

# REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL

Documento de respuesta a  
comentarios

**Política Regulatoria y Competencia**

Junio de 2023

— [www.crccom.gov.co](http://www.crccom.gov.co) —

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

# REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA

## Respuestas a los comentarios realizados a la propuesta regulatoria

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.2.13.3.3 del Decreto 1078 de 2015<sup>1</sup>, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) presenta al sector las respuestas a los comentarios y observaciones realizados a la propuesta regulatoria "REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL", publicada para comentarios entre los días 4 y 26 de abril de 2023 en el sitio web de esta Comisión. Esta propuesta, estuvo acompañada de la publicación del proyecto de resolución "Por la cual se modifican disposiciones del régimen de Portabilidad Numérica Móvil definidas en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016"<sup>2</sup>

Dentro del plazo establecido se recibieron comentarios, observaciones o sugerencias por parte de los siguientes agentes:

REMITENTE	ABREVIATURA
ASOBANCARIA	ASOBANCARIA
COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP.	COLOMBIA MÓVIL
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A E.S.P.BIC	TELEFÓNICA
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	COMCEL
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.	ETB
OPERADORES MÓVILES VIRTUALES <sup>3</sup>	OMV
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.	PTC

Por otro lado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.2.2.30.8. del Capítulo 30 del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 y la Resolución SIC 44649 de 2010, esta Comisión envió a la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) el proyecto regulatorio publicado con el respectivo documento soporte, anexó el cuestionario dispuesto por tal entidad para proyectos regulatorios de carácter general, así como los diferentes comentarios a la propuesta regulatoria que fueron recibidos durante el plazo establecido por la Comisión.

En atención a lo anterior, el 26 de mayo de 2023, dicha Superintendencia mediante comunicación con radicado SIC 23-218205-1 rindió su concepto de Abogacía de la Competencia sobre el proyecto regulatorio publicado, y con ocasión de esto emitió las siguientes recomendaciones:

<sup>1</sup> Decreto 1078 de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones", Artículo 2.2.13.3.2. (Publicidad de proyectos de regulaciones) compilatorio del Artículo 9° del Decreto 2696 de 2004.

<sup>2</sup> Documentos dispuestos en la interacción 3 en el URL: [www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-8](http://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-8)

<sup>3</sup> Remitieron en conjunto los OMV: VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S, LOGÍSTICA FLASH COLOMBIA S.A.S., ALMACENES ÉXITO INVERSIONES S.A.S, SUMA MÓVIL S.A.S., LOV TELECOMUNICACIONES S.A.S, LIWA S.A.S. ESP, EZTALK MÓVIL S.A.S, PLINTRON COLOMBIA SAS Y SETROC MOBILE GROUP S.A.S.

1. *"Evaluar de manera suficiente la necesidad y conveniencia de incluir la nueva causal de rechazo de las solicitudes de PNM que consiste en que la línea objeto de la petición se encuentre desactivada por cualquier causa".*
2. *"Incluir expresamente en la parte considerativa del proyecto la eventual justificación de la necesidad y conveniencia de la nueva causal de rechazo de las solicitudes de PNM".*
3. *"Definir el contenido del artículo 6 del proyecto las circunstancias específicas que pueden determinar la desactivación de la línea y, en consecuencia, el rechazo de la solicitud de portación".*
4. *"Establecer en el artículo 7 del proyecto que la norma empezará a regir en un término de 10 días hábiles desde su publicación".*

Al respecto, debe decirse que la CRC se pronunció puntualmente frente a las recomendaciones mencionadas en la parte motiva del acto administrativo por medio del cual se adopta la respectiva decisión, con arreglo a lo establecido en el Artículo 7 de la Ley 1340 de 2009.

Documento de respuestas a comentarios <i>"Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 3 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## CONTENIDO

<b>1.</b>	<b>COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL PROCESO DE PORTABILIDAD .....</b>	<b>5</b>
<b>2.</b>	<b>COMENTARIOS SOBRE EL AIN .....</b>	<b>8</b>
<b>3.</b>	<b>COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.....</b>	<b>12</b>
3.1	Artículo 1 – Obligaciones de los usuarios y causal de rechazo de la portación por existencia de obligaciones vencidas.....	12
3.2	Artículo 2 – NIP de confirmación.....	28
3.3	Artículo 3 – Solicitud de Portación.....	33
3.4	Artículo 4 – Verificación de la solicitud por parte del ABD. ....	38
3.5	Artículo 5 – Aceptación o rechazo por parte del ABD. ....	39
3.5.1	Numeral 2.6.4.7.1 Causal Rechazo Titularidad .....	43
3.5.2	Numeral 2.6.4.7.2. Causal líneas desactivadas, suspendidas y no asignadas a usuarios finales	47
3.5.3	Sobre el intercambio de información entre ABD y los Proveedores .....	51
3.5.4	Sobre los soportes de las causales de rechazo de la portación .....	52
<b>4.</b>	<b>VIGENCIAS .....</b>	<b>55</b>
<b>5.</b>	<b>OTROS .....</b>	<b>57</b>

# RESPUESTA A COMENTARIOS - PROPUESTA REGULATORIA REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA

## 1. COMENTARIOS GENERALES SOBRE EL PROCESO DE PORTABILIDAD

### CLARO

Después de analizar el documento en su integridad, **CLARO** considera que cualquier intervención regulatoria por parte de la CRC para abordar la problemática identificada, debe ser proporcional y adecuada evitando consecuencias no deseadas que puedan generar una mayor afectación al mercado y al usuario. Se debe tener presente que el proceso de portabilidad ha sido modificado recientemente y que los operadores acaban de concluir el proceso de ajuste a la nueva reglamentación justo en el momento en que se propone una intervención adicional.

Además, considera que el proyecto regulatorio se debería focalizar en solventar aquellas falencias priorizadas e identificadas por la CRC, relacionadas con los escenarios de fraude que impiden avanzar con el proceso de portación manteniendo la regulación que fue objeto de modificación recientemente en el año 2020.

### ETB

Indica que encuentra muy positivo el replanteamiento y modificación del árbol del problema, del AIN y sus alternativas de solución, en pro de establecer pautas o reglas en todo el trámite de portabilidad en aras de permitir la fluidez del proceso en bienestar del usuario. Así mismo, considera que la propuesta regulatoria modifica la mayoría de los aspectos que limitan el derecho de portabilidad y la libertad de elección de los usuarios y, en consecuencia, se reducen los costos de cambio de operador eliminando las barreras de salida y la rigidez, hoy presentes en el proceso.

Por otro lado, solicita la habilitación del Comité Técnico de Portabilidad -CTP- como instancia permanente de carácter consultivo que promueva la cooperación entre los agentes involucrados en el proceso de portabilidad, lo cual no sólo es oportuno para las situaciones que se presentan actualmente en el mercado, sino importante en la medida que permite analizar la realidad técnica del proceso no sólo con la intervención de los proveedores sino de la CRC.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 5 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## PTC

Manifiesta que existen prácticas de recuperación de usuarios post rechazo. En este sentido, indica que estas conductas, consisten en rechazar portabilidades, justificándose en cualquiera de las causales vigentes en la regulación y una vez ocurrido esto, se llevan a cabo prácticas comerciales de recuperación.

Por lo anterior, considera que se debe contar con una medida regulatoria destinada a complementar la obligación prevista en el numeral 2.6.2.5.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016. según la cual los Proveedores deben abstenerse de realizar prácticas de recuperación de usuarios solicitantes en el transcurso de una solicitud de portabilidad, ampliando sus efectos a un lapso posterior al rechazo de una solicitud de portabilidad por un Proveedor Donante. Propone el siguiente texto:

*" 2.6.2.5.3.2. Abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios solicitantes durante el Proceso de Portación. En aquellos casos en los que el Proveedor utilice prácticas de recuperación en el transcurso de una solicitud de portabilidad, incurrirá en las sanciones previstas y que por este comportamiento le sean impuestas por las autoridades de control y vigilancia."*

Así mismo, solicita la revisión del tiempo de portación, en busca de evaluar que el proceso de portación no sea solo en días hábiles dado que termina por convertirse en un incentivo perverso para los Proveedores, que, en su calidad de donantes, aspiran a retener a los usuarios que pretenden llevar a cabo trámites de portabilidad.

## Respuesta CRC:

Frente a los comentarios de **CLARO** relacionados con que la Comisión se debería focalizar sólo en solventar aquellas falencias priorizadas e identificadas con los escenarios de fraude que impiden avanzar con el proceso de portación, se aclara que en el desarrollo del proyecto regulatorio, enmarcado en las diversas etapas que implica la aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), y como resultado de los comentarios presentados por los agentes del mercado y por los distintos grupos de interés que intervinieron, en los diferentes espacios de trabajo y de los análisis específicos adelantados durante el proyecto, se pudo robustecer la perspectiva respecto de situaciones que actualmente impactan el proceso de PNM y, en consecuencia, a los usuarios que se pretenden beneficiar de esta y a los PRSTM que prestan servicios de telecomunicaciones móviles.

Con base en lo anterior, si bien el alcance inicial del proyecto se relacionaba con las problemáticas asociadas al fraude que impactan los procesos de portación, fruto del proceso de consulta pública descrito se identificó la necesidad de hacer especial énfasis, dentro del árbol del problema base del proyecto, en otras situaciones además del fraude que, como se dijo, generan impacto en la PNM, y, por esa vía, evaluar y proponer, de la forma más ágil posible, la implementación de medidas regulatorias específicas que atiendan estas circunstancias.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 6 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Frente al comentario de **ETB**, donde solicita la habilitación del CTP, es de mencionar que esta instancia se tenía prevista principalmente para facilitar el desarrollo de la implementación y entrada en operación de la PNM promoviendo la cooperación entre los agentes del sector. Así, mediante resolución CRC 2475 de 2010<sup>4</sup> se estableció que la vigencia de este sería por un año contado a partir de la fecha de inicio de la implementación. En esta línea, el correcto funcionamiento de la PNM está a cargo de los PRSTM y las decisiones para dar cumplimiento a las disposiciones regulatorias en relación con los procesos de la portabilidad de cara al ABD se centran en las decisiones tomadas en la instancia definida por estos para dar seguimiento al cumplimiento del contrato con el ABD, actualmente denominado por los mismos Comité de Decisiones Conjuntas – CDC.

En relación con lo propuesto por **PTC** de incluir una disposición en donde el proveedor que no dé cumplimiento al artículo 2.6.2.5.3.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, incurrirá en las sanciones por las autoridades de control y vigilancia, esta Entidad considera que de lo dispuesto en la regulación es claro que el proveedor donante debe abstenerse de generar prácticas de recuperación durante el proceso de portación, como lo establece el artículo en cuestión y que, en línea con lo dispuesto en el artículo 2.6.4.1 de esta resolución, el proveedor donante solo podrá o tendrá derecho a realizar gestiones comerciales tendientes a recuperar al cliente portado, una vez se haya finalizado el proceso de portación. Por lo anterior, la CRC no considera necesario incluir la disposición solicitada por **PTC**, dado que esto ya se encuentra contemplado en la regulación y bajo esta línea es claro en la ley que el incumplimiento de la misma por parte de los PRST puede incurrir en sanciones por las autoridades de vigilancia y control, en este caso por parte del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Sobre la revisión de los tiempos de portación que solicita **PTC** sea revisada, se reitera lo mencionado en el documento soporte que acompaña la propuesta regulatoria en discusión que *“dentro de las problemáticas específicas planteadas a la Comisión por los PRSTM durante el desarrollo del proyecto regulatorio se encuentran, entre otros aspectos, el relacionado con la revisión y solicitud de eventual reducción del tiempo total necesario para el proceso de PNM, de manera que sea inferior al actual. Frente a este comentario, cabe afirmar que, considerando (i) el alcance y delimitación del presente proyecto, (ii) el tiempo adicional que implicaría surtir las etapas del Análisis de Impacto Normativo frente a esta temática, (iii) la importancia de tener en cuenta los resultados de la evaluación ex-post que actualmente se está adelantando en relación con la modificación regulatoria introducida a las disposiciones sobre PNM por la Resolución CRC 5929 de 2020, la cual incluye la reducción de la duración de la portación de 3 días a menos de 1 día hábil, y (iv) la importancia de atender las situaciones relacionadas con el uso de prácticas que desde la perspectiva de la definición jurisprudencial del concepto, implican incurrir en cierto abuso del derecho que se puede traducir en una restricción de la PNM, derecho éste que recae en los usuarios.*

<sup>4</sup> Por la cual se adopta el Reglamento del Comité Técnico de Portabilidad

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 7 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

*De acuerdo con todo lo anterior, no resultaría pertinente incluir el asunto de la revisión del plazo total del proceso de portación dentro de la presente propuesta, aun cuando esta Comisión reconoce la importancia de analizar la necesidad de incluir dicho asunto, entre otros aspectos asociados a esta temática, en una próxima agenda regulatoria.”*

Por lo anterior, la solicitud de PTC extralimita el alcance del presente proyecto regulatorio.

## 2. COMENTARIOS SOBRE EL AIN

### TELEFÓNICA

El operador celebra que la Comisión dio un nuevo alcance al proyecto en esta etapa de publicación de la propuesta regulatoria, dada la necesidad de hacer una revisión integral de las causales de rechazo.

Sin embargo, manifiesta preocupación de que no se haya realizado el proceso de impacto normativo, ni se haya recabado la suficiente información para establecer este nuevo enfoque, modificando casi que integralmente las causales de rechazo hoy vigentes, sin haber analizado su impacto con requerimientos de información asociados a estas modificaciones, ni revisando su impacto, costos y tiempos de implementación, así como impacto en general de las medidas adoptadas.

También, señala con preocupación que se hayan establecido y evaluado unas alternativas regulatorias basados en algunas reuniones privadas con operadores y con autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio, y sin haber puesto en conocimiento de la industria en general tanto las nuevas problemáticas identificadas, así como las posibles alternativas regulatorias para solucionar dichas problemáticas, lo cual genera falta de transparencia y se pierde la oportunidad de contribuir de manera adecuada tanto a la formulación del problema, como a la construcción de alternativas regulatorias.

Por lo anterior, el operador sugiere a la CRC para este y sus futuros proyectos emplear una variante metodológica o una nueva metodología que reemplace la usada en este proyecto regulatorio. Un escenario mejor para el operador es aquel que evalúe costos de implementación y de impacto de cada una de las alternativas regulatorias planteadas para robustecer el resultado del Análisis de Impacto Normativo, y eliminar los posibles sesgos que pueda tener cada alternativa regulatoria. Adicionalmente, considera insuficiente la Solicitud de información No. 2022-012 para el planteamiento de criterios, subcriterios y puntajes para evaluar diferentes alternativas regulatorias. Exponen que el Análisis de Impacto Normativo debe tener fundamentos basados en costos y gastos para estimar las posibles alternativas regulatorias, lo cual no se ve justificado de ninguna forma en el documento soporte. Así mismo, manifiestan que los criterios y subcriterios planteados en las alternativas regulatorias son insuficientes para elegir la mejor alternativa posible, y cambiarlos para generar desempates o nuevas situaciones resta validez a la metodología empleada.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 8 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así mismo señala que no es clara la forma en que se dan los puntajes entre 1 y 5 de los subcriterios en cada una de las situaciones. Como consecuencia, la evaluación de las alternativas regulatorias en cada una de las situaciones planteadas se basa en valores numéricos que no se justifican en ninguna parte del documento soporte.

### Respuesta CRC:

Respecto del planteamiento de **TELEFÓNICA** en el sentido de establecer un nuevo enfoque dentro del proyecto regulatorio, donde se busca modificar integralmente las causales de rechazo hoy vigentes, sin haber analizado su impacto en términos de costos o tiempos mediante requerimientos de información asociados a estas modificaciones, es pertinente anotar que las medidas propuestas efectivamente obedecen a la aplicación de criterios de mejora normativa en el diseño de la regulación.

Así, cabe resaltar que en el desarrollo del presente proyecto regulatorio la Comisión ha generado distintos espacios, mesas de trabajo, requerimientos de información, y entrevistas semiestructuradas, con diversos agentes del sector de manera que se pudiera tener una revisión integral de las causales de rechazo. Así mismo, se plantearon diferentes alternativas de solución plausibles para las problemáticas identificadas, que fueron objeto de análisis junto con los grupos de valor interesados, para llegar a la propuesta de modificación o adición a la regulación general, según aplicara.

De acuerdo con lo anterior, debe enfatizarse que la mejora normativa desarrollada no solo estuvo determinada por el planteamiento de propuestas derivadas de la secuencia de análisis problema/causa/alternativas, sino que dichas propuestas también estuvieron marcadas por el enfoque de simplificación, en términos del ajuste y optimización de la redacción misma de reglas establecidas en la operación de la PNM y en solucionar la problemática sobre el uso de prácticas que implican el abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios.

Así las cosas, a partir de los comentarios realizados a la propuesta regulatoria a lo largo del presente documento se expondrán los casos específicos, identificando las motivaciones tenidas en cuenta como sustento de las medidas que se adoptan como parte de la presente decisión, de modo que se establezca con claridad la conexidad sustancial entre las propuestas que deban analizarse en cada caso y el proyecto regulatorio en su conjunto.

En relación con el comentario de **TELEFÓNICA** respecto de la participación de los diferentes agentes del sector, es pertinente aclarar que la Comisión sometió las alternativas regulatorias a consulta tal y como lo define la metodología de AIN y las observaciones presentadas por los distintos agentes interesados fueron tenidas en cuenta tanto para la construcción de los criterios finales, como para los ponderadores, procedimiento que desde el punto de vista de la metodología es igualmente válido. Lo anterior por cuanto es deber de esta Comisión en todos sus proyectos regulatorios y a partir de elementos técnicos, considerar los posibles impactos que tienen las alternativas, en términos de variación de costos, grado de implementación, bienestar para el usuario, impacto en la competencia,

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 9 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

entre otros criterios, y se realiza la evaluación técnica correspondiente para establecer la solución propuesta.

En tal sentido, es claro que la CRC realizó una evaluación técnica considerando a todos los agentes que participan en el mercado y sus planteamientos, y en particular la maximización del bienestar social de conformidad con el mandato impartido en la Ley 1341 de 2009. De igual manera, es importante señalar que en el marco del desarrollo de los ejercicios de decisión basados en Decisión de Análisis Multicriterio (MCDA, por sus siglas en inglés), el regulador mantiene la discrecionalidad para definir las alternativas regulatorias que son presentadas como opciones de solución al árbol de problema identificado, así como en la determinación de los criterios que hacen parte del mismo ejercicio y de análisis de simplificación normativa no obstante, dentro del proceso de AIN y en atención a su metodología, el regulador ha establecido suficientes espacios de participación y socialización con la industria, que para el caso de esta propuesta se han surtido a cabalidad, mediante la publicación de la propuesta regulatoria y el borrador de la resolución para comentarios a los diferentes agentes involucrados.

Cabe resaltar que las mesas de trabajo y las entrevistas semiestructuradas<sup>5</sup> que se tuvieron con algunos operadores, el ABD y la SIC tenían como objetivo la validación de los procesos de portabilidad y entendimiento de las investigaciones y sanciones sobre las violaciones a las disposiciones regulatorias sobre la PNM. Lo anterior, en el marco de contar con una visión integral de todos los agentes involucrados, conocer diferentes percepciones y recabar la mayor cantidad de información para el desarrollo del proyecto regulatorio. En este sentido, cabe resaltar que los espacios con los diferentes agentes siempre están abiertos, y la Comisión esta presta a tener espacios de interlocución con los operadores que lo soliciten. Específicamente, para el caso del presente proyecto regulatorio, **TELEFÓNICA** solicitó una reunión en busca de exponer sus preocupaciones y propuestas en relación con el proceso de portabilidad, la cual tuvo lugar el 24 de marzo de 2023. Lo anterior, evidencia el compromiso de esta entidad de escuchar atentamente y consultar con los diferentes agentes interesados para el correcto ejercicio de sus funciones.

Frente a los comentarios de **TELEFÓNICA** acerca de reemplazar la metodología de análisis multicriterio para la evaluación de alternativas, en busca de robustecer el AIN, es importante señalar que de acuerdo con la Guía Metodológica de Análisis de Impacto Normativo de la OCDE el *"análisis multicriterio ayuda a tomar decisiones de una manera transparente y sistemática, siendo una opción creíble frente al análisis costo-beneficio. Su fortaleza radica en su capacidad para presentar beneficios que sin ser cuantificados pueden ser introducidos en el análisis para tomar decisión"*. Este documento continúa señalando que *"los criterios deben dar la idea de ventajas (beneficios) y desventajas (costos) de las opciones. Dichos criterios deben ser claramente definidos para que se trate de eliminar al máximo cualquier posibilidad de subjetividad en ellos"*, análisis que fue realizado por la Comisión en la sección denominada "Descripción de criterios aplicables a las situaciones 1 y 2" del documento soporte. Adicionalmente, es

<sup>5</sup> Se realizaron reuniones con TIGO, el 20 de febrero y 30 de marzo de 2023; con TELEFÓNICA, el 24 de marzo del 2023; con la SIC y el ABD el 23 de Marzo del 2023.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 10 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

válido traer a colación que el manual de análisis multicriterio empleado como orientación del presente proceso indica, como una de las lecciones de los casos de estudio presentados, que<sup>6</sup>:

*"en particular, las personas que buscan métodos "objetivos" para la toma de decisiones suelen ser escépticas con respecto a la Decisión de Análisis Multicriterio y pueden desconfiar de los juicios subjetivos que son insumos necesarios para el modelado. No reconocen que no existe una teoría de la toma de decisiones objetiva, puesto que la toma de decisiones es necesariamente una función humana. Los métodos cubiertos en este manual se basan en décadas de investigación psicológica que muestran cómo es posible obtener de las personas juicios precisos, confiables y exactos."*

Es relevante señalar en este punto que, en el marco de la construcción de las alternativas, como parte objetiva del análisis multicriterio, esta Comisión realizó un proceso robusto para el desarrollo de dichas alternativas que se basó en la revisión de documentos técnicos, y que además estas fueron sometidas a consulta del sector recibiendo observaciones que contribuyeron a decantar las opciones finales.

Adicionalmente, la CRC ha optado por realizar un análisis multicriterio en el marco de la aplicación del Análisis de Impacto Normativo, en concordancia con el resultado obtenido por medio de la calculadora de criticidad realizado de forma previa, en donde se encontró un bajo impacto esperado sobre los agentes involucrados (47 sobre 100 puntos), sugiriendo la aplicación del análisis de decisión multicriterio como metodología adecuada para este nivel de complejidad.

Ahora, en cuanto a la observación de **TELEFÓNICA** en donde se señala que en el documento no es claro cuáles fueron los parámetros para la asignación de los valores a cada uno de los subcriterios, con el fin de hacer la precisión en esta materia, se procede a exponer el proceso metodológico seguido por la Comisión, en concordancia con lo definido por el Manual de Análisis Multicriterio. En concreto, este documento sugiere que se realice la descripción de las consecuencias de las opciones en cada una de las alternativas en función de los criterios tenidos en cuenta. Considerando lo anterior, se construyó una escala de valoración que permitiera establecer un valor al desempeño de las alternativas en función de sus consecuencias, con el fin de hallar el producto de las asignaciones de la valoración con las ponderaciones resultante de las importancias relativas y posteriormente calcular el promedio ponderado de dichas valoraciones de desempeño. Para este propósito se empleó una escala de Likert comprendida entre 1 y 5, en donde, los valores cercanos a 1 significan un bajo desempeño y los cercanos a 5 se traducen en un alto desempeño, la cual sigue una lógica similar a la escala de Saaty pero con la diferencia de que su asignación de valor radica en el ejercicio de análisis de los beneficios y desventajas de cada alternativa. En este sentido, el análisis de consecuencias es el fundamento o parámetro empleado para la asignación de escalas de las alternativas tenidas en cuenta para la solución del problema establecido en este proyecto regulatorio. En atención a lo anterior, el análisis multicriterio es una metodología válida y contrario a lo que indica **TELEFÓNICA**, ayuda a tomar decisiones de una manera transparente y sistemática, siendo una opción creíble frente al análisis costo-beneficio.

<sup>6</sup> Department for Communities and Local Government: London. Communities and Local Government. Multi-criteria Analysis: a manual. Página 60 [en línea]. Londres: 2009. 168 p. [Consultado: 5 de marzo de 2021]. Disponible en: [http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria\\_Analysis.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/12761/1/Multi-criteria_Analysis.pdf)

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 11 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

### 3. COMENTARIOS AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

#### 3.1 Artículo 1 – Obligaciones de los usuarios y causal de rechazo de la portación por existencia de obligaciones vencidas

En el sentido de que la medida propuesta en el artículo 1 del proyecto regulatorio, relacionada con el numeral 1 del artículo 2.6.2.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016 –sobre obligaciones de los usuarios respecto de la portabilidad numérica– está directamente asociada a la medida propuesta en el artículo 6 del proyecto, relacionada con el numeral 4 del artículo 2.6.4.7 de la misma resolución –sobre las causales de rechazo de la portación a ser invocadas por el proveedor donante–, en esta sección se presentarán los comentarios de los operadores sobre las dos modificaciones propuestas por la Comisión, así como también la respuestas a dichos comentarios.

Lo anterior en tanto que las dos medidas antes referidas se dirigen al mismo propósito, a saber, eliminar las disposiciones regulatorias actuales que impiden la posibilidad de que los usuarios ejerzan el derecho a portar su número a otro operador en aquellos casos en los que existan obligaciones vencidas o que venzan en la fecha de presentación de la solicitud de portación.

#### CLARO

Considera que la Comisión debería replantearse la propuesta de eliminar la obligación de los usuarios de estar al día con los pagos por los servicios contratados y la consecuente causal de rechazo en cabeza de los proveedores, pues, con esta medida, contrario a lo manifestado por el regulador, se estaría promoviendo una cultura de no pago favoreciendo comportamientos como el denominado carrusel entre operadores, utilizado por algunos usuarios para pasar de operador en operador y eludir el pago de sus obligaciones.

Para soportar su observación trae a colación artículos de prensa recientes, donde el comportamiento de no pago de los colombianos y la cartera vencida presentan un incremento, argumentando que, no se trata de una situación ajena a la realidad y que debe ser tenida en cuenta en la construcción de la regulación en aplicación de los requisitos de un análisis del impacto normativo, que debe preceder cualquier intervención regulatoria.

Afirma que al eliminar esta causal de rechazo los operadores ven marginada su capacidad de recibir inmediatamente y a bajo costo el cobro de sus acreencias, ello por cuanto un cobro judicial puede significar un gasto administrativo alto que puede llegar a afectar el precio a los usuarios del servicio.

De otro lado, el operador señala que teniendo en cuenta la Ley 2157 de 2021, los valores bajos adeudados por algunos usuarios serán imposibles de recuperar, pues los reportes negativos ante las centrales de riesgo crediticio sobre obligaciones con un valor inferior al 15% de un salario mínimo legal

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 12 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

mensual vigente (\$159.090,9 para 2023) requerirán el envío previo de al menos dos comunicaciones al deudor moroso.

Por estas razones, manifiesta que es necesario establecer un equilibrio o solución intermedia entre el problema y los intereses de los operadores en obtener el pago de los servicios prestados, motivo por el cual proponen que se mantengan las disposiciones que obligan al usuario a estar al día en sus pagos para poder portarse a otro operador, incluyendo una medida adicional basada en unos montos mínimos aplicables a la causal de rechazo de portación por deudas pendientes, de tal forma que el operador pueda recuperar el valor de los servicios prestados cuando ellos tengan una relativa importancia y cuando su cobro pueda implicar gastos superiores al valor de la obligación en sí misma. Con esto, afirma el operador, se eliminaría el riesgo de que algunos operadores crearan estrategias comerciales basadas en la originación de deudas ficticias en cabeza de los usuarios. En este contexto, propone los siguientes montos mínimos para las deudas que permitan rechazar las solicitudes de portabilidad:

- Para modalidad prepago un valor en mora de mil quinientos \$1.500 pesos en adelante
- Para modalidad pospago un valor en mora de cinco mil pesos (\$ 5.000 pesos en adelante)

Este valor, propone el operador, deberá ser actualizado periódicamente con la medida de indexación que determine la CRC. Finalmente propone que el soporte para la verificación de la ocurrencia de la causal de rechazo en cuestión corresponda a la última factura que dé cuenta de la existencia de la obligación en mora, a lo que debería sumarse la obligación para los operadores de abstenerse de generar facturas adicionales, secundarias o separadas para la misma línea o en el mismo mes que puedan ser utilizadas como soporte la mora para invocar la causal de rechazo de la portación.

## COLOMBIA MÓVIL

Considera positiva la eliminación del requisito consistente en "*haber pagado las obligaciones cuyo plazo se encuentre vencido o venza en la fecha de presentación de la solicitud de portación*" como presupuesto para el ejercicio del derecho a portar su número, establecido en el numeral 2.6.2.3.1. del artículo 2.6.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, así como también de la concordante causal de rechazo de la portación establecida en el numeral 2.6.4.7.4. del artículo 2.6.4.7 de la misma resolución según la cual el operador donante podrá rechazar la solicitud de portación "*cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, esto es, respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación*".

Dicha eliminación, afirma, va en línea con varias disposiciones vigentes del Régimen de Protección de Usuarios de Comunicaciones. En primer lugar, refiere lo establecido en el numeral 2.6.2.5.2.2. del artículo 2.6.2.5. de la misma resolución, según el cual es obligación de los operadores frente al proceso de portación "*abstenerse de utilizar las obligaciones contractuales como una barrera para el desarrollo efectivo del proceso de portación*". En segundo lugar, señala que el artículo 2.1.8.3 sobre terminación

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 13 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

del contrato establece que el usuario puede terminar el contrato sin que el operador pueda oponerse o exigir requisitos o una justificación de tal decisión. Así, afirma, si para terminar el contrato la regulación no le exige al usuario estar al día en sus pagos, esto no debería ser diferente en el régimen de portación. Ello, además, concuerda con lo establecido en el artículo 2.6.2.2.1 que establece que al solicitar la portación se entenderá que el usuario ha solicitado la terminación del contrato con el donante y dará lugar a la celebración de un nuevo contrato con el receptor, por lo que las obligaciones pendientes no deberían posibilitar el rechazo de la portación. En el mismo sentido, afirma que tratándose de servicios fijos el ordenamiento reconoce el derecho a terminar el contrato sin perjuicio de que el operador pueda perseguir los saldos pendientes, por lo que no existe una justificación razonable para que exista un tratamiento diferente en la portación móvil.

A su vez, el operador resalta que las sanciones impuestas recientemente por la SIC no han logrado reducir la práctica de algunos operadores de generar 'cláusulas de permanencia' por servicios adicionales que generan deudas que permiten impedir la portación, lo que limita gravemente la libertad de elección de los usuarios.

Por estas razones, concluye que *"la eliminación de la causal de rechazo de solicitudes de portabilidad numérica móvil asociado a suspensión por falta de pago u obligaciones exigibles es el mecanismo adecuado para solucionar las arbitrariedades de las que han sido víctimas los usuarios cuando han intentado cambiar de operador"*.

#### **OMV**

Los operadores móviles virtuales afirman que eliminar este requisito para solicitar la portación y en consecuencia también la causal de rechazo, que constituye la principal obligación contractual de los usuarios, puede incentivar 'carruseles' de portaciones por parte de 'usuarios temerarios' que dejan carteras insolutas con cada operador. Esto aumentaría el riesgo de cartera irrecuperable, pues cuando se trate de la modalidad prepago los bajos montos harían que dichas deudas fueran incobrables y para la modalidad se incrementaría gravemente el riesgo de crédito.

Consideran que el problema que se busca atender con esta medida se puede solucionar exigiendo al operador donante anexas la prueba de la factura o la solicitud o aceptación del servicio pendiente de pago como soporte del rechazo y que, a su vez, el ABD esté en la obligación de verificar tal documento.

#### **PTC**

Sobre la causal de rechazo de la portación por la existencia de mora, el operador apoya la decisión de la CRC de eliminar las restricciones a la portabilidad por falta de pago, pues con ello se podría contribuir a la reducción de las prácticas que adelantan algunos proveedores para justificar moras inexistentes con el propósito de retener a los usuarios que intenten portarse o cambiarse de operador, lo que, a la postre, derivaría en mejores dinámicas para el mercado y en beneficios para favorecer a los usuarios y su libertad de elegir su proveedor de redes y servicios de comunicaciones. Así, afirma **PTC**, estas

medidas permitirían eliminar prácticas irregulares para obstaculizar la portación de los usuarios a través de la implementación de promociones no solicitadas por los usuarios.

## TELEFÓNICA

Cuestiona si la Comisión, para el desarrollo del proyecto, contó con información suficiente para corroborar estas prácticas, si contó con información de toda la industria o sólo de algunos operadores con intereses particulares. Además, si en el marco de la metodología de simplificación se permite no solo la eliminación, sino la modificación de la regulación, debatiendo el hecho de no haber abordado o siquiera planteado una solución o alternativas diferentes a la eliminación de una obligación de los usuarios y un derecho de los PRSTM, o si la evidencia muestra conductas abusivas por parte del operador dominante, por qué no se planteó o analizó la posibilidad de adoptar medidas particulares para este.

Así las cosas, el operador cuestiona sobre el efecto que las medidas propuestas tendrían sobre aquellas situaciones en las que un usuario contrata y acepta expresamente de manera informada un servicio adicional y sobre el cual recibe recordatorios reiterados sobre su existencia y condiciones a través de diversos medios y respecto del cual, además, se presenta consumo efectivo.

En este sentido, expresa que no es adecuado imponer medidas que afecten a todos los agentes del mercado si el propósito es corregir un problema causado por las conductas de un operador que ostenta posición dominante. Sobre este punto mencionan que, así como los usuarios tienen derechos, también tienen obligaciones concretas, como la de informarse sobre las condiciones y características del servicio contratado, y pagar las obligaciones contraídas con el operador, tal como las estipuladas en el artículo 2.1.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2020 y en la Decisión de la CAN 897 de 2022 en su artículo 18.

En este sentido, agrega que la información respecto de los servicios contratados es tanto un deber de los PRSTM para con los usuarios, pero también constituye un deber y una obligación por parte de los usuarios, de informarse respecto de los servicios contratados, por lo que no es adecuado diseñar medidas a partir de prácticas no generalizadas sino realizadas por el operador dominante.

Así las cosas, y específicamente sobre la eliminación de la causal de rechazo establecida en el numeral 4 del artículo 2.6.4.7. basada en la existencia de obligaciones vencidas en cabeza del usuario que presenta la solicitud de portación, el operador considera que la eliminación de esta causal implica:

- a) Impacto en ingresos para la compañía: Al hacer un análisis respecto del comportamiento de la cartera de la compañía y con la información actual de mora de los usuarios que deciden ejercer el derecho de portarse sin pagar sus deudas, evidencia un impacto, sólo para lo que va del año 2023 con fecha de corte 31 de marzo, de 69.541 millones de pesos.

- b) Carrusel de portaciones sin pago: considera que existe una alta probabilidad de que los usuarios, o al menos un gran número de usuarios acostumbrados a realizar malas prácticas, abusen del derecho a portarse de un operador a otro dejando deudas sin pagar en cada uno de los operadores.
- c) Impacto en reporte a centrales de riesgo: establece que liberar a los usuarios de las obligaciones de pago para ejercer el derecho a portarse, se va a generar necesariamente un incremento importante en reporte a centrales de riesgo, afectando la historia crediticia de los usuarios.
- d) Impacto en riesgo crediticio: que las compañías se van a ver en la obligación de tener criterios más rígidos a la hora de realizar los análisis de riesgo crediticio afectando y/o limitando, a su vez la capacidad de los usuarios de acceder a planes postpago.
- e) Afectación del mercado prepago: Aunque la problemática identificada hace alusión a bonos o moras ficticias, la Comisión introduce en esta misma problemática servicios como "adelanta tu saldo" u otro tipo de préstamos respecto de los cuales ni el mercado ni las autoridades han evidenciado problema alguno, en tanto constituye un préstamo que el usuario puede consumir al instante y que genera grandes beneficios para estos. Según el operador esta situación implicaría la eliminación de estos beneficios que, para el mercado prepago, constituye una gran ayuda para que los usuarios permanezcan conectados a bajos precios y bajo mecanismos de fianza o créditos pequeños, que ante el riesgo de cartera llevaría a las compañías a eliminarlos ante el enorme riesgo de una cartera irrecuperable al tratarse de pequeños préstamos.
- f) Incremento en costos de cobranza: para el operador esta alternativa igualmente va a generar un incremento muy alto en los costos que deben asumir los operadores en la gestión de cobranza.

Finalmente, respecto de las acciones de cobro prejudicial, judicial y extrajudicial, que son mecanismos para que las compañías persigan sus deudas por servicios efectivamente prestados, **TELEFÓNICA** indica que esta alternativa va a generar un impacto muy negativo en la cartera e ingresos de los operadores que han prestado un servicio, agregando costos y procesos para la prestación del servicio.

Así mismo, basándose en la Sentencia T-798 de 2007 de la Corte Constitucional, afirma que la regulación vigente contiene mecanismos constitutivos de cobros extraprocesales, como lo son las obligaciones de pago como requisito para ejercer el derecho de portarse a otro operador. En criterio del operador, este mecanismo disminuye la conflictividad entre PRSTM y usuarios y evita que se convierta en una fuente de litigios y/o de reportes negativos en centrales de riesgos que afectan tanto a los PRSTM, como a los usuarios.

En este sentido, sugiere a la Comisión contemplar y analizar medidas que solucionen la problemática identificada respecto de prácticas que puedan constituir abuso del derecho, garantizando de un lado el derecho de libre elección de los usuarios, así como los derechos de los PRSTM de recuperar y obtener la retribución por los servicios prestados, evitando además impactos en costos e ingresos. En ese sentido plantea que se debe mantener la causal de rechazo por mora, regulando el alcance de esta a productos

principales contratados por los usuarios, con lo que se eliminaría la causal de rechazar las solicitudes de portación cuando existan deudas relacionadas con servicios que no correspondan al servicio principal contratado por el usuario. Esta propuesta eliminaría la posibilidad de realizar malas prácticas como las que señala la CRC al generar bonos, regalos y otros mecanismos que a la postre sirvan de fundamento para rechazar una solicitud de portabilidad por este tipo de servicios u otros servicios adicionales cuyos montos sean bajos e impidan el derecho de libre elección de los usuarios, y mantenerla sólo para el producto principal, cargo básico o servicio inicialmente contratado, con lo cual se minimiza el impacto en cartera, ingresos y promueve el cumplimiento de las obligaciones principales, conocidas y ciertas por parte de los usuarios.

En resumen, el operador solicita a la Comisión se revise la solución planteada a la problemática identificada para efectos de (i) evitar generar una cultura de no pago, (ii) impactar negativamente ingresos y cartera de los PRSTM, (iii) Afectar los beneficios que los usuarios hoy tienen y (iv) solucionar los aspectos relativos a las deudas pendientes con los operadores evitando las malas prácticas identificadas, principalmente por parte del operador dominante y/o respecto del segmento en donde se presenta esta problemática.

### Respuesta CRC:

En relación con los comentarios de **CLARO**, los **OMV** y **TELEFÓNICA** según los cuales las medidas propuestas generarían una cultura del no pago entre los usuarios y por esa vía, además, permitirían que se desarrollaran los denominados 'carruseles de portaciones', esta Comisión considera apropiado presentar las siguientes consideraciones.

En primer lugar, se debe aclarar que la medida propuesta tiene como finalidad fortalecer el derecho de los usuarios a portarse y por lo tanto a elegir el operador de su preferencia. Por esta vía, se apunta a reducir la probabilidad de que se restrinja indebidamente la portación de usuarios, teniendo en cuenta los hallazgos de la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>7</sup>, los cuales, además, se ven corroborados por las cifras de portabilidad expuestas en el documento soporte en la sección 3.2. Evolución Normativa de la Portabilidad Numérica Móvil en Colombia.

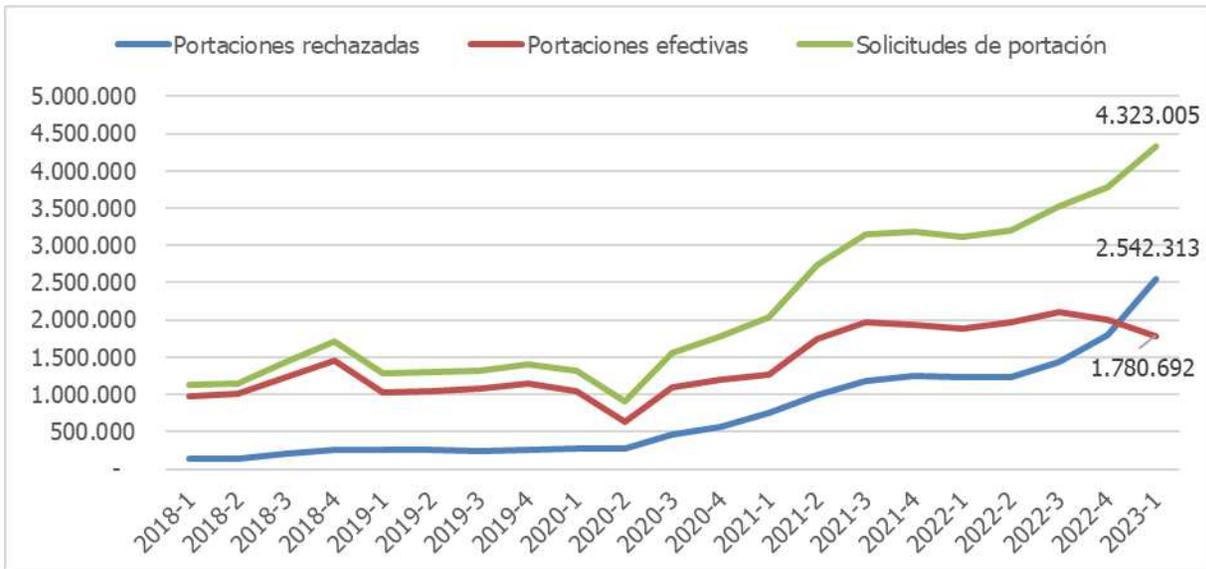
En particular, las cifras actualizadas al primer trimestre del año 2023, evidencian un incremento en la tasa de solicitudes de portaciones rechazadas al pasar del 47% en el 2022-4T al 57% en el 2023- 1T,

<sup>7</sup> Respuesta del 13 de enero de 2023 al requerimiento de esta Comisión efectuado mediante radicado 2022531039 del 28 de diciembre de 2022. Resolución SIC No. 24224 de 2019, confirmada por la Resolución SIC No. 7882 de 2020 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 45021 de 2020 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35149 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 82566 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35137 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 89696 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35156 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 84283 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35150 de 2022; Resolución SIC No. 13425 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 46371 de 2022 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 85281 de 2022 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35180 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 88740 de 2022 en primera instancia; Resoluciones SIC 21287 y 21287 del 25 de abril de 2023.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 17 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

lo que implica un aumento de 12 puntos porcentuales (pp) (Ver Gráfico 1). Así mismo, al analizar la evolución de las causales de rechazo por parte de los PRSTM, se evidencia un incremento de en el porcentaje de solicitudes de portación rechazadas por la causal "Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles" al pasar del 73,6% en el 2022-4T al 83,5% en el 2023- 1T, lo que implica un aumento de 9,8 puntos porcentuales (pp) por esta causal de rechazo (Ver Tabla 1).

**Gráfico 1. Evolución de las solicitudes de portación, 2018-1T a 2023-1T.**



Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

**Tabla 1. Porcentajes de solicitudes rechazadas por el operador donante y por causal, 2022-1T a 2023-1T.**

Causal de rechazo - PRSTM	2022-1T	2022-2T	2022-3T	2022-4T	2023-1T
Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles	69,2%	67,2%	77,9%	73,6%	83,5%
Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude	21,3%	22,7%	13,8%	17,9%	9,6%
Número reportado como extraviado o hurtado sin reposición de SIM CARD	0,3%	0,3%	0,2%	0,2%	0,1%
Solicitante modalidad pospago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado	9,3%	9,8%	8,0%	8,3%	6,8%

Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Tal y como se explicó en el documento soporte de la propuesta, la aplicación indebida de las causales de rechazo de la portación por parte del operador donante, en particular de aquella relacionada con la existencia de mora en cabeza del usuario que se porta, podría constituir un abuso del derecho que tiene un impacto negativo significativo el volumen de portaciones efectivas, como lo indican las cifras antes presentadas, razón por la cual, incluso, la Comisión amplió el árbol del problema incluyendo una nueva causa.

Así, es importante recordar que las medidas propuestas no eliminan el hecho de que los usuarios deban cumplir con sus obligaciones contractuales, entre ellas el pago, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 2.1.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>8</sup>, ni tampoco modifican o van en contravía de lo establecido en el numeral 1 del artículo 18 de la Decisión 897 de 2022 de la CAN, sobre los deberes de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones<sup>9</sup>. Así, se recuerda, el alcance de las medidas se circunscribe únicamente a la eliminación del requisito establecido en el texto del numeral 1 del artículo 2.6.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 como condición para solicitar la portación numérica móvil y, en forma concordante, también a la eliminación de la causal de rechazo de portación señalada en el numeral 4 del artículo 2.6.4.7 de la misma resolución, ambos relacionados con la imposibilidad de que un usuario moroso se pueda portar a otro operador sin antes haber pagado su deuda pendiente. Lo anterior, entonces, atiende también al comentario específico de **TELEFÓNICA** según el cual es legítimo que un usuario tenga que pagar por un servicio del que fue informado, cuyas condiciones aceptó y que, en consecuencia, posteriormente utilizó, pues la modificación propuesta no desdice de este deber en cabeza de los usuarios.

Aclarado lo anterior, en segundo lugar, es importante resaltar que no existe información suficiente que permita concluir que las modificaciones propuestas vayan a derivar indefectiblemente en que algunos usuarios se porten de un operador a otro sin cumplir con sus obligaciones, de modo que no es posible saber con certeza si con ellas se generaría una cultura del no pago de los servicios de telecomunicaciones. Así, si bien puede existir la posibilidad de que el riesgo de crédito que asumen los operadores incremente por prácticas inescrupulosas de algunos usuarios, no es posible en este momento estimar dicho incremento ni su impacto en los operadores con certeza.

Más allá de lo anterior, y a modo de referencia, se pueden tener en cuenta otros sectores o mercados en los que no existen disposiciones tales como las que se pretenden modificar con este proyecto, es decir que imposibiliten el ejercicio de la libertad de elección de oferente de bienes o servicios por parte del consumidor, esta circunstancia no es considerada como la causa o fuente de que existan deudas

<sup>8</sup> "2.1.2.2. Obligaciones. Las principales obligaciones del usuario de servicios de comunicaciones son: (...) 2.1.2.2.2. Cumplir los términos y condiciones pactados en el contrato. 2.1.2.2.3. Pagar las obligaciones contraídas con el operador en las fechas acordadas."

<sup>9</sup> Decisión CAN 897 de 2022, por la cual se "sustituye la Decisión 638 de la Comisión de la Comunidad Andina relativa a los Lineamientos para la Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Telecomunicaciones". "Artículo 18. De los deberes de los usuarios. Los siguientes deberes están a cargo de los usuarios de la presente Decisión: 1. Pagar oportunamente los valores debidamente contratados y facturados por los servicios recibidos, de conformidad con las tarifas preestablecidas, según la normativa interna de cada País Miembro. (...)".

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 19 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

pendientes o morosidad. De conformidad con las cifras de la Superintendencia Financiera, tratándose de la cartera vencida de los establecimientos de crédito, a febrero de 2023<sup>10</sup>, la misma constituyó un 4.1% del total de la cartera bruta de estas entidades. A su vez, en relación con la cartera vencida en créditos de consumo la misma constituyó el 6,4% y la correspondiente a microcréditos constituyó el 6,2%.

En relación con el comentario de **TELEFÓNICA** sobre un posible incremento de los costos de cobranza asociados a las deudas vencidas de los usuarios, se debe precisar, en primer lugar, que las disposiciones legales y regulatorias que gobiernan el derecho a la portabilidad numérica móvil no son, en sí mismos, mecanismos de cobro cuya aplicación, bajo determinadas circunstancias, resulte en una obligada permanencia mínima<sup>11</sup>. Su finalidad no es otra más que promover, posibilitar y facilitar el ejercicio de la libertad de elección de los usuarios, de modo que pretender que la función de tales disposiciones es únicamente salvaguardar las acreencias de los operadores desconoce la naturaleza de la portabilidad como derecho de los usuarios y habilita a que, en la práctica, se pueda vulnerar dicho derecho bajo la égida de la posibilidad de reclamar el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En segundo lugar, si bien es necesario reconocer que las medidas sobre este aspecto podrían llegar a tener algún impacto sobre la cobranza de las obligaciones pendientes, es importante resaltar que no se puede saber cuál sería la magnitud de este impacto. Ahora bien, dadas las preocupaciones expresadas por los operadores sobre este aspecto este será tenido en cuenta dentro de las labores de monitoreo a partir de los análisis expost que se realicen sobre las diferentes medidas y que hacen parte del ciclo regulatorio.

Por otro lado, en relación el comentario de **TELEFÓNICA** según el cual la Comisión no realizó un análisis que incluyera información de toda la industria al momento de proponer las medidas en cuestión, sino que únicamente utilizó información de algunos operadores, es necesario responder que la labor de la CRC se ajustó en todo momento a la metodología de AIN, para lo cual se tuvo en cuenta la información sobre la PNM disponible en la base del ABD. Adicionalmente, durante cada una de las etapas de comentarios en el desarrollo del proyecto, los operadores interesados, incluido **TELEFÓNICA**, expresaron sus argumentos y recomendaciones sobre la formulación del problema y alternativas planteadas por la Comisión, lo cual fue revisado y analizado como un insumo en cada una de las etapas del proyecto.

Así, frente a la afirmación de que la metodología de simplificación, tal y como se presentó en el documento soporte que acompaña la propuesta regulatoria, permite no solo la eliminación de disposiciones regulatorias vigentes sino también su modificación, es importante aclarar que, en efecto,

<sup>10</sup> Superintendencia Financiera de Colombia. Informe mensual de evolución de cartera de créditos, febrero de 2023, hoja C4 'Establecimientos de Crédito (no incluye IOE'S) – Cartera de Créditos Bruta y Vencida (incluye Leasing) – Saldo Cartera (incluyendo Leasing) e indicadores de calidad y cubrimiento'. Disponible en: <https://www.superfinanciera.gov.co/inicio/informes-y-cifras/cifras/establecimientos-de-credito/informacion-periodica/mensual/evolucion-cartera-de-creditos-60950>.

<sup>11</sup> La inclusión de cláusulas de permanencia mínima en los contratos de prestación de servicios de comunicaciones está prohibida de conformidad con el numeral 8 del artículo 2.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 20 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

la CRC llegó a la conclusión de que, bajo un enfoque precisamente de simplificación, la eliminación de las disposiciones que imposibilitan la portación de los usuarios en caso de existir deudas vencidas correspondía a la opción más efectiva teniendo en cuenta los problemas identificados y sus causas y consecuencias.

Por otra parte, en relación con el comentario de **TELEFÓNICA** según el cual la causal de rechazo de portaciones bajo análisis constituye un mecanismo de cobro extraprocesal previsto en la regulación que es efectivo y que no requiere acudir ante la jurisdicción, por lo que contribuye a disminuir la litigiosidad y los reportes negativos en las centrales de riesgos que afectan a los usuarios, es necesario aclarar algunos aspectos sobre los mecanismos de cobro extraprocesal. Los instrumentos que permiten las reclamaciones extrajudiciales tienen como propósito que se puedan hacer efectivas las acreencias en forma eficiente y a un costo menor, siempre y cuando se respeten los límites impuestos por el ordenamiento jurídico y no se afecten los derechos de las personas. Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el límite de los mecanismos de cobro extrajudicial se supera precisamente cuando ellos derivan “*en un abuso del derecho por parte de quien ostenta la posición de acreedor*”<sup>12</sup>. En múltiples ocasiones la Corte ha señalado algunos de los límites de los mecanismos de cobro extraprocesal, destacando entre ellos el derecho a la intimidad, el buen nombre de los deudores y el debido proceso<sup>13</sup>.

En relación con las medidas propuestas, como se explicó antes, las reglas sobre portación –entre ellas aquellas relacionadas con las causales de rechazo– no tienen como función facilitar el cobro de las acreencias en cabeza de los operadores sobre sus usuarios sino posibilitar el ejercicio del derecho de libre elección de estos.

En relación con el comentario de **TELEFÓNICA** sobre el impacto en los ingresos de la compañía que causaría la implementación de las medidas propuestas, es necesario precisar, como ya se ha hecho, que el alcance de la propuesta no es eliminar la obligación de los usuarios de cumplir con sus obligaciones de pago por los servicios contratados. Como se indicó, no es posible anticipar el impacto que las medidas pueden tener en relación con la posibilidad de que algunos usuarios se puedan portar de un operador a otro dejando deudas insolutas. En esta línea, no es posible saber con certeza si la medida generaría o no una cultura de no pago, sobre todo si se tiene en cuenta que en otros sectores –tal y como se explicó antes en relación con la cartera de los establecimientos de crédito– los consumidores, en su gran mayoría, sí cumplen sus obligaciones.

Ahora bien, sobre el argumento de **TELEFÓNICA** según el cual la medida tendrá un impacto en el riesgo de los PRST debido a que se verán obligados a fortalecer la valoración de crédito sobre cada nuevo usuario, es preciso aclarar que, efectivamente, la medida incentivará el robustecimiento de las herramientas que utilizan los operadores para calificar y asignar un perfil de riesgo crediticio para cada usuario, lo que, en suma, contribuirá a mantener unos índices de cartera sanos para las empresas, dependiendo por supuesto de las características propias de cada operador. Lo anterior, además, se

<sup>12</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-798 de 2007.

<sup>13</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-412 de 1992, T-340 de 1993, T-228 de 1994, T-494 de 2002, T-814 de 2003, T-798 de 2007, entre otras.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 21 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

alinea con los postulados de diligencia que se derivan de las figuras del buen padre de familia<sup>14</sup>, la buena fe objetiva<sup>15</sup> y el buen hombre de negocios<sup>16</sup>, pues lo operadores se verían avocados a obrar con el cuidado y la prudencia debidos al momento de contratar con un nuevo usuario.

Teniendo en cuenta lo anterior, en la práctica los usuarios podrán acceder a los distintos planes ofrecidos en el mercado de acuerdo con el perfilamiento que de ellos hagan los operadores y el nivel de riesgo que estos decidan asumir con cada usuario.

Por otro lado, en atención al comentario de **TELEFÓNICA** sobre la supuesta afectación de la modalidad prepago, es importante recordar que en la práctica sí se han evidenciado irregularidades en la aplicación de la causal de rechazo por obligaciones en mora tratándose de líneas prepago. En efecto, en las investigaciones adelantadas por la SIC<sup>17</sup> –referidas en el documento soporte del proyecto– se identificaron casos en los que se encontró probada la aplicación indebida de la referida causal en relación con solicitudes de portación de líneas prepago, de modo que no es cierto que en dicha modalidad no se hayan evidenciado los mismos problemas identificados en la modalidad pospago.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el numeral 1 del artículo 2.1.1.3. de la Resolución CRC 5050 de 2016, la modalidad prepago se define en los siguientes términos:

*"2.1.1.3.1. Modalidad prepago: Caso en que el usuario, a través de recargas o mecanismos similares, cuenta con un saldo para acceder a los distintos servicios de comunicaciones ofrecidos por su operador a través de paquetes, planes, promociones u ofertas. Cada consumo realizado (llamada, sesión de datos, SMS, televisión, etc.) será descontado de dicho saldo."*

Lo anterior significa que para la prestación de servicios en la modalidad prepago es necesario que los usuarios hagan recargas previamente al uso del servicio, de modo que, en principio, no existe riesgo de crédito pues los servicios han sido prepagados. Ahora bien, en la práctica, existen promociones dirigidas a los usuarios prepago con base en las cuales los operadores otorgan pequeños créditos para el uso del servicio sin la necesidad de prepagar, los cuales serán pagados por los usuarios cuando hagan una siguiente recarga de cuyo valor el operador descontará el valor del crédito antes otorgado. En este punto es importante destacar que este tipo de promociones conlleva un riesgo de crédito inherente que los operadores valoran y aceptan en ejercicio de su libertad y autonomía y de su carácter profesional

<sup>14</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil y Agraria, Sentencia del 7 de diciembre de 2021, expediente T 7300122130002021-00323-01.

<sup>15</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Sentencia del 2 de agosto de 2001, expediente 6146.

<sup>16</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil, Sentencia del 30 de marzo de 2005, expediente 9879.

<sup>17</sup> Respuesta del 13 de enero de 2023 al requerimiento de esta Comisión efectuado mediante radicado 2022531039 del 28 de diciembre de 2022. Resolución SIC No. 24224 de 2019, confirmada por la Resolución SIC No. 7882 de 2020 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 45021 de 2020 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35149 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 82566 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35137 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 89696 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35156 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 84283 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35150 de 2022; Resolución SIC No. 13425 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 46371 de 2022 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 85281 de 2022 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35180 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 88740 de 2022 en primera instancia.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 22 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de comerciantes y empresarios. Este riesgo de crédito relacionado con el mercado prepago que asume el operador que implementa este tipo de prácticas existe independientemente del régimen de portabilidad. Ciertamente, en el caso de que un usuario se beneficie de este tipo de promociones y utilice el servicio, no es posible saber si en el futuro hará una recarga, o cuándo la hará, a partir de la cual el operador pueda descontar el valor que se le anticipó al usuario.

De otro lado, en atención al comentario de **TELEFÓNICA** según el cual, si las conductas mediante las cuales se está abusando de la causal de rechazo de portación por existencia de mora son ejecutadas por el operador con posición dominante, no deberían implementarse medidas que afecten el derecho de los demás operadores a recibir el pago por los servicios prestados sino únicamente a ese operador, es importante recordar que, de conformidad con los hallazgos de la SIC en ejercicio de sus funciones de vigilancia y control en materia de protección de usuarios de servicios de comunicaciones, la aplicación indebida de la causal de rechazo en cuestión es un comportamiento que han ejecutado varios operadores<sup>18</sup> por lo que es posible concluir que este tipo de prácticas, entre otras relacionadas con las causales de rechazo de portabilidad, no son exclusivas de un único operador, sino que en realidad están siendo replicadas en todo el mercado. Así lo evidencian las cifras de portabilidad, según las cuales el aumento de los rechazos de portaciones no se presenta únicamente por los del citado operador dominante, tal y como se ve en las siguientes tablas, donde **COMCEL**, **TELEFÓNICA** y **VIRGIN** presentan una tasa de rechazo superior al 30%.

**Tabla 2. Porcentaje de portaciones rechazadas por el operador donante sobre el total de solicitudes de portación.**

Operador	2022-1T	2022-2T	2022-3T	2022-4T	2023-1T
CLARO	10,7%	9,7%	10,4%	19,7%	34,4%
MOVISTAR	18,5%	15,8%	19,1%	19,6%	33,1%
TIGO	12,3%	11,3%	11,4%	10,9%	13,1%
VIRGIN MOBILE	9,9%	7,8%	9,6%	18,6%	32,3%
WOM	16,9%	18,3%	23,0%	17,9%	10,7%

**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

**Nota:** el total de solicitudes de portaciones solo contempla las portaciones efectivas y las portaciones rechazadas por los PRSTM, se excluyen las portaciones rechazadas por el ABD.

Así mismo, al analizar los rechazos por mora desagregado por operador, se evidencia que los PRSTM que más rechazan por esta causal son Claro y Telefónica.

<sup>18</sup> Respuesta del 13 de enero de 2023 al requerimiento de esta Comisión efectuado mediante radicado 2022531039 del 28 de diciembre de 2022. Resolución SIC No. 24224 de 2019, confirmada por la Resolución SIC No. 7882 de 2020 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 45021 de 2020 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35149 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 82566 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35137 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 89696 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35156 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 84283 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35150 de 2022; Resolución SIC No. 13425 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 46371 de 2022 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 85281 de 2022 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35180 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 88740 de 2022 en primera instancia.

**Tabla 3. Porcentaje de solicitudes de portación rechazadas por la existencia de obligaciones de pago exigibles.<sup>19</sup>**

Operador	2022-1	2022-2	2022-3	2022-4	2023-1
CLARO	46,8%	48,0%	56,4%	63,6%	89,8%
MOVISTAR	83,9%	79,6%	86,8%	86,9%	90,0%
TIGO	58,8%	57,8%	68,6%	58,2%	45,5%
VIRGIN MOBILE	65,4%	52,3%	72,4%	65,5%	68,5%
WOM	87,1%	85,7%	92,3%	85,9%	58,8%

**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

De lo anterior se sigue, evidentemente, que los problemas identificados por la CRC en relación con la posibilidad de impedir la portación de usuarios cuando existan obligaciones vencidas no provienen de la circunstancia específica de que un agente ostente la posición dominante en uno o varios mercados, sino que también se presentan con otros operadores, lo que significa que es un problema que se ha replicado por un grupo de agentes en el mercado, por lo que la modificación de la regulación general contribuye a solventar esta situación.

Acerca del comentario de **TELEFÓNICA** y **CLARO** sobre mantener la obligación de los usuarios de estar al día con sus obligaciones de pago, pero modificando la causal de rechazo de portación relacionada para que solamente aplique en caso de que las deudas estén asociadas a los servicios principales contratados por el usuario y no a servicios adicionales, es importante aclarar por parte de la Comisión que, a modo de referencia, se han identificado casos en los que, precisamente, los 'bonos de fidelización' que generaban la deuda que impedía las portaciones ya venían incluidos en la factura periódica principal del servicio<sup>20</sup>.

Teniendo esto en cuenta, limitar la posibilidad de invocar esta causal de rechazo a aquellas deudas originadas únicamente en el servicio principal contratado, excluyendo a los servicios adicionales, no es una medida que pueda ser considerada efectiva pues, en la práctica, las promociones comerciales que tienen como efecto la generación de deudas que imposibilitan la portación ya están siendo incorporadas al servicio principal. Aún, en gracia de discusión, si se considerara que tales promociones son servicios adicionales, nada obsta para que, a través de la modificación de las condiciones de tales promociones, estas se incorporaran al servicio principal y por lo tanto tuvieran el mismo efecto de la retención de los usuarios cuando existiera mora. Por este motivo, en atención al comentario de **CLARO** según el cual debería restringirse la generación de segundas facturas o facturas accesorias relacionadas con servicios distintos al principal, esta Comisión no considera que dicha alternativa propuesta tenga vocación real de solucionar la problemática analizada.

Por otra parte, en atención a la propuesta de **CLARO** basada en que se mantenga la causal de rechazo, pero únicamente limitada a deudas que superen los \$1.500 en la modalidad prepago y que superen los

<sup>19</sup> También por terminación del contrato, o porque el número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago.

<sup>20</sup> Resolución SIC 13425 del 2022, confirmada en primera instancia por la Resolución SIC 46371 del 2022 y en segunda instancia por la Resolución SIC 85281 de 2022.

\$5.000 en la modalidad pospago, esta Comisión evaluó la viabilidad de la propuesta y a partir de los análisis se estima necesario poner de presente las siguientes consideraciones. Específicamente en relación con el valor propuesto de \$5.000 para las deudas asociadas a los servicios pospago, es importante destacar que de conformidad con algunas de las denuncias que dieron origen a las investigaciones de la SIC sobre la materia<sup>21</sup>, algunas de las promociones comerciales que posteriormente se convierten en una deuda si se cumplen ciertas condiciones giran alrededor de valores superiores a dicho monto, como \$10.000 y otras cifras semejantes. Teniendo en cuenta lo anterior, el establecer un mínimo de \$5.000 para las deudas de usuarios de la modalidad pospago podría no ser una medida efectiva, pues algunas de las conductas indebidas asociadas a este particular persistirían. Por otro lado, en relación con el valor propuesto de \$1.500 para las deudas de la modalidad prepago, debe tenerse en cuenta nuevamente que, en principio, este tipo de servicios están encaminados a que para el momento en que el usuario utilice el servicio el mismo ya haya sido prepago a través de recargas, de modo que no exista riesgo alguno de impago para los operadores, por lo que los riesgos de crédito derivados de las promociones comerciales basadas en anticipos y pequeños créditos otorgados por los operadores a los usuarios prepago, en realidad, son riesgos que los operadores autónomamente deciden asumir y que, además, no desaparecen con las modificaciones propuestas por la Comisión.

En relación con el comentario específico de **CLARO** sobre la dificultad de recuperación para deudas con un valor inferior al 15% de un salario mínimo legal mensual vigente (SMLMV), esto es, inferiores a \$159.900, en razón a lo establecido en la Ley 2157 de 2021 sobre el cumplimiento del requisito de la doble comunicación al deudor antes de poder reportar su mora ante una central de riesgo, se hace necesario hacer las siguientes precisiones.

En primer lugar, de conformidad con el artículo 12 de la Ley 1266 de 2008 –conocida como ley de habeas data financiero–, es requisito para el reporte de información negativa crediticia ante una central de riesgo el haber comunicado previamente al deudor. Este reporte solamente podrá realizarse pasados 20 días calendario contados a partir de la fecha en que se envió la comunicación al deudor sobre la obligación vencida.

En segundo lugar, el artículo 3 de la Ley 2157 de 2021, que modificó el artículo 13 de la Ley 1366 de 2008, dispuso que cuando se trate de obligaciones iguales o inferiores al 15% de un (SMLMV), deberán enviarse al menos dos comunicaciones, en días diferentes, al deudor moroso, de modo que el reporte negativo solamente podrá hacerse hasta pasados 20 días calendario a partir de la segunda comunicación.

Aclarado lo anterior, se concluye que si bien cuando se trate de obligaciones con un valor inferior al 15% de un SMLMV se debe enviar una segunda comunicación al deudor antes de poder proceder con el reporte ante la central de riesgo, lo cierto es que, en la práctica, dicha situación no difiere sustancialmente del requisito inicial para deudas superiores a dicho valor. En efecto, es perfectamente posible que las dos comunicaciones necesarias se hagan en días consecutivos, de modo que no existe

<sup>21</sup> Resolución SIC 13425 del 2022, confirmada en primera instancia por la Resolución SIC 46371 del 2022 y en segunda instancia por la Resolución SIC 85281 de 2022.

una gran diferencia entre uno y otro procedimiento –para deudas superiores y para deudas inferiores al 15% de un SMLMV–, pues, en cualquiera de los dos casos, se deberá esperar por lo menos 20 días calendario antes de hacer el reporte negativo.

Todo esto permite concluir que, si bien existe un requisito adicional cuando se trate del reporte de deudas de bajo valor ante centrales de riesgo crediticio, lo cierto es que el mismo no tiene la potencialidad de aumentar en gran medida la dificultad para hacer dichos reportes por el volumen de los mismos.

Ahora bien, teniendo en cuenta la existencia de este requisito previo para proceder con el reporte negativo ante las bases de datos de las centrales de riesgo crediticio, esta Comisión considera adecuado analizar la manera en que, en la práctica, podrían o no ocurrir los denominados ‘carruseles de portación’ que refieren varios operadores en sus comentarios. Para lo anterior, entonces, se presentará un caso hipotético de un usuario que pretende portarse de operador en operador varias veces dejando obligaciones vencidas en cada operador sin que sus portaciones puedan rechazarse por la existencia de mora. El ejemplo es el siguiente:

- La obligación de pago de un usuario de la modalidad pospago con el operador A es de \$50.000 –es decir menos del 15% de un SMLMV– y vence el 23 de abril de 2023. El 24 de abril el operador A remite al usuario la primera comunicación informándole de la mora y el 25 de abril remite al usuario la segunda comunicación –de conformidad la Ley 1266 de 2008, modificada por la Ley 2157 de 2021–. Ya desde el 23 de abril, sin pagar su deuda al operador A, el usuario se porta al operador B, en el que contrata un plan cuyo periodo de facturación va desde el 23 de abril hasta el 22 de mayo. Así, la fecha límite de pago del periodo facturado con el operador B es el 6 de junio, día en que el usuario, sin pagar su deuda con el operador B, solicita la portación al operador C.
- De conformidad con la Ley 1266 de 2008, modificada por la Ley 2157 de 2021, antes de que el operador A pueda realizar el reporte negativo por la deuda de \$50.000 ante una central de riesgo crediticio, deben transcurrir por lo menos 20 días a partir de la fecha en que dicho operador envió la segunda comunicación al usuario informándole sobre la mora. Así, dado que el operador A envió la segunda comunicación al usuario el 25 de abril, estaría habilitado para hacer el reporte negativo ante una central de riesgos el 16 de mayo.
- Así las cosas, cuando el usuario solicita su segunda portación el 6 de junio, esta vez al operador C, ya habría sido reportado ante una central de riesgo crediticio por el operador A. Teniendo en cuenta lo anterior, el operador C, al decidir si contrata con este usuario, podrá verificar el reporte negativo que recae sobre dicho usuario moroso, lo que le permitirá valorar el perfil de riesgo de dicho usuario y decidir si le presta o no sus servicios.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 26 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Como se vio en el ejemplo explicado, un usuario moroso solamente podría portarse una vez –en el ejemplo, al operador B– antes de ser reportado ante una central de riesgo crediticio, de modo que, a partir de dicho reporte, en las siguientes solicitudes de portación que presente el usuario moroso –en el ejemplo, al operador C–, cada operador tendría información suficiente, a través de la consulta en la central de riesgo crediticio, para valorar el riesgo de crédito que conlleva el usuario moroso y, en ejercicio de su autonomía y su nivel de apetito o aversión al riesgo, decidir si contrata o no con él. Lo anterior significa que, en la práctica, teniendo en consideración los requisitos exigidos por la Ley 1266 de 2008, modificada por la Ley 2157 de 2021, en la práctica, los PRSTM sí contarían con la información sobre el riesgo de crédito de los usuarios en forma oportuna para decidir si contratan o no con un usuario moroso.

Finalmente, esta Comisión considera oportuno presentar algunos argumentos adicionales en relación con la propuesta de eliminación de las disposiciones que imposibilitan la portación de usuarios cuando existan obligaciones pendientes. En efecto, esta Comisión considera que la eliminación de las disposiciones que impiden la portación de usuarios morosos va en línea con lo establecido en varias normas vigentes del Régimen de Protección de Usuarios establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016. Concretamente en relación con la portabilidad numérica, el numeral 2 del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016 –disposición hoy vigente– establece como obligación de los operadores lo siguiente:

*“Abstenerse de utilizar las obligaciones contractuales como una barrera para el desarrollo efectivo del proceso de portación. En consecuencia, la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas”.*

La anterior disposición indica que, a pesar de existir obligaciones pendientes, las mismas no deberían ser usadas como barreras para el desarrollo efectivo de la portación, por lo que, cuando un usuario lo solicite *“la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas”.*

En concordancia con lo anterior, a su vez, el numeral 1 del artículo 2.6.2.2.1 de la misma resolución señala como derecho de los usuarios respecto de la portabilidad el siguiente:

*“Solicitar la Portación de su número. En consecuencia, la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas y la devolución de equipos, cuando aplique, y los demás cargos a que haya lugar. Al solicitar la portación del número se entenderá que el usuario ha solicitado la terminación del contrato con el Proveedor Donante y dará lugar a la celebración de un nuevo contrato con el Proveedor Receptor”*

De la redacción de la primera parte del texto de la norma citada se evidencia que las portaciones solicitadas *“se efectuará[n] sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas”.* Adicionalmente, la parte final de la citada norma dispone que al solicitar la

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 27 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

portación se entenderá que el usuario está solicitando la terminación del contrato con el operador donante, lo que concuerda con lo dispuesto en el artículo 2.1.8.3 de la misma Resolución CRC 5050 de 2016, según el cual “*el usuario que celebró el contrato puede terminarlo en cualquier momento*” y “*sin que el operador pueda oponerse, solicitarle que justifique su decisión, ni exigirle documentos o requisitos adicionales*”.

Como es evidente, estas disposiciones van en línea con el derecho de los usuarios a elegir libremente a su PRSTM, como lo establece el numeral 1 del artículo 23 de la Ley 1341 de 2009<sup>22</sup> y el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>23</sup>.

Finalmente, en relación con este requisito para la portación, para esta Comisión es importante resaltar que recientemente la SIC nuevamente formuló pliego de cargos en contra de algunos operadores<sup>24</sup> por, entre otras cosas, “*diseñar e implementar estrategias comerciales y/o promociones y ofertas que tienen como efecto, impedir que los usuarios elijan libremente su proveedor de servicios, lo que a la postre generaría una permanencia determinada en el uso del servicio prestado por el operador*”, con lo que presuntamente se estaría transgrediendo lo dispuesto en el numeral 8 del artículo 2.1.3.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016. Esto da cuenta de la vigencia de la problemática asociada con la indebida aplicación de las disposiciones que imposibilitan la portación cuando existan obligaciones pendientes y se compagina con los datos sobre portaciones rechazadas presentados en la Tabla 1, de lo que se deriva, entonces, la necesidad de que sea abordada a través de las medidas regulatorias propuestas por la Comisión.

### 3.2 Artículo 2 – NIP de confirmación.

#### CLARO

Sugiere generar un mecanismo para que la portación se pueda anular o revertir de forma inmediata, para cuando el usuario titular haya recibido el NIP sin solicitarlo, de lo contrario, así se evidencie la ocurrencia de un fraude no existiría un mecanismo que permita evitarlo. En esta línea señala que la reversión de la portabilidad contemplaría un escenario de fraude que se viene presentando últimamente y para el cual no existe un procedimiento o solución, afectando al cliente ya que no puede hacer nada tras haber perdido su línea bajo el entendido que este fraude ocurre con la confirmación del NIP y se materializa en la ventana de la portabilidad.

<sup>22</sup> “TÍTULO IV. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL USUARIO. Artículo 53. Régimen jurídico. (...) Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios. 1. **Elegir y cambiar libremente el proveedor** y los planes de precios de acuerdo con lo autorizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, salvo las condiciones pactadas libremente en el contrato, las cuales deben ser explícitas, claras y previamente informadas al usuario. (...)” (NSFT)

<sup>23</sup> “Artículo 2.1.1.2. Este régimen se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los siguientes principios orientadores: (...) 2.1.1.2.2. **Libre elección. En todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador**, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento. (...)” (NSFT)

<sup>24</sup> Resoluciones SIC 21287 y 21287 del 25 de abril de 2023.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 28 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Así las cosas, manifiesta que este escenario se produce cuando un cliente fue objeto de fraude vía engaños en los cuales entregó el OTP sin mediar la voluntad; por ejemplo, en caso de un malware en su celular (software que reenvía el contenido de los SMS), cambio de sim card indebido, entre otros. En estos casos el defraudador obtiene el NIP de portabilidad y programa la ventana de portabilidad y a pesar de que la línea esté desactivada o suspendida la portabilidad se da en la fecha de la ventana y no se puede evitar.

En este sentido concluye que al incluir la reversión de la portabilidad el cliente al comunicarse con el operador para desconocer el trámite de portabilidad, posterior a la llegada del SMS, tendrá un escenario en el cual es protegido de este fraude.

### COLOMBIA MÓVIL

Propone una redacción diferente para el texto del mensaje a través del cual se remite el NIP, esto con el propósito de evitar fraudes bancarios y de suplantación de identidad. En su criterio, el mensaje debería ser el siguiente:

*"Su NIP es xxxxx y será usado para cambiar su línea móvil xxxxxxxxxxxx a otro operador. Si no lo solicitó avise a su operador ya. No comparta el código con nadie"*

Sin embargo, el operador manifiesta que existen dos situaciones asociadas a este aspecto que no atiende la propuesta de la CRC relacionadas con el momento en que el usuario informe a su operador sobre la recepción del NIP no solicitado y con los mecanismos de que el operador donante dispone para atender esta situación.

En la primera señala que si el usuario que recibe un NIP sin haberlo solicitado informa al operador donante acerca de ello antes del inicio de la ventana de cambio de que trata el artículo 2.6.4.9 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el ABD debería estar en la obligación de no continuar con la portación.

En segundo lugar, manifiesta que si el usuario que recibe el NIP no solicitado informa al operador donante después de la ventana de cambio, si la portación se ejecutó, se debe permitir un proceso de reversión de portabilidad (*rollback*) ante el operador donante, que a su vez lo solicitará al receptor, quien debería estar obligado a aceptar estas solicitudes de *rollback* si se trata de casos de suplantación de identidad o fraude debidamente probados por el usuario.

### ETB

Propone un contenido del mensaje de envío del NIP diferente al expuesto en la propuesta regulatoria. Lo anterior, indica, con el ánimo de evitar confusiones, en la medida que los usuarios aún no tienen interiorizado lo que significa NIP o Número de identificación personal:

"Su portabilidad iniciará con el NIP XXXXX para que su línea se cambie a otro operador, si no lo solicitó comuníquese con su operador móvil"

Este mensaje se basa en el mensaje que tiene El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) en México, el cual cuenta con un lenguaje más coloquial para los usuarios: "Está iniciando su cambio de empresa de telefonía móvil, Entregue la clave a la nueva empresa solo si desea cambiarse. Su NIP de portabilidad es XXXX".

Por otra parte, propone que la remisión del NIP al usuario a través del SMS no esté a cargo del operador donante por el incentivo negativo que tiene frente al proceso, sino que este rol lo asuma otro de los participantes, como el ABD o el proveedor receptor. Señala que si bien la regulación indica que el envío lo realiza el ABD, en la operación, específicamente, en el manual de interfases de se indica: *"Una vez validada la solicitud de generación de NIP, el ABD generará de forma aleatoria un número compuesto de un número configurable de dígitos, que inicialmente será igual a 5 dígitos. El ABD entregará a la red del donante el NIP para que este sea enviado al usuario vía SMS. Para la entrega de los SMS, cada operador móvil establecerá un enlace físico o vía Internet, y se realizará mediante protocolo SMPP (Short Message Peer-to-Peer Protocol)."*

Por otro lado, se sugiere que se aumente el indicador de efectividad del envío del NIP de 95% a un 98.9%, ya que con los tiempos actuales del proceso y el número de portaciones que se vienen manejando un margen de 5% es significativo en las eficiencias del proceso.

Con respecto a la vigencia del NIP, el operador expone que en la regulación no se señala o se indica que el NIP tenga una vigencia, esto es, un lapso en el que el NIP generado puede tener una o varias interacciones para el trámite de portabilidad, a nivel operativo, específicamente en el Manual de Interfases del proceso de portabilidad se le ha asignado una vigencia de quince (15) días, la cual culmina cuando la solicitud de portabilidad es aceptada o cuando termina el periodo de vigencia establecido. En efecto, en el Manual de Interfaces del proceso de portabilidad se indica que: el NIP siempre se encontrará vigente durante el plazo de 15 días solo para el número, independientemente de qué operador lo solicite". Lo anterior, tiene como efecto que mientras se haya generado un NIP y esté vigente el usuario no puede solicitar la generación de otro NIP. Luego en la práctica puede ocurrir que se genere un NIP sin una solicitud de portabilidad real para ese usuario y, durante esos quince (15) días si el usuario decide portarse no puede realizarlo hasta tanto no se cancele el NIP generado, lo que limita operativamente el trámite y tiene como efecto una restricción al derecho de portabilidad.

Frente a lo anterior, el operador solicita a la Comisión que tenga en cuenta esta fase operativa en la regulación y se indique claramente i) si el NIP tiene o no una vigencia y los efectos de la misma dentro del proceso, ii) que se señale la alternativa de recuperación del NIP cuando el usuario no pueda acceder a éste y iii) se dé claridad sobre las diferentes interacciones o relanzamientos del proceso de portabilidad durante esa vigencia para que las Entidades de Control y Vigilancia tengan claridad sobre esta vigencia, las interacciones y los tiempos del proceso de portabilidad con los relanzamientos o nuevos intentos sobre el mismo NIP.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 30 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## OMV

En relación con el envío del NIP de conformidad con el artículo 2.6.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, proponen que el remitente del NIP se identifique como 'NIP' de modo que sea más fácil para el usuario saber que se trata del NIP para el proceso de portación.

En relación con el contenido del mensaje, proponen el siguiente texto:

"Se solicitó el cambio de su línea xxxxxxxxxx a otro operador. Su NIP es xxxxx y será usado para portarla. Si no lo solicito comuníquese con su operador móvil"

Por otra parte, indica que si un usuario detecta que están cometiendo fraude para portar su línea sin su consentimiento y se comunica con su operador ¿cómo podría rechazarse dicha portación dado que no hay una causal para esto?

## PTC

Considera que el contenido del mensaje del SMS no es lo suficientemente contundente, ya que el usuario debe entender la responsabilidad de facilitar el NIP, o de la importancia de comunicarse con su operador actual en caso tal de que no lo haya solicitado. Por esta razón, proponen las siguientes alternativas:

"Su Número de Identificación Personal es xxxxx y será usado para cambiar su línea xxxxxxxxxx a otro operador. este número es único y confidencial, Si no lo solicitó comuníquese con su operador móvil."

"Su Número de Identificación Personal es XXXXX, este número es único y confidencial, solo infórmelo a su nuevo Operador para realizar la Portabilidad su línea xxxxxxxxxx"

Por otro lado, señala que actualmente el envío del NIP se da por gestionado por el ABD, sin embargo, resulta beneficioso implementar una alternativa de confirmación de entrega al usuario, lo que permitiría controlar los tiempos de entrega al usuario de forma real y sin la manipulación de otros operadores.

## TELEFÓNICA

En relación con el mensaje de texto informativo para el usuario, y como medida para evitar el fraude, especialmente por suplantación, **TELEFÓNICA** manifiesta que la CRC no estableció un proceso de cancelación del proceso, y/ causal de rechazo asociada, esto es cuando el usuario se comunique con su operador y manifieste que no ha solicitado portarse a otro operador, por lo que **TELEFÓNICA** sugiere a la CRC establecer una consecuencia que frene dicho proceso cuando se determina que el cliente no lo ha solicitado, planteando dos (2) escenarios:

- a) Solicitud de cancelación del proceso de portabilidad antes de aceptación de la solicitud de portabilidad: Se propone crear una causal de rechazo específica para esta casuística para que, al llegar la solicitud, sea rechazada y el cliente no se vea afectado por el fraude.
- b) Solicitud de cancelación del proceso de portabilidad (Por No reconocimiento del proceso de portabilidad) después de la aceptación de la portabilidad y antes de la Fecha de ventana de cambio.

Así mismo, **TELFÓNICA** considera que en estos casos se requeriría de un contacto con el cliente para confirmar el fraude en curso y ese contacto del usuario con operador donante no debería entenderse como un proceso de retención durante el proceso de portación.

### Respuesta CRC:

En relación con los comentarios presentados por **COLOMBIA MÓVIL**, los **OMV**, **PTC** y **ETB** en el que realizan propuestas al contenido del SMS que acompaña al NIP, como lo mencionan estos PRST, la CRC considera que este mensaje debe ser claro y contundente para el usuario con el fin de generar una alerta en caso de no haber solicitado la portación. Por lo anterior, se tomaron en consideración las propuestas realizadas por estos para la construcción del mensaje, dado que están en línea con el objetivo de usar un lenguaje más claro para los usuarios, por lo que se incluirá dentro de la resolución definitiva el siguiente texto que acompañará el SMS del NIP:

“Su Código NIP es xxxxx y es personal. Se usará para pasar su línea xxxxxxxxxx a “nombre comercial PRST receptor”. Si no solicito este cambio, contacte a su operador de inmediato.”

Ahora bien, dentro de los comentarios los **OMV**, **CLARO**, **COLOMBIA MÓVIL** y **TELFÓNICA** señalan que si bien con el SMS se alerta al usuario de un posible fraude, se debe realizar un procedimiento con el fin de poder cancelar el proceso de portación, lo cual no está contemplado en la regulación. Al respecto, la CRC acoge la solicitud de los PRST y procederá a incluir, dentro del marco normativo de la portabilidad, la posibilidad de revertir el proceso una vez este haya iniciado sin autorización del titular de la línea, lo cual podrá ocurrir dentro de cualquier etapa del proceso de portación e incluso si la suplantación se identificó posterior a la ventana de cambio el proveedor receptor deberá proceder a bloquear inmediatamente la línea y se deberá proceder con el retorno del usuario al proveedor donante. Esto con el fin de no permitir que ocurran portaciones fraudulentas sin la autorización del titular. Así las cosas, una vez el usuario manifieste la suplantación de identidad, el proveedor donante deberá comunicar esta situación al ABD a más tardar el mismo día hábil en el que se efectúe la ventana de cambio, el cual tendrá la obligación de dar por terminado el proceso de portación e informar al receptor de la ocurrencia. En caso de que la portación llegue a concretarse y el número sea activado en la red del proveedor receptor una vez sea informado por el ABD, este deberá proceder a bloquear la línea y revertir la portación.

En cuanto al comentario realizado por **ETB** y **PTC** en el que solicita que el envío del NIP no esté a cargo del operador donante, sino que este rol lo asuma otro de los participantes, se debe mencionar que de acuerdo con el artículo 2.6.4.2, el NIP debe ser enviado por el ABD al usuario, sin embargo, la CRC no

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 32 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

define ni cómo debe ser enviado, ni a través de quién. En este sentido, depende de los PRSTM y el ABD determinar el protocolo del envío del mensaje con el NIP. Sin embargo, es imposible que el SMS llegue al usuario sin intervención del proveedor donante puesto que es en su red donde termina este mensaje, debido a que el usuario se encuentra allí alojado. En esta línea, la regulación sí define que el SMS debe ser enviado en un lapso no mayor a cinco minutos desde el momento en que se ha solicitado su envío en el 95% de los casos, y nunca podrá ser superior a diez minutos.

Adicional a lo anterior, de acuerdo con el artículo 2.6.16.4 de la resolución CRC 5050 de 2016, se establece que el ABD deberá adoptar las adecuaciones en sistemas y procesos, así como también las acciones necesarias para efectuar la medición mensual del indicador de Efectividad de Entrega de los NIP de cada proveedor donante el cual deberá ser superior al 97% en el mes. Por lo anterior, no se acoge la solicitud de **ETB y PTC**.

### 3.3 Artículo 3 – Solicitud de Portación.

#### CLARO

Propone exigir en la solicitud de portación para personas naturales que se aclare el tipo de documento que se está anexando (cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte y NIT), se verifique el primer y segundo apellido (cuando aplique) y la fecha de expedición del documento de identidad, ya que esta información no estaría sujeta a manipulación por parte de los intervinientes en el proceso.

En esta línea, trae a colación la posición de la Delegatura para la Protección de Datos Personales de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) sobre la importancia de tomar medidas para la identificación de los titulares de las líneas con el objetivo de evitar situaciones de suplantación de identidad, y la vigilancia que viene realizando a las mismas para que se dé cumplimiento a la Ley 1266 sobre habeas data financiero. Por lo anterior, hace un llamado a la CRC para considerar en el proyecto objeto de comentarios, medidas que permitan fortalecer los procesos de validación de identificación del titular, siguiendo los lineamientos de la SIC sobre el particular, y que no existan dos procesos independientes de regulación e instrucción.

Por otra parte, considera que el impacto en garantizar el NIP en personas jurídicas sería alto si se debe confirmar en cada línea, por lo que propone que si la CRC quiere garantizar la titularidad de este trámite en personas jurídicas podría reemplazar la validación de algo que el cliente tiene (NIP) por algo que el cliente sabe cómo preguntar sobre el uso de la línea o del cliente (Proceso de validación).

#### COLOMBIA MÓVIL

Indica que extender la solicitud del NIP a personas jurídicas es pertinente. Sin embargo, piden precisar cómo se enviará el NIP en solicitudes de portación múltiple. Propone que el NIP se envíe al titular de las líneas, y a las líneas portadas se envíe un mensaje informativo indicando que la línea está siendo portada, sin que se revele el NIP.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 33 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Por otra parte, considera que es suficiente que la solicitud de información de titularidad de las personas naturales prepago se haga a través del envío del NIP. Sin embargo, expresan la necesidad de fortalecer la información contenida en el NIP, establecer mecanismos para devolver el número portado en caso de una suplantación y controlar a los distribuidores. No obstante, manifiesta que no se deben incluir más requisitos para las personas naturales de la modalidad prepago, dado que se podría aumentar la cantidad de rechazos de portaciones de líneas de esta modalidad (para 2022 el 75% de los usuarios son prepago). En este sentido, indica que la implementación de esta propuesta podría tener el efecto contrario.

Sobre el requisito del certificado de existencia y representación legal para la solicitud de portación (2.6.4.3.2.3) expone que se debe permitir otro documento además del certificado de cámara de comercio teniendo en cuenta figuras como asociaciones, fundaciones, uniones temporales, consorcios o sociedades extranjeras.

#### **ETB**

Respecto de la solicitud de portabilidad de personas jurídicas, solicita a la Comisión que se indique de una manera más detallada cómo será el manejo del NIP en estos casos, por ejemplo, a qué número de línea se genera, si un NIP cubre sólo la portabilidad de una línea o cubre un número determinado de líneas.

#### **OMV**

Sobre la medida de incluir como información necesaria para iniciar el proceso de portación en líneas de la modalidad prepago nombre completo, número del documento de identidad, los **OMV** consideran que esta medida incrementaría los rechazos de portaciones, afectando al usuario final. Por lo anterior, se debería establecer un periodo y proceso de transición que permita a los usuarios actualizar su información ante su operador.

Por otro lado, respecto a incluir el NIP como requisito para personas jurídicas con más de una línea, los **OMV** entienden que el NIP de confirmación debería llegar solamente a la línea del Representante Legal o a la persona autorizada por éste para efectuar el trámite de portación. Sin embargo, consideran que es importante que esta instrucción se imparta al ABD desde la regulación.

#### **PTC**

Valora positivamente el contexto en el que se dan los cambios propuestos en el proyecto regulatorio, pues la exigencia de la validación de titularidad de solicitudes de persona jurídica y natural, en igualdad de condiciones, y la verificación de portabilidades de personas jurídicas, apunta en la dirección de garantizar que el usuario solicitante sea un usuario real.

Así, entiende que dichas modificaciones están orientadas a dar solución a fenómenos irregulares en el marco de la Portabilidad como, (a) los casos en los que se portan en masa líneas sin usuarios reales titulares, (b) casos en que se solicita portabilidad de usuarios que son prepago pero que no generan recargas, ni tráficos, (c) incluso solicitudes de portabilidad de usuarios que corresponden a personas jurídicas, que nunca han sido relacionadas con un usuario. Y concuerdan con que estos fenómenos solo se pueden resolver haciendo exigible en forma categórica la obligación de que las líneas tengan, mediante un registro proporcionado por cada operador, la información de sus titulares.

Del mismo modo, considera que la extensión de la solicitud de la información para usuarios prepago no solo es acorde, sino que da cumplimiento a los artículos del Código Nacional de Policía que indican como obligación de los operadores móviles tener los datos correctos de los usuarios de sus líneas. Sin embargo, la eficiencia de esta obligación depende de la obligación que se imponga en la regulación para que los usuarios en modalidad prepago registren sus datos.

Por otra parte, establece que actualmente el RPU no cuenta con ninguna obligación dirigida a los Proveedores destinada a realizar un registro de los usuarios de servicios de móviles en modalidad prepago, y ello ha generado que los usuarios de servicios de comunicaciones móviles accedan a las líneas móviles pre-activadas sin ningún tipo de requisito previo. Así las cosas, al encontrar un escenario particularmente laxo, quienes tienen la intención de cometer actividades irregulares en el marco de la Portabilidad Numérica, encuentran un escenario propicio para favorecer su actuar. Por lo anterior, **PTC** considera necesario que el regulador incorpore un procedimiento de registro de usuarios en modalidad prepago, de manera previa a la activación de las líneas, con la finalidad de garantizar que cada recurso numérico en uso realmente sea asignado a un usuario real.

## TELEFÓNICA

Indica que equiparar el proceso de validación de titularidad de prepago y pospago puede ser altamente complejo a nivel de proceso, e impactar negativamente el éxito de este por la forma en que funciona dicho segmento, en este caso considera que incluso puede generar que las solicitudes en su mayoría terminen siendo rechazadas por validación de titularidad y esto genere un efecto que, si bien puede contribuir a prevenir el fraude, desincentive o limite los procesos de portación en prepago.

No obstante, al analizar los procesos fraudulentos en prepago, consideran que dicha validación podría ser más eficiente para el segmento prepago para procesos de personas jurídicas, dado que (i) para el segmento corporativo los procesos de venta son distintos a el segmento masivo y se realiza principalmente sin intervención de comercializadores, lo que permite un mayor control, y (ii) es el mecanismo más utilizado para realizar este fraude por carrusel de comercializadores.

En relación con el envío del NIP para procesos de portación en personas jurídicas **TELEFÓNICA** considera que esta propuesta no es viable e impediría en la práctica el derecho a portar el número por parte de las personas jurídicas, en tanto lo usual es que este tipo de usuarios tengan a su nombre varias líneas telefónicas distribuidas en distintos empleados e incluso en distintas ubicaciones ya sea dentro

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 35 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

de una misma ciudad o incluso en todo el territorio nacional, por lo cual lograr obtener el NIP de cada uno de sus empleados implicaría una logística que ni siquiera es analizada por la CRC en el documento soporte.

Lo anterior, indica que genera un incentivo negativo para este tipo de usuarios, y ante la complejidad del proceso, desistirían o evitarían cualquier tipo de proceso de portabilidad numérica de sus líneas, por lo cual solicita revisar el alcance de esta propuesta.

### Respuesta CRC:

Respecto a los comentarios de **COLOMBIA MOVIL**, los **OMV** y **TELEFÓNICA** donde consideran que la solicitud de información para los usuarios prepago, como el documento de identidad, podría afectar o limitar las portaciones en esta modalidad, dado que en la mayoría de los casos no cuentan con información actualizada de los titulares. En primer lugar, es de recordar que esta medida busca solucionar los inconvenientes manifestados por los PRSTM en donde aducen problemas en temas de suplantación de titularidad que ha conllevado a portaciones fraudulentas. Este es uno de los hechos relevantes que motivó a la CRC para dar inicio al presente proyecto regulatorio, en el que, una vez realizados los análisis tomando como base la metodología de AIN, determinó como alternativa ganadora para dar solución a la problemática expuesta el Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios (personas naturales y jurídicas en las modalidades de prepago y pospago).

Adicionalmente, es necesario mencionar que es deber de los operadores contar con esta información, sin importar la modalidad de servicio, pues así lo dispone la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Policía, en concordancia con lo establecido en la Ley 1266 de 2008, de habeas data financiero. Así las cosas, la regulación de la CRC no puede más que alinearse con dichas disposiciones legales. En efecto, el artículo 95 del Código Nacional de Policía establece lo siguiente en sus numerales 12 y 13:

*“Artículo 95. Comportamientos que afectan la seguridad de las personas y sus bienes relacionados con equipos terminales móviles. Los siguientes comportamientos afectan la seguridad de las personas y sus bienes, y por lo tanto no deben realizarse:*

*(...)*

*12. Activar líneas telefónicas sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio, los datos biográficos en el momento de la activación.*

*13. Activar Sim Card (IMSI) sin que el usuario haya suministrado al prestador del servicio, los datos biográficos en el momento de la activación.”*

Del mismo modo, la Ley 1266 de 2008 responsabiliza a los operadores de información de fortalecer los mecanismos y procesos físicos, electrónicos o de cualquier naturaleza para establecer la identidad plena de los titulares de información y evitar situaciones de suplantación de identidad, así como reportar o

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 36 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

tratar información comprobable que cumpla el principio de veracidad y los deberes asociados a este principio en cuanto a la calidad de los registros de los datos suministrados a los operadores de información. Lo anterior en cumplimiento del principio de Responsabilidad Demostrada contemplado en dicha ley.

De los anteriores postulados normativos se deriva la importancia de que los operadores cuenten con unos mínimos de información sobre los usuarios cuando se activa una línea, lo que a su vez permitiría prevenir escenarios tales como la suplantación de identidad o la activación de líneas de usuarios “no reales”. Ahora bien, la CRC es consciente de que la materialización de esta medida requiere que los operadores implementen ajustes en su operación, por lo que se considera pertinente dar un tiempo de transición antes que la medida entre en vigencia, como sugieren los **OMV** (Ver. Sección de vigencias del presente documento).

Ahora bien, **CLARO** sugiere que en el proceso de solicitud de portación para personas naturales se solicite el tipo de documento que se está anexando (cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte y NIT), se verifique el primer y segundo apellido, y la fecha de expedición del documento de identidad, con el objetivo de darle mayor efectividad al proceso de revisión de la titularidad del peticionario de la portabilidad. La CRC al evaluar dicho requerimiento considera pertinente incluir el tipo de documento y la fecha de expedición del documento de identidad dentro de proceso de solicitud de información del usuario. En esta línea, es importante aclarar que en el numeral 2.6.4.3.1.1. que hace referencia al “nombre completo” se contempla el primer y segundo nombre, así como el primer y segundo apellido del usuario, sin embargo, para dar una mayor claridad se ajustará el respectivo numeral incluyendo Nombres y Apellidos completos.

Respecto al comentario de **PTC** donde sugiere que el regulador incorpore un procedimiento de registro de usuarios en modalidad prepago, de manera previa a la activación de las líneas, con la finalidad de garantizar que cada recurso numérico en uso realmente sea asignado a un usuario real. Es pertinente aclarar que dicha solicitud excede el alcance de este proyecto regulatorio, sin embargo, esta propuesta podría ser tenida en cuenta en el desarrollo de futuros proyectos regulatorios.

Por otro lado, respecto a las inquietudes y comentarios de **CLARO, COLOMBIA MÓVIL, ETB**, los **OMV** y **TELEFÓNICA** sobre el envío del NIP para personas jurídicas con múltiples portaciones, es adecuado aclarar que el envío del NIP será remitido a quien se disponga en el contrato realizado con el proveedor donante. Ahora bien, respecto a la sugerencia de **COLOMBIA MÓVIL** del envío de un mensaje informativo a las demás líneas que hagan parte de la portación múltiple, sin que se revele el NIP, la CRC considera que dicho mensaje informativo puede recargar el proceso del ABD y que es responsabilidad de la persona jurídica informar a los tenedores de las líneas correspondientes sobre el cambio de operador.

Sobre el comentario de **COLOMBIA MÓVIL** relacionado con permitir otro documento además del certificado de cámara de comercio, para la solicitud de portación de personas jurídicas, teniendo en cuenta figuras como asociaciones, fundaciones, uniones temporales, consorcios o sociedades

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 37 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

extranjeras, esta Comisión se permite aclarar que el certificado de existencia y representación legal expedido por las cámaras de comercio da cuenta de la inscripción de las sociedades comerciales, las sucursales de sociedades extranjeras, las entidades sin ánimo de lucro, entre otras, no solo en el registro mercantil sino también en los demás registros que componen el Registro Único Empresarial, de conformidad con la Ley 590 de 2000. Lo anterior significa que el certificado de existencia y representación legal expedido por las cámaras de comercio da cuenta no solo de las sociedades comerciales sino también de otro tipo de entidades, como lo son las entidades sin ánimo de lucro y las sucursales de sociedad extranjera.

Ahora bien, en relación con las uniones temporales y los consorcios debe aclararse que, de conformidad con la Ley 80 de 1993, estas son entidades con la capacidad para contratar con el estado, sin que por ello se pueda afirmar que las mismas ostentan personería jurídica independiente de la de sus miembros, lo que significa que los consorcios o las uniones temporales, en sí mismos, no pueden ser titulares de una línea telefónica móvil. Por lo anterior, para el caso de un consorcio o unión temporal, la titularidad de las líneas móviles deben estar asignadas a alguna de las empresas que hagan parte del consorcio o unión temporal, y por tanto, el certificado de cámara de comercio debe ser de la empresa que suscribió el contrato con el operador donante.

### 3.4 Artículo 4 – Verificación de la solicitud por parte del ABD.

#### COLOMBIA MÓVIL

El operador manifestó, en relación con la verificación a cargo del ABD establecida en el artículo 2.6.4.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, que en la misma debería incluirse la validación de los documentos que se anexan a la solicitud de portación, de modo que en caso de presentarse alguna inconsistencia pueda rechazar la solicitud en una etapa temprana.

En relación con la modificación acerca de la aclaración sobre el deber del ABD de remitir la justificación y los soportes del operador donante al operador receptor de la portación, manifiesta que es una medida positiva pues con ello se incrementa la transparencia del proceso de portabilidad y se beneficia al usuario pues permite al receptor actuar de inmediato para gestionar con el usuario cualquier inconveniente. Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** afirma que es necesario que el ABD valide si los rechazos del donante son procedentes o no, de conformidad con la regulación general.

#### Respuesta CRC:

La comisión considera que no es posible para el ABD validar los anexos de la solicitud presentada por el usuario antes que el receptor, pues el ABD no tendría cómo contrastar dicha información. Se debe

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 38 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

recordar que, si el operador donante invoca alguna de las causales de rechazo de la portación establecidas en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, es en este punto donde el ABD puede validar la justificación y los soportes aportados por el operador donante contrastando dicha información.

Por otra parte, en atención al comentario de **COLOMBIA MÓVIL** acerca de que el ABD debería validar si los rechazos del operador donante son legítimos o no, se introducirá una aclaración en el texto del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016 en los siguientes términos: “*El ABD deberá constatar la validez del rechazo a través de los soportes aportados*”. Adicionalmente, es necesario afirmar que es precisamente para facilitar esta validación, entre otras razones, que en las medidas regulatorias se van a incluir las precisiones que se explican en la sección 3.6.5 de este documento en relación con los soportes de la causal de rechazo establecida en el numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

### 3.5 Artículo 5 – Aceptación o rechazo por parte del ABD.

#### CLARO

Sobre esta nueva causal de rechazo de la portabilidad por parte del ABD, plantea las siguientes inquietudes:

- ¿El rechazo contempla las portaciones que se realicen a un mismo operador o se debe contar de manera global, sin importar ante que operador ha tramitado más de 5 procesos?
- ¿Qué documento o soporte probatorio le permitirá al ABD definir que un usuario es prepago?? lo anterior por cuanto el ABD no cuenta con esta información, por lo cual sugiere que el rechazo sea generado por el proveedor donante, quien tiene la información del cliente y no por el ABD como está propuesto en el proyecto.

#### COLOMBIA MÓVIL

En relación con la propuesta relacionada con el establecimiento de un límite máximo mensual de 5 líneas prepago a ser portadas por una persona natural, manifestó que la medida puede llegar a afectar casos reales en que el titular de más de 5 líneas pretenda válidamente portarlas, lo que va en detrimento de su derecho a conservar sus líneas al cambiarse de un operador a otro, por lo que en la práctica no se solucionaría el problema de las portaciones masivas de usuarios ficticios.

Así las cosas, propone que el mecanismo a través del cual se valide si una solicitud de portación corresponde a la intención de un usuario real sea la verificación del tráfico cursado a través de la línea cuya portación se pretende. En este sentido, solicita que sea posible rechazar si no se cumplen unos mínimos de tráfico de voz o de datos, a saber, 8 minutos o 150 MB, cursados a través de la red móvil dentro de los 30 días anteriores a la solicitud de portación.

## ETB

Respecto de la verificación de la solicitud de portación, propone a la CRC que se incluya dentro de los aspectos a validar por parte del ABD los soportes o pruebas que envía el operador donante para la aceptación o rechazo de la portabilidad.

De otra parte, expone que el rechazo por número de líneas portadas por una persona natural cuando el servicio sea prepago no mitiga de manera efectiva el fraude de portabilidad, por lo que se reitera que en otros países donde el tiempo del proceso de portabilidad se ha reducido se han incluido otras medidas como el tiempo de espera para portarse o la ampliación del término de portabilidad para portaciones que superen más de 10 líneas o portaciones múltiples.

## OMV

Manifiestan que la inclusión de un límite máximo mensual de 5 líneas prepago a ser portadas por una persona natural es una medida que, en la práctica no soluciona, los problemas de portaciones de usuarios ficticios, de modo que debería exigirse un tiempo mínimo de permanencia de 2 meses para cada usuario entre el momento de la activación y el momento de portarse, así como entre portaciones.

## PTC

Considera que la solución regulatoria de la propuesta que pareciera atacar el tema, consistente en imponer un número de portaciones por titular, resulta una solución sub-óptima, no solo porque su contenido no ataca el problema mencionado en precedencia, sino porque si el titular es un usuario con sus calidades debidamente acreditadas, carece de sentido imponer restricciones a la materialización de múltiples operaciones de la PNM y, por el contrario, termina operando como una barrera artificial para realizar este tipo de trámites.

Aunado a lo anterior, indica una medida como la mencionada, puede tener por efecto la afectación de usuarios que cuenten con titularidad de varias líneas, pero que no se encuentren en el segmento corporativo, porque frente a una decisión libre y autónoma de querer cambiar de operador, no podría hacerlo con todas sus líneas.

## TELEFÓNICA

Respecto a la modificación del artículo 2.6.4.6., y 2. 6.4.7.1., en relación con el límite de líneas a ser portadas durante el mismo mes, y validación de titularidad en prepago, considera que, si bien se podría generar una disminución a los fraudes que se han venido presentando en el segmento prepago, esto no ataca el problema de fondo y puede prestarse para que se siga presentando esta casuística de fraude, cuando no hay usuarios reales detrás de un proceso de portación.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 40 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Sin embargo, indica que restringir el número de líneas a portar a cinco (5) dentro del mismo mes, puede que disminuya el fraude en alguna proporción pequeña pero no soluciona el problema de fondo, y puede generar otro tipo de prácticas como la de pasar las solicitudes como producto pospago para superar ese filtro, en este sentido insistimos nuevamente en la revisión de todas las alternativas y buenas prácticas adoptadas en otros países a efectos de solucionar esta problemática, sin generar un impacto grande en el proceso de portabilidad, como puede ser la verificación de titularidad en prepago.

## ASOBANCARIA

Indica que no verificar adecuadamente la identidad de un titular aumentaría los casos de Sim Swap, lo que en últimas ocasionaría que los delincuentes puedan acceder con mayor facilidad a claves de confirmación, las cuales son enviadas por mensajes de texto por las entidades financieras, y esto les permitiría ingresar a los diferentes canales digitales bancarios para finalmente realizar transacciones fraudulentas, que en la actualidad, el 70% de las reclamaciones por posible fraude bancario son por transacciones que se realizaron por medio de celulares.

En cuanto al artículo 3 de la resolución, señala que la información que debe suministrar el usuario es de muy fácil acceso, por lo que puede resultar relativamente sencillo para cualquier persona suplantar la identidad de otra con el fin de portar su línea. Adicionalmente indica que esta situación resulta aún es más grave si además se tiene en cuenta que no es obligatorio que el titular de la línea sea quien solicite la portabilidad, pues podría hacerlo otra persona presentando tan sólo una autorización y una copia del documento de identidad del titular, señala son muy fáciles de falsificar.

Por otro lado, manifiesta que el NIP no es una medida del todo segura dado que una persona sólo necesitaría tener el dispositivo móvil de otra para hacerse pasar por ella durante el proceso de portabilidad. Adicional a esto, en ninguna de las posibles razones de rechazo, se encuentra alguna que permita determinar a cabalidad la identidad del titular de la línea a ser portada.

Por lo anterior propone lo siguiente:

1. Sugiere que el proceso de verificación de identidad utilice un sistema biométrico.
2. Recomienda complementar la información que el usuario debe suministrar al proveedor receptor con una contraseña de un único uso (más conocidas como OTP – One Time Password) que no llegue a un medio que esté vinculado con el dispositivo móvil del usuario.
3. Recomienda complementar la información que el usuario debe suministrar al proveedor receptor con preguntas de verificación. Estas preguntas serían hechas por el proveedor receptor al momento de tener lugar la solicitud de portabilidad, y permitirían aumentar la seguridad y fiabilidad del proceso de verificación de identidad.

## Respuesta CRC:

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 41 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Frente a los comentarios realizados por **TELEFÓNICA, PTC** los **OMV y ETB** en el que solicitan que para evitar la reducción del fraude se tomen medidas como limitar el tiempo mínimo para que un usuario se porte nuevamente luego de haber realizado una portación o que se le exija un tráfico mínimo para portarse, como lo ha mencionado en varias oportunidades la CRC tanto en el Documento respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020 como en el documento soporte del presente proyecto regulatorio en cuanto a *"establecer un periodo mínimo antes de poder realizar una solicitud de portación sucesiva a otra, esta Entidad considera que, los beneficios percibidos por el usuario en forma de menores costos de cambio superan los riesgos de fraude y carrusel comercial expuestos en los comentarios. Así mismo es de mencionar que los límites propuestos se constituyen en barreras al cambio que reducen los niveles de libre competencia buscados por esta Comisión, por lo cual no procede la sugerencia realizada por dichos operadores"*. Lo anterior, se encuentra en línea con lo dispuesto en el régimen de protección a usuarios y las medidas que se encaminan en validar el derecho de libre elección de estos, como los son por ejemplo la apertura de bandas en la comercialización de equipos terminales móviles, la prohibición de suscripción de cláusulas de permanencia mínima, entre otras medidas, lo que contribuye a la minimización de los costos que enfrentan los usuarios al momento de cambiar de proveedor, lo que incentiva y facilita a los proveedores a generar ofertas para atraer usuarios a su red. Por lo anterior, la CRC no acoge el comentario de limitar la posibilidad de portación de los usuarios.

En línea con lo anterior, en cuanto a lo manifestado por **PTC, TELEFÓNICA, ETB y COLOMBIA MÓVIL**, de que la cantidad de portaciones para personas naturales en la modalidad prepago sean 5 por mes, solo solucionaría en parte el problema de fraude en portaciones múltiples, y que esta medida puede limitar la portación de usuarios que no se encuentren en un ambiente de fraude. Al respecto, esta medida tiene el objetivo precisamente de evitar las problemáticas manifestadas por algunos PRSTM en donde se realizan portaciones múltiples por parte de lo que los operadores consideran como usuarios no reales. Si bien, como lo mencionan los PRSTM, esta medida puede dar solución en gran medida a impedir estas actividades irregulares, también es cierto que pueden presentarse casos donde se limite a aquellos usuarios que cumplan con plenitud los requisitos para proceder con la portación, limitando potencialmente su derecho de libre elección.

Bajo la anterior premisa, y en atención a que se busca evitar solicitudes de portación de líneas en forma masiva de usuarios prepago "no reales", esta entidad considera que con la verificación de que la línea se encuentra activa es suficiente para evidenciar que se trata de un usuario real. Esto no necesariamente debe estar supeditado a la existencia del tráfico que curse un usuario por motivo del uso de los servicios de voz o datos, sino que este registre actividad en la red. Así, la CRC considera que la actividad de un usuario puede determinarse en el intercambio de señalización de control que se cursa entre la red del operador y el equipo terminal del usuario para las diferentes actividades de registro en la red, actualizaciones de ubicación periódica, handover, autenticación, etc.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 42 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Por lo anterior, la CRC, atendiendo a los comentarios recibidos, incluirá en la resolución final producto del presente proyecto regulatorio una causal de rechazo por la ausencia de intercambio de señalización entre la red del PRSTM y el equipo terminal móvil del usuario. En esta línea, se definirá como soporte para probar el hecho que el proveedor donante deba remitir la información extraída de su sistema gestión donde conste la ausencia de intercambio de señalización de control entre la red del PRSTM y el equipo terminal móvil del usuario dentro de un periodo de 30 días.

En consecuencia, se considera que la causal de rechazo propuesta inicialmente de limitar las portaciones para personas naturales en la modalidad prepago a 5 líneas por mes, no sería necesaria para determinar que el que está realizando la solicitud de portación es un usuario real.

### **3.5.1 Numeral 2.6.4.7.1 Causal Rechazo Titularidad**

#### **CLARO**

Sobre el numeral 2.6.4.7.1 sugiere que se exija no solo el número de documento, sino también, el tipo de documento, lo anterior por cuanto un mismo número de documento puede existir en dos tipos de documentos diferentes, lo que implica que son clientes diferentes. Por ejemplo, cedula de ciudadanía y cedula extranjera.

Ahora bien, en los últimos meses señala que ha identificado una gran cantidad de cambios de titularidad de usuarios en el momento de la portación, lo anterior de forma fraudulenta para hacer suplantaciones de líneas o hacer que un usuario pierda la titularidad de una línea, esto con el fin de tener accesos en diferentes aplicativos bancarios y cometer fraudes bancarios. En ese orden de ideas, la medida propuesta por la CRC aumenta el riesgo de fraudes, suplantaciones, y robos de líneas.

Así las cosas, sugiere a la CRC la siguiente redacción:

*"Cuando el número del documento de identificación del solicitante, el tipo de identificación, fecha de expedición, un nombre y el primer apellido no coinciden con los datos registrados del titular de la línea tratándose de servicios en la modalidad de prepago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o con el de la persona autorizada por este"*

#### **COLOMBIA MÓVIL**

Considera que validar la titularidad de usuarios persona natural modalidad prepago haciendo uso de su número de documento de identidad, es una situación alarmante debido al impacto que tiene sobre los abonados de telefonía móvil y la cantidad desmesurada de rechazos de solicitudes de portabilidad de usuarios en esta modalidad que podría provocarse con esta modificación, considerando que de acuerdo

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 43 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

con cifras de la CRC respecto a abonados móviles para el 2022, el 75,65% de los abonados son usuarios modalidad prepago.

Adicionalmente, considera que el NIP es el elemento que permite verificar la identidad del usuario solicitante y posee indicadores que demuestran que tiene una alta tasa de efectividad y uso. Si bien es cierto, que se han presentado casos de suplantación de identidad o portaciones masivas de líneas, el camino debe enmarcarse en fortalecer la información contenida en el NIP, establecer mecanismos para poder devolver el número en caso de una suplantación e implementar controles contra los distribuidores, pero de ninguna manera hacer más compleja la portación para el usuario final prepago persona natural.

Así mismo, cree que para usuarios persona natural modalidad prepago, la validación de la titularidad a través del NIP es suficiente, toda vez que la problemática expuesta por el sector se refería únicamente a las líneas vinculadas en modalidad prepago para persona jurídica, debido a que la regulación si bien exigía aportar el certificado de existencia y representación legal expedido por la respectiva cámara de comercio, no preveía la validación de ningún dato en la misma. Por lo tanto, consideran que no es necesario imponer más requisitos para usuarios prepago persona natural, ya que la normativa actual está funcionando correctamente para esta modalidad.

Por el contrario, para los usuarios que se encuentran en las demás modalidades, es decir, persona natural modalidad pospago, persona jurídica modalidad prepago y persona jurídica modalidad pospago, considera la validación de la titularidad haciendo uso del número de documento de identificación como un elemento necesario para garantizar la correcta validación junto con el NIP.

En definitiva, solicita a la Comisión que no incluya la validación del número de documento de identidad para los usuarios que sean persona natural en modalidad prepago, con el fin de no afectar los tiempos del proceso de portación y bajo el entendiendo que el NIP ya es el requisito que permite verificar la identidad del usuario solicitante de la portación.

## ETB

Considera pertinente evaluar el impacto que puede generar en los usuarios prepago que el número del documento de identificación del solicitante coincida con el del titular de la línea, teniendo en cuenta que en muchos procesos de comercialización las líneas se registran y se venden por otros PRST a nombre del agente, distribuidor o comercializador para atender las "dinámicas del mercado prepago", por lo que medidas como la propuesta deja al usuario final sin la posibilidad de portarse.

A partir del análisis de experiencias internacionales sugiere que se tenga en cuenta la posibilidad de incluir un término de espera en el trámite de portación, pues este periodo permite que se genere una dinámica de incentivos para la portabilidad en las ofertas que pueden ser mucho más atractivas para los usuarios; de hecho, expone que en los países que han adoptado este plazo no ha tenido efectos negativos en el número de portaciones realizadas ya que se han generado aumentos significativos y, en los posibles casos en que se han identificado descensos, hay eventos en los que los mismos obedecen

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 44 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

a la generación de competencia para retener clientes, lo que redundará en beneficio del usuario. En resumen, a partir de este análisis de experiencias propone un tiempo mínimo de servicio antes de portarse de treinta (30) o sesenta (60) días calendario.

Por último, solicita que se aclare que el documento de identificación cubre todos los documentos avalados en Colombia para ese propósito.

## TELEFÓNICA

Respecto a la modificación del numeral 1 del artículo 2.6.4.7, en relación con la validación de titularidad en prepago, exponen que en el segmento prepago entre el 97% y 98% de las solicitudes de portación son generadas o bien por líneas sin ningún tipo de recarga en periodos hasta de 6 meses, o con largos periodos de tiempo sin ningún tipo de recarga o efecto facturable, lo que se ha determinado en muchos países como fraude por carrusel de operadores, y respecto de lo cual debemos insistir en la necesidad, de al menos analizar bajo un esquema de AIN la viabilidad de implementar medidas como las que se han adoptado en otros países como la exigencia de efectos facturables, o consumos para poder ejercer el derecho de portarse.

Indica que este tipo de medidas, al ser directamente relacionadas con fraudes producto del carrusel que se genera entre comercializadores, no tienen un impacto frente a los usuarios, su derecho a la libre elección y a la libre competencia. Por el contrario, de mantenerse este tipo de conductas o de no solucionarse con medidas más eficientes, se estaría privilegiando o siendo permisivos con este tipo de fraudes y afectando seriamente las cifras del mercado, lo cual impacta negativamente, incluso el ejercicio de las funciones de la comisión al contar con información de portaciones ficticias, en un número bastante significativo.

Ahora bien, en relación con la exigencia de un consumo o recarga mínima, considera que no resulta contraria a la condición establecida en el RPU para usuarios activos, y reales que dejan de hacer algún tipo de recarga, o cursar tráfico entrante y saliente, y que constituye una prerrogativa en cabeza del operador de recuperar el número por tratarse este de un recurso escaso, lo cual es diametralmente distinto cuando se trata de líneas "nuevas" que solicitan una portación recién activadas, o pocos días después de ser activadas sin ningún tipo de evento de tráfico, ni recargas, y que se ha evidenciado son líneas portadas fraudulentamente sin que exista un usuario real detrás de dichas solicitudes.

Respecto al comentario de **CLARO** de incluir tipo de documento y fecha de expedición del documento de identificación en la validación del titular, y por ende en la causal de rechazo del numeral 2.6.4.7.1, la Comisión considera pertinente dicha propuesta, y en este sentido se modificará dicha causal de rechazo. Sin embargo, a partir de los análisis realizados y como se muestra en el documento soporte de la propuesta regulatoria, se evidenció que existen rechazos por la no coincidencia del nombre o apellido del titular que solicita la portabilidad con la que se encuentra en el proveedor donante por motivos de diferencias en caracteres, nombres incompletos, etc. Por este motivo la CRC considera con

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 45 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

el fin de evitar que se presenten estos errores decidió solo tener en cuenta para la validación por parte del proveedor donante el tipo de documento, la fecha de expedición de este y el número de identificación. Con esto la CRC señala que no es procedente incluir el primer y segundo apellido como factor de validación de la titularidad del usuario y por ende no se incluirá dentro de la causal de rechazo.

En relación con la solicitud de **ETB** sobre si el documento de identificación cubre todos los documentos avalados en Colombia para ese propósito. La comisión se permite aclarar que el documento de identificación incluye cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte para personas naturales como para personas jurídicas y cualquier otro que sea avalado en Colombia.

En relación con el comentario de **COLOMBIA MÓVIL** donde manifiesta que si bien se exige aportar el certificado de existencia y representación legal expedido por la respectiva cámara de comercio, no se prevé la validación de ningún dato de este documento, la Comisión considera que en proceso de solicitud de información es deber del operador verificar que la información del documento de identidad del representante legal coincida con la información contenida en el certificado de existencia.

Ahora bien, tanto **ETB** como **COLOMBIA MÓVIL** indican que validar la titularidad de personas naturales en modalidad prepago haciendo uso de su número de documento de identidad, es una situación alarmante debido al impacto que tiene sobre los abonados de telefonía móvil, y que medidas como exigencia de efectos facturables, o consumos para poder ejercer el derecho de portarse o un tiempo mínimo de servicio antes de portarse de treinta (30) o sesenta (60) días calendario, pueden tener un mayor efecto sobre la prevención del fraude. Al respecto, es pertinente recordar que dichas medidas regulatorias se han estudiado en el desarrollo del documento soporte en la sección 4.1. COMENTARIOS DEL SECTOR A LAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS y no se consideraron alternativas viables. Lo anterior, dado que la CRC considera que establecer un periodo mínimo antes de poder realizar una solicitud de portación sucesiva a otra, respecto de los beneficios percibidos por el usuario en forma de menores costos de cambio superan los riesgos de fraude y carrusel comercial expuestos en los comentarios. Así mismo, es de mencionar que los límites propuestos se constituyen en barreras al cambio que puede afectar la libre elección del usuario y la libre competencia, por lo cual no procede la sugerencia realizada por los operadores.

Así mismo, en cuanto a la sugerencia de que debe existir un consumo o recarga mínima para que proceda la solicitud de portación es de aclarar que, este entendimiento iría en contravía del RPU, el cual consagra que "si durante un periodo de 2 meses, el usuario no realiza ni recibe llamadas, o no cursa tráfico de datos, o no envía ni recibe SMS, así como tampoco hace recargas, ni tiene saldos vigentes; el operador podrá disponer del número de su línea celular". Es así como posterior a que el usuario bajo la modalidad prepago realice la activación del servicio, cuenta con un término de 2 meses para no cursar ningún tipo de tráfico, tiempo durante el cual posee la condición de titular de la línea telefónica, así como de usuario del respectivo proveedor, por lo cual, si no presenta ninguna causal de rechazo dispuesta en la regulación, podrá realizar el trámite de portación al proveedor que desee.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 46 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Sin embargo, atendiendo a los comentarios de algunos operadores recibidos en la etapa de alternativas, donde expresan su preocupación sobre un posible carrusel de portaciones que se generaría entre comercializadores dadas las malas prácticas comerciales donde en muchos procesos de venta las líneas se registran y se venden a nombre del agente, distribuidor o comercializador para atender las “dinámicas del mercado prepago”, como bien mencionan **ETB** y **TELEFÓNICA**, la Comisión considero pertinente incluir dentro de la propuesta regulatoria una causal de rechazo donde se limita el número de portaciones a cinco líneas diferentes durante el mismo mes. Lo anterior en busca de desincentivar estas prácticas que afectan el mercado prepago.

Por su parte, en cuanto a los comentarios de **ASOBANCARIA** respecto de que actualmente el 70% de las reclamaciones por posible fraude bancario son por transacciones que se realizaron por medio de celulares, es de mencionar que estos problemas se presentan principalmente por temas de Smishing, Phishing, Vishing, etc., que son algunos los fraudes electrónicos que utilizan los ciberdelincuentes para robar datos privados de dispositivos móviles. Si bien, la CRC no desconoce que puedan existir casos de suplantación dentro de la PNM y por este motivo dentro del presente proyecto regulatorio se incluyeron alternativas relacionadas con fortalecer la validación del titular de la línea. Una vez realizados los análisis correspondientes y de haber aplicado la metodología de multicriterio para definir la mejor alternativa que permitiera fortalecer este aspecto, se obtuvo que equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios era la mejor alternativa en relación entre costos operativos, transparencia en el proceso, simplicidad en la implementación, efectividad para prevenir el fraude y tiempos de implementación. Por lo anterior, y al tener en cuenta las discusiones con los grupos de valor, la Comisión considera que esta es una medida adecuada para evitar que personas diferentes a los titulares realicen la portabilidad.

Por otro lado, es de mencionar que para complementar esta medida, teniendo en cuenta los comentarios presentados, la CRC decidió fortalecer el texto que acompaña el NIP con el objeto de alertar al usuario cuando se esté generando una portación sin su consentimiento. En conjunto con esta medida, se incluyó una causal de rechazo para que una vez el usuario reciba el mensaje del NIP y no haya solicitado la portación, se comunique con su operador y este pueda rechazar la solicitud dado que no es una solicitud legítima por parte del titular de la línea. Así mismo, con el presente proyecto regulatorio se definió la obligación para el proveedor donante de validar la titularidad, para usuarios prepago tanto naturales como jurídicos, y en caso de que no correspondiera da la posibilidad de rechazar la portación por esta causa.

Por todo lo anterior, la CRC considera que las medidas tomadas resultantes del presente proyecto contribuirán a reducir el fraude sin limitar el derecho de libre elección del usuario y generando dinamismo a la competencia.

### **3.5.2 Numeral 2.6.4.7.2. Causal líneas desactivadas, suspendidas y no asignadas a usuarios finales**

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 47 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## COLOMBIA MÓVIL

Manifiesta que, en relación con la causal de rechazo propuesta en el nuevo texto del numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, sobre líneas desactivadas, suspendidas, no implementadas y no asignadas a usuarios reales, es necesario que la CRC precise en detalle la redacción de estas situaciones pues de no hacerse la misma puede dar lugar a nuevas prácticas abusivas relacionadas con la aplicación indebida de la causal de rechazo en cuestión. Así las cosas, considera que se debe ampliar cada definición, especialmente la de "*líneas desactivadas previo a la solicitud de portación*" y la de "*aquellas líneas que correspondan a numeración implementada en la red que no han sido asignadas efectivamente a usuarios finales*".

En este sentido, indica que es necesario definir qué es una 'línea desactivada', pues hay casos de suspensiones de líneas provisionales o parciales. Afirma que cuando hay mora, primero se suspende parcialmente el servicio y luego se termina el contrato. En esos casos se utilizan los términos 'suspensión parcial', 'suspensión total' o 'desactivación temporal'. El artículo 2.1.8.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016 usa la expresión 'terminación del contrato o cancelación del servicio'. A su vez, el art. 2.1.8.4 establece que el usuario puede cancelar los servicios, lo que puede ser una 'cancelación parcial' o 'desactivación parcial'. De este modo, es necesario definir mejor 'línea desactivada', 'desactivación parcial', 'desactivación total', 'línea inactiva', 'cancelación parcial', entre otras expresiones, para evitar situaciones de ambigüedad que conlleven posteriormente a rechazos injustificados.

Adicionalmente, el operador afirma que no se está teniendo en cuenta la etapa de generación del NIP, que es previa a la solicitud de portación, de modo que si la línea es desactivada entre la solicitud y generación del NIP, por un lado, y la solicitud de portabilidad propiamente dicha, por otro lado, ello daría pie a posibles rechazos. Por esta razón, el operador sugiere que se modifique la situación en comento para que la misma se refiera a líneas desactivadas previamente a la solicitud del NIP.

## CLARO

Para la nueva causal de rechazo por desactivación y suspensión de la línea, solicita aclarar a la CRC lo que denomina Desactivada(s) previo a la solicitud de portación si es antes de la solicitud del NIP o antes de la ventana de portabilidad:

- Si es antes de la solicitud del NIP y la línea está suspendida o desactivada no podría confirmar el NIP porque no le llegaría y por lo tanto el ABD la rechazaría.
- Si esa causal es para tener en cuenta después de la generación del NIP haría sentido sólo si lo que pretende es proteger al cliente que entregó el NIP a un tercero o alguien que lo obtuvo indebidamente, suponiendo que el cliente va a reportar al operador tal evento y que la acción que solicitaría el cliente sería una suspensión de la línea o desactivación para evitar que la línea se porte al otro operador, en otro tipo de escenario sería totalmente ineficaz.

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 48 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## OMV

Frente a esta propuesta presentan las siguientes inquietudes:

*- Para la numeración que no ha sido implementada en la red o que estando implementada no ha sido asignada efectivamente a usuarios finales, como llega el NIP a dicha numeración y como se le informa al ABD el rechazo?*

Respecto a la aceptación o rechazo, señala que la justificación es el formato que actualmente se usa, pero lo que debe adicionarse es el soporte de la prueba.

Adicionalmente, plantean el ABD debe cumplir con su función de validar los rechazos enviados por el donante. Por lo que sugieren la siguiente redacción:

*"La aceptación o rechazo de la Solicitud de Portación debe ser enviada por el Proveedor Donante al Proveedor Receptor, por medio del ABD, el cual la validará y a su vez la reenviará al Proveedor Receptor. En caso de rechazo de la Solicitud de Portación, el Proveedor Donante deberá remitir la justificación y prueba (soporte) de este. Así mismo el ABD, deberá validar el rechazo y remitir dicha justificación y prueba al Proveedor Receptor para su conocimiento. A su vez, el Proveedor Receptor deberá informar del rechazo y su justificación al usuario, en un plazo no mayor a tres (3) horas hábiles, contado a partir de la recepción de la respectiva comunicación".*

Adicionalmente, sugieren la siguiente redacción del numeral 2.6.4.7.2.1.

*"Desactivada(s) previo a la solicitud del NIP".*

Así, señala que de esta manera se estaría previniendo la práctica de algunos operadores que desactivan la línea "automáticamente" en el momento de la solicitud del NIP, desnaturalizando así el proceso de portación.

De otra parte, indica que se consignó un error en el párrafo "ii). Cuando se trate de solicitudes de portación de línea(s) que se encuentre(n) dentro de los estados del numeral 2.6.4.2 del presente artículo, prueba donde se determinó el estado de la misma", ya que el numeral correcto a citar es el 2.6.4.7.2.

Finalmente señala, que la regulación debe establecer de manera taxativa cuáles son los documentos que se consideran soportes del proceso de portabilidad; pues este entendimiento no es compartido por las otras autoridades que ejercen funciones de inspección, vigilancia y control sobre dicho proceso, generando solicitudes de documentación y soportes que no se encuentran incluidos dentro de lo exigido por la regulación vigente, lo que coloca al vigilado en situación de inseguridad jurídica

## TELEFÓNICA

Respecto al numeral 2 del artículo 2.6.4.7. plantea las siguientes inquietudes por cada una de las sub-causales:

1. Desactivada(s) previo a la solicitud de portación: En este caso le preocupa la ambigüedad y amplitud de esta causal pues se puede presentar para la aplicación de malas prácticas, por lo que se sugiere que estas causales sean mucho más concisas y se detallen los escenarios que aplicarían a cada una, así como el soporte que se debe exponer para sustentar el rechazo.

2. Suspendidas por solicitud del usuario: pide claridad sobre si esta causal aplica para los casos cuya suspensión se da por solicitud del usuario, esto es por (i) suspensión voluntaria hasta por dos meses y (ii) suspensión por hurto del ETM, establecidas en la sección 8 del título 2, sin embargo, a efectos de generar certeza sobre el alcance solicita se establezcan explícitamente las suspensiones que aplican a esta causal, así como el soporte que se debe adjuntar, para evitar las situaciones que se generan respecto de interpretaciones sobre la calidad y/o idoneidad de los soportes.

3. Aquellas que correspondan a numeración que no ha sido implementada en la red y aquellas que correspondan a numeración implementada en la red que no han sido asignadas efectivamente a usuarios finales: considera que esta causal puede solucionar la problemática de fraude, es vital que se dé claridad a los eventos en los cuales se materializan estas causales y cuál es el tipo de soporte que se debe adjuntar, en la medida que no es nada claro cuando se trata de una u otra causal.

En este sentido, para TELEFÓNICA es indispensable que los escenarios de rechazo sean lo suficientemente claros, y no queden sujetos a interpretaciones o aplicaciones diversas entre los distintos PRSTM, para que las situaciones que llevaron a la revisión integral de las causales no generen otro tipo de prácticas indebidas.

### Respuesta CRC:

En lo relacionado con los comentarios realizados por **COLOMBIA MÓVIL y TELEFÓNICA** donde solicitan que sea definido o se aclare dentro de la resolución a qué se hace referencia con líneas desactivadas, es de mencionar que estas hacen referencia, como se expone en el documento soporte, a cuando la línea o líneas se encuentren en un estado de desactivación por fraude, por orden judicial, por terminación de contrato o porque en modalidad prepago en un tiempo de dos meses no realiza ni recibe llamadas, o no cursa tráfico de datos, o no envía ni recibe SMS, así como tampoco hace recargas, ni tiene saldos vigentes. Por lo anterior, no se habla de una desactivación parcial o definitiva, sino que la línea no pueda cursar tráfico por alguna de las situaciones expuestas en el documento soporte. Igualmente, para mayor claridad la CRC incluirá estas situaciones dentro de la resolución final.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 50 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En línea con lo anterior, **TELEFÓNICA** solicita se aclare sobre si la causal referida a suspensión aplica para los casos en la que se da por solicitud del usuario. Al respecto, como se evidencia en la propuesta regulatoria, que estas suspensiones se refieren a "*Suspendida(s) por solicitud del usuario en los términos del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016*" lo que incluiría, entre otras, las planteadas por **TELEFÓNICA** de "suspensión voluntaria hasta por dos meses y suspensión por hurto del ETM". Ahora bien, para mayor claridad se incluirá dentro de la resolución definitiva que se hace referencia a las suspensiones de la Sección 8 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

Por otro lado, en cuanto a lo manifestado por **CLARO** y los **OMV**, en donde indagan acerca de la forma en que llegaría el NIP si la línea se encuentra desactivada o si no ha sido efectivamente asignada a usuarios finales, es pertinente recordar que situaciones como estas fueron expuestas por los PRSTM donde se presentaban casos en los que se solicitaban portaciones de líneas que no habían sido activadas. Así, con las disposiciones del presente artículo se está propendiendo por la reducción de dichas situaciones de fraude.

En relación con la propuesta de los **OMV** y **COLOMBIA MÓVIL** en el sentido de que se aclare y establezca que la desactivación o la suspensión deba realizarse antes del envío del NIP por parte del ABD, la CRC la considera viable para evitar malas prácticas que puedan ocurrir entre el envío del NIP y la solicitud de portación.

Finalmente, frente a los comentarios relacionados con los soportes que deben acompañar los rechazos, este tema será tratado en la sección 3.6.4 del presente documento, en donde se establecerán unos parámetros mínimos que deben ser aportados cuando existan rechazos por las causales definidas en la regulación.

### **3.5.3 Sobre el intercambio de información entre ABD y los Proveedores**

#### **TELEFÓNICA**

Respecto de la entrega del soporte de rechazo no sólo al ABD, sino también al proveedor receptor, bajo el supuesto del principio de transparencia, considera que dicha disposición resulta contraria a las normas que protegen el derecho comercial de las compañías, así como las normas relativas a la protección de datos personales en tanto se estarían entregando soportes provenientes de sistemas internos de estas, como sistemas de facturación, sistemas comerciales e incluso de red, así como la factura de clientes con información que contiene datos personales e incluso sensibles de los usuarios.

Para **TELEFÓNICA** esta información se estaría entregando a un tercero (operador receptor) con el cual no sólo no se tiene ninguna relación contractual, legal o regulatoria, sino que además es un competidor directo, sin ningún tipo de acuerdo o resguardo de dicha información que se entrega, así como datos

personales de usuarios que bien pueden o no terminar portándose al otro operador, pero que en todo caso, terminará en posesión de los datos personales de los usuarios de sus competidores.

En este sentido, solicita se reconsidere esta disposición, pues a su modo de ver afecta gravemente derechos fundamentales tanto de los usuarios como derechos de los PRSTM y nada le aportan al proceso de portabilidad numérica móvil, en la medida en que esta información la debe verificar el ABD y certificar su existencia e idoneidad, así como el usuario que es el único llamado a subsanar alguna situación que haya generado el rechazo.

**Respuesta CRC:**

En relación con el comentario de **TELEFÓNICA** sobre la vulneración del secreto empresarial de los operadores, de la confidencialidad sobre información sensible y sobre los datos personales de los usuarios que se derivarían de la medida propuesta por la CRC basada en la aclaración del deber del ABD de enviar la justificación de los rechazos, junto con los respectivos soportes entregados por el operador donante, al operador receptor, no le asiste razón al operador. Esto en la medida en que información que deberá consignarse en los soportes asociados a cada causal no corresponde a información sensible de los operadores cuya revelación pueda crear algún riesgo para el operador donante. En el mismo sentido, en los soportes de rechazo no se incluye información sobre los usuarios sino sobre la línea a portar y su estado..

**3.5.4 Sobre los soportes de las causas de rechazo de la portación**

**CLARO**

Manifiesta que, en relación con el soporte de la causal de rechazo de la portación basada en la existencia de obligaciones pendientes por parte del usuario, el soporte de la misma debería corresponder a la última factura enviada al usuario correspondiente a la obligación incumplida.

**COLOMBIA MÓVIL**

Afirma que es necesario que la CRC determine la información mínima que deben contener los soportes de cada una de las situaciones incluidas en el nuevo texto propuesto para la causal de rechazo del numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, pues de otro modo la imprecisión sobre este aspecto habilitaría a algunos operadores para desplegar prácticas que afecten al mercado y a los usuarios, sin que fuera posible que las autoridades de vigilancia y control pudieran ejercer sus funciones efectivamente.

En este sentido, propone, en primer lugar, que el soporte correspondiente a los rechazos por desactivación de la línea o suspensión por solicitud del usuario incluyan el número de la línea, la fecha

y hora de la desactivación o suspensión, el nombre del CRM o sistema del que se extrajo la información, el estado de la línea y la causa. En segundo lugar, cuando se trate del soporte asociado a la situación de que el número no ha sido implementado en la red, el mismo deberá incluir la fecha de consulta del sistema de información que corresponda, el nombre del sistema de información del que se extrajo la información y el resultado de la consulta que indique el estado de la línea como no implementada. En tercer lugar, cuando se trate del soporte sobre la situación de que la línea no ha sido asignada a un usuario real, el soporte debe incluir el número de línea y la información que acredite si durante los 30 días previos a la solicitud de portación se ha presentado tráfico por mínimo 8 minutos o tráfico de datos por un mínimo de 150 MB, desagregada en información sobre consumos de voz de salida, de entrada y de datos cursados en la red móvil, que incluya la fecha de los consumos y la fecha en que se extrajo la información del sistema de información correspondiente.

### **ETB**

Pide que se indiquen cuáles son los soportes de las causales de rechazo listadas puesto que no definirlos tiene como efecto que el problema identificado se prolongue. Así, la multiplicidad de criterios de interpretación sobre los soportes de las causales de rechazo de portabilidad, tanto de los operadores como del ABD, quien requiere uniformidad en tales soportes para simplificar y agilizar el proceso de verificación a su cargo. De otro modo, el operador propone la reactivación del CTP.

### **OPERADORES MÓVILES VIRTUALES**

Los **OMV** afirman que la regulación debe definir taxativamente los documentos que constituyen el soporte de la ocurrencia de las causales de rechazo de la portación, de modo que se unifique el entendimiento que sobre ellos tienen los operadores, el ABD y las autoridades de inspección, vigilancia y control para así eliminar la inseguridad jurídica actual sobre este aspecto.

### **PTC**

El operador propone lo siguiente en relación con los soportes de las situaciones contenidas en el nuevo texto propuesto para la causal de rechazo del numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016:

- i) Para la situación relacionada a los rechazos por líneas desactivadas, el soporte debe ser la traza del sistema de gestión de clientes que indique el estado de la línea y la fecha de desactivación.
- ii) Para la situación relacionada con los rechazos por líneas suspendidas por solicitud del usuario, la traza del sistema de gestión de clientes que indique el estado de la línea y la fecha de la suspensión, así como también evidencia física de la solicitud de suspensión del usuario.

iii) Para la situación relacionada con los rechazos por numeración no implementada en la red, evidencia física que dé cuenta de la asignación del bloque de numeración y que permita establecer que la línea no se ha usado en la red.

iv) Para la situación de líneas implementadas pero no asignadas a usuarios reales, también evidencia física de la asignación del bloque de numeración y la traza del sistema de gestión de clientes que indique que la línea no ha sido asignada a un usuario.

## TELEFÓNICA

El operador manifiesta que la CRC debe definir con precisión los soportes que den cuenta de cada una de las situaciones contenidas en el nuevo texto propuesto para la causal de rechazo del numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

### Respuesta CRC:

En relación con el comentario de **CLARO** sobre el soporte relacionado con la causal de rechazo de la portación asociada a la existencia de deudas vencidas, basta afirmar que, tal y como se explicó en la sección 3.1 de este documento, la CRC resolvió eliminar las disposiciones asociadas a esta situación.

Acerca de los comentarios de **COLOMBIA MÓVIL, ETB, los OMV y TELEFÓNICA** según los cuales se debe precisar la definición de los soportes establecidos en la regulación para cada situación contenida en el nuevo texto propuesto para la causal de rechazo del numeral 2.6.4.7.2 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, esta Comisión considera apropiado acoger los comentarios, en el sentido de que los soportes de cada una de las situaciones contenidas en la causal de rechazo antes señalada deban corresponder a reportes o imágenes de los sistemas de gestión, de conformidad con las características propias de su operación, y en los mismos conste, por lo menos, la siguiente información

1. La identificación del sistema de gestión, de información o de red que corresponda, de conformidad con las características propias de la operación de cada operador, y la fecha de consulta y extracción de la información por parte del operador donante.
2. El número de la línea involucrada en la solicitud de portación.
3. Adicionalmente, en el evento de que se trate de una línea desactivada antes de la solicitud del NIP, la indicación del estado de la línea, la fecha en la cual la línea fue desactivada e incluir de manera precisa y completa del motivo de la desactivación.
4. Adicionalmente, en el evento de que se trate de una línea suspendida por solicitud del usuario, la indicación del estado de la línea, la fecha en la cual la línea fue suspendida, la fecha en que el usuario solicitó la suspensión y la indicación precisa y completa del motivo de la suspensión. En este caso deberá anexarse la prueba que evidencie la solicitud de suspensión del usuario.
5. Adicionalmente, en el evento de que se trate de una línea con numeración no implementada en la red, la indicación del estado de la línea como no implementada.

6. Adicionalmente, en el evento de que se trate de una línea con numeración implementada en la red, pero no asignada a un usuario, la indicación del estado de la línea como no asignada a un usuario.

Adicionalmente, los operadores y el ABD deberán garantizar la auditabilidad de los soportes antes referidos y de la información que en ellos se consigne, a través de los sistemas de gestión, de información o de red utilizados por cada proveedor, en caso de que alguna entidad de vigilancia y control los solicite.

Finalmente, en relación con el comentario de **COLOMBIA MÓVIL** relacionado con el soporte de la situación de las líneas cuya numeración ha sido implementada en la red pero que no han sido asignadas a usuarios reales, esta Comisión debe precisar que no es posible acoger la específica recomendación del operador en tanto la misma deviene de que se implemente una modificación relacionada con consumos mínimos en cabeza de los usuarios como requisito previo para poder portarse a otro operador, lo cual, como ya se explicó en la sección 3.5., va en contra de la libertad de los usuarios para elegir y cambiarse de operador de servicios de telecomunicaciones.

#### 4. VIGENCIAS

##### CLARO

Pide considerar el tiempo de implementación necesario para dar cumplimiento a las nuevas obligaciones regulatorias. Lo anterior por cuanto, a su criterio, la portabilidad es un proceso complejo en el que participan varias partes en forma simultánea, involucrando aplicativos y que requiere el cumplimiento de tiempos estrictos, por lo tanto, cualquier tipo de modificación que se realice al mismo, requiere desarrollos tanto del ABD como de los operadores, así como modificaciones en los canales de comunicación al usuario.

Resalta este punto, toda vez que la CRC en la última modificación regulatoria no tuvo en cuenta que para la gestión y operación de las modificaciones se requiere un período de transición, así como podría comprometer los tiempos actuales de la portabilidad. Por ejemplo, la revisión y obtención de las pruebas para aprobar o rechazar una portabilidad conllevan una operación que actualmente se encuentra en tiempos mínimos para ABD y los operadores, que requiere desarrollos que superan los cuatro (4) meses.

##### COLOMBIA MÓVIL

Afirma que las medidas sobre la eliminación de la causal de rechazo de la portación relacionada con la existencia de mora y sobre la validación de identidad deberían entrar en vigencia prontamente, en un término de 10 días hábiles a partir de la expedición de la resolución correspondiente. Frente a las demás modificaciones, la entrada en vigencia debe postergarse por lo menos 8 meses, pues, afirma, el 15 de octubre de 2023 finaliza el contrato suscrito entre los operadores y la empresa que ejerce las funciones de ABD actualmente, de modo que se tenga en cuenta el posible cambio de ABD.

## OMV

En relación con las modificaciones sobre la titularidad como requisito para la portación y como causal de rechazo, los **OMV** manifestaron que se debería establecer un periodo y proceso de transición que permita a los usuarios actualizar su información ante su operador, esto para efectos de las modificaciones relacionadas con la validación de la titularidad de los usuarios.

## PTC

Teniendo en cuenta que esta decisión implica un beneficio directo a los usuarios, es una herramienta dinamizadora de la competencia y que para su implementación no se requiere de un ajuste que amerite esfuerzos extraordinarios ni en los sistemas de los operadores, como tampoco en los del ABD, se propone una reducción en la fecha de inicio de su vigencia, por lo cual sugiere revisar los tiempos y ajustar de manera proporcional a los desarrollos que pretende la resolución, y solicita que la misma entre en vigencia en julio.

## TELEFÓNICA

Propone un plazo de implementación de al menos ocho (8) meses, teniendo en cuenta lo que a su modo de ver es un cambio tan sustancial que se está generando en materia de portabilidad numérica móvil, que constituye cambios a nivel técnico, administrativo y operativo, aunado al hecho de que actualmente se está adelantando el proceso de selección del nuevo ABD (el contrato actual vence en octubre de 2023).

## Respuesta CRC:

En relación con los comentarios de **CLARO, COLOMBIA MÓVIL**, los **OMV, PTC** y **TELEFÓNICA** sobre la entrada en vigor de las medidas, esta comisión considera que dentro de las medidas propuestas algunas de ellas requieren ajustes operativos y procedimentales por parte de los operadores y del ABD.

Así la CRC estima necesario precisar que las modificaciones introducidas en la presente resolución están relacionadas con múltiples aspectos del proceso de Portabilidad Numérica Móvil, de modo que los PRSTM y el ABD deberán adelantar implementaciones dentro de su operación para efectos de cumplir debidamente con algunas de las disposiciones adoptadas, por lo que se considera razonable establecer una vigencia diferida para estos casos. Bajo este contexto, se incluirá en la resolución definitiva que las medidas donde se requieren ajustes menores entren 10 días hábiles posteriores a su publicación en el Diario Oficial. Dentro de estas medidas se tiene la eliminación de la causal de rechazo por obligaciones vencidas, la modificación del texto que acompaña el mensaje del NIP, las campañas de divulgación y las relacionadas con los requisitos en la solicitud de portación.

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 56 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En esta línea, conscientes de que las otras medidas requieren mayores ajustes a procedimientos ya definidos entre los PRSTM y el ABD, esta entidad incluirá dentro de la resolución final que estas medidas entren a partir 1 de octubre de 2023. Entre estas se encuentra lo relacionado con las causales de rechazo y sus soportes de líneas desactivadas, suspendidas por solicitud del usuario, no asignadas a usuarios finales y cuando no se evidencia actividad de estas. Así mismo, lo correspondiente a la causal de rechazo por diferencias en la titularidad en las líneas prepago, la cual entrará en vigor el 1 de octubre de 2023, reconociendo el esfuerzo que deberán hacer los operadores para actualizar la información de los usuarios.

## 5. OTROS

### COLOMBIA MÓVIL

Afirma que, dada la importancia del rol del ABD, es necesario establecer facultades de vigilancia y control enfocadas en el actuar de este, pues en la actualidad este ente no es objeto de supervisión por parte de ninguna autoridad de vigilancia. Adicionalmente, **COLOMBIA MÓVIL** afirma que la CRC debe aclarar si las reglas de la portabilidad numérica móvil contenidas en el Régimen de Protección de Usuarios establecido en la Resolución CRC 5050 de 2016 aplica sobre líneas contratadas a través de contratos negociados, pues estos se encuentran exceptuados de la aplicación de tal régimen de acuerdo con el artículo 2.1.1.1 de la mencionada resolución, por lo que se rigen estrictamente por lo pactado en el contrato que se negocie.

### ETB

Considera necesario que se señale de manera expresa en la regulación dentro del trámite de portabilidad quién es la autoridad de inspección, vigilancia y control con el ánimo de otorgar seguridad jurídica a los intervinientes y a las mismas Entidades que tienen esas funciones.

Lo anterior, teniendo en cuenta que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones -MINTIC revisa, valida y verifica el proceso de portabilidad desde el punto de vista técnico y operativo y, la Superintendencia de Industria y Comercio se enfoca en la protección de los derechos de los usuarios. Sin embargo, para ETB las sanciones que se analizan y comentan en el documento que soporta esta propuesta regulatoria se edifican sobre los artículos que describen las partes operativas y técnicas del proceso, esto es, en aspectos que van mucho más allá del catálogo de los derechos de los usuarios respecto de la portabilidad numérica.

Considera necesario que las competencias de las Entidades queden descritas de manera clara en la regulación y se indique expresamente si el ámbito de control de la SIC se circunscribe a lo señalado en el artículo 2.6.2.2. de la Resolución 5050 de 2016 y, en consecuencia, las demás obligaciones que se encuentran en el régimen de portabilidad las vigila y controla MINTIC, lo anterior, desde el punto de

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 57 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

vista de ETB, permitiría que exista una sola voz sobre lo que se interpreta desde el punto de vista técnico y operativo en el proceso de portabilidad en la regulación y en su realidad técnica y no, una disparidad interpretativa sobre aspectos válidos o no del proceso que puedan tener las dos Entidades, lo que conlleva a que lo que ha sido validado y verificado por una Entidad, sea reprochado por la otra.

### OMV

Manifiestan que la CRC debe profundizar en el desarrollo de campañas de información y pedagogía relacionada con la portabilidad numérica móvil y para prevenir el fraude.

### Respuesta CRC:

En relación con el comentario de **COLOMBIA MÓVIL** y **ETB** según el cual se hace necesario implementar medidas que permitan que el ABD sea sujeto de vigilancia y control, es importante señalar que la calificación o caracterización jurídica del ABD desborda el alcance del presente proyecto. Ahora bien, en criterio del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, de acuerdo con el Concepto 801 de 2010, "*el administrador de la Base de Datos Administrativa, como tal, es un proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones, por lo cual deberá sujetarse a lo previsto en la Ley 1341 de 2009 y su marco normativo asociado*" por lo que serán las entidades de vigilancia y control las llamadas a evaluar si el ABD puede ser un sujeto disciplinable en ejercicio de sus facultades sancionatorias.

Por otro lado, en relación con el comentario de **COLOMBIA MÓVIL** según el cual es necesario que se aclare si las normas sobre portación establecidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 aplican a aquellos contratos que son negociados entre el operador y los usuarios y que por lo tanto se encuentran excluidos del Régimen de Protección de Usuarios, es necesario recordar que la portabilidad numérica tiene origen en la Ley 1245 de 2009, "*por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones*", norma que ordenó a la CRC determinar las condiciones de implementación y operación del servicio de portabilidad y correspondiente derecho de los usuarios a portarse –el cual deriva de lo establecido en el numeral 1 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009–, de modo que las disposiciones sobre portabilidad numérica contenidas en la Resolución CRC 5050 de 2016 resultan aplicables a todas las solicitudes de portación.

Finalmente, frente a la propuesta de los **OMV** sobre el desarrollo de campañas de información y pedagogía relacionada con la portabilidad numérica móvil y para prevenir el fraude por parte del regulador, es pertinente precisar que si bien desde la Comisión se podrán adelantar campañas informativas para los usuarios, se considera pertinente que estas también estén en cabeza de los operadores, por cuanto en la práctica se evidencia que el impacto de las campañas por parte de los operadores es mayor. En este sentido se contempla la inclusión del siguiente deber de divulgación por

Documento de respuestas a comentarios " <i>Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	Página 58 de 59	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

parte de los operadores dentro del numeral 2.6.2.5.2 del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016:

*"Realizar campañas informativas, pedagógicas y permanentes en las oficinas físicas (salvo que la respectiva interacción haya migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario) y virtuales de atención al usuario (página web del proveedor), dirigidas a sus usuarios relacionadas con la prevención del fraude y los pasos a seguir para impedir un proceso de portación no solicitado."*

---

Documento de respuestas a comentarios "Revisión del Proceso de Portabilidad Numérica Móvil"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-2	<b>Página 59 de 59</b>	
	Actualizado: 16/06/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 3
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			