciclos intra e inter red establecidas en el artículo 2.7.3.10. del Capítulo 7 del TÍTULO IV”.

“ARTÍCULO 2.7.3.3. CONTENIDO DE LA BDO. La BDO Positiva contendrá la información correspondiente a IMEI-IMSI-MSISDN de los equipos terminales móviles detectados como duplicados, y los cuales pueden ser habilitados en las redes de los PRSTM de conformidad con lo establecido en el artículo 2.7.3.10 del Capítulo 7 del TÍTULO IV.

Esperamos con estos comentarios poder contribuir con la propuesta regulatoria socializada por la CRC.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Director de Regulación y Relaciones Institucionales.

Elaboró: Tatiana Sedano Cardozo – Dirección de Regulación