



Bogotá D.C., Diciembre 28 de 2015

Doctor

**GERMAN DARIO ARIAS PIMIENTA**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC**

Calle 59 A Bis No.5-53 piso 9 Edificio Link Siete Sesenta

[medidas.hurto@crcom.gov.co](mailto:medidas.hurto@crcom.gov.co)

Ciudad

**Ref.: Comentarios de COMCEL S.A. a la propuesta regulatoria “Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997” – Identificación y depuración de equipos terminales móviles que hacen uso de un IMEI inválido.**

Respetado doctor Arias:

En atención a la publicación realizada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (En adelante CRC) del proyecto de resolución por la cual se modifican las Resoluciones CRC 3128 de 2011 y 087 de 1997, cuyo propósito es el de adoptar nuevas medidas para la depuración preliminar de equipos terminales móviles que operan con IMEI inválidos, cordialmente presentamos por parte de COMCEL S.A. (en adelante COMCEL) algunos comentarios y observaciones que esperamos resulten de utilidad en el marco del proceso regulatorio que adelanta su despacho:

## **1. COMENTARIOS GENERALES**

### **1.1. Inexistencia de un listado detallado de ETM Homologados por la CRC.**

En primer término, es fundamental expresar que a la fecha no existe un listado detallado en la CRC que contenga el TAC, la marca y modelo de los ETM que han sido homologados por dicha entidad. La relación de equipos homologados por la Comisión se limita a la enunciación de marca y modelo, información que resulta insuficiente para la plena identificación de un IMEI de un terminal homologado en Colombia. La inexistencia de un documento construido por la Comisión que contenga como mínimo el TAC, marca y modelo, dificulta enormemente la tarea impuesta por la Resolución CRC 4813 de 2015 a los PRSTM ya que no se existe ninguna fuente de consulta oficial que permita hacer el cruce entre (i) los IMEI de los equipos homologados por la Comisión, (ii) con la lista de GSMA y (iii) con terminales que en un momento determinado cursen tráfico en la red.

COMCEL S.A.  
Calle 90 No. 14 - 37  
Teléfono: 57 -1 - 616 9797  
Bogotá, D.C. - Colombia  
[www.claro.com.co](http://www.claro.com.co)

## 1.2. Existencia de ETM homologados por la CRC, sin TAC de GSMA en Colombia.

En el documento soporte del proyecto regulatorio se afirma lo siguiente:

*“(...) Dentro de su labor de homologación de equipos terminales, la CRC solicitó a la GSMA la verificación de los TAC que habían sido entregados en el proceso de homologación entre junio de 2014 y octubre de 2015 **encontrando que el 7,7% de dichos TAC no están en la GSMA IMEI DB, es decir, no fueron asignados por la GSMA y su estructura no cumple con el estándar de industria adoptado para tal fin, esto es el ETSI TS 123.003 (...)**”.* (Cursiva y Negrita fuera de texto)

Conforme a lo anterior, para un período corto de un poco más de un año, al menos el 7.7% de los ETM que ha homologado a la fecha la CRC, no cumplen con los estándares internacionales de industria de GSMA. Esta situación fue revisada en el Comité Técnico de Seguimiento -CTS- Medidas contra el hurto a celulares llevado a cabo el pasado 18 de diciembre de 2015, en el cual se evidenció que una parte importante de los ETM homologados en Colombia, **no cuentan con TAC de GSMA.**

El hecho de que para un período corto, al menos el 7.7% de los ETM homologados por la CRC, no obstante haber surtido exitosamente los trámites de ley y contar con su respectivo certificado expedido por la misma Comisión no aparezcan en la lista de GSMA puede tener un efecto material en la cantidad de terminales comercializados legítimamente en el país que puedan resultar afectados por la medida de control propuesta por la CRC. Este impacto puede ser material, pues, por un lado, al considerar un período más amplio de tiempo, es razonable esperar que el porcentaje de terminales homologados por CRC sin correspondencia de TAC en GSMA aumente, y por el otro, existe una alta probabilidad de que dentro de estos terminales homologados sin correspondiente TAC, se encuentren equipos que fueron comercializados masivamente, multiplicando la posibilidad de que la medida propuesta termine afectando a un cliente que posee un terminal debidamente homologado por el regulador.

En igual sentido, los terminales que no cuenten con TAC GSMA, pero que fueron comercializados legítimamente, se encontrarían en riesgo de ser objeto de las medidas propuestas, ya que al contar con una identificación diferente a la otorgada por GSMA, entrarían automáticamente a ser considerados como INVALIDOS, afectando gravemente los intereses y derechos constitucionales de los usuarios que han adquirido dichos equipos de buena fe y generando de paso, una grave inseguridad jurídica frente a los importadores y comercializadores que cumplieron con las exigencias de ley y obtuvieron el respectivo certificado de homologación conforme a derecho.



---

<sup>1</sup> Ver: Documento soporte propuesta regulatoria: “Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997”, página 20.

### **1.3. Las medidas propuestas pueden afectar a un grupo considerable de usuarios- Necesidad de dimensionar el impacto que puede tener la medida planteada con el proyecto –IMEI INVALIDOS, por parte de la CRC.**

En el breve plazo de comentarios, procedimos a realizar una revisión preliminar de los IMEIs que cursan tráfico en la red frente a la lista propuesta de GSMA. Con un muestreo preliminar, pudimos establecer que la propuesta regulatoria objeto de comentarios, podría afectar a una cantidad considerable de terminales, cuyo número puede incluso superar el millón de equipos. En consecuencia, consideramos que la CRC deberá tener en cuenta que:

- i) La propuesta regulatoria puede generar un alto impacto para los usuarios tenedores de equipos que no crucen contra el listado de GSMA.
- ii) La propuesta regulatoria puede afectar los derechos de usuarios que compraron terminales homologados por la CRC, pero que no aparecen en el listado de GSMA.
- iii) En adición a lo anterior, la propuesta regulatoria puede afectar a usuarios, compradores de buena fe, que adquirieron su terminal de forma legítima y que ahora se verían afectados con la medida.
- iv) La propuesta regulatoria puede generar una avalancha de PQR contra los PRSTM, quienes además del deterioro a su reputación, enfrentarían una afectación de los indicadores de atención al cliente que deben reportarse a otras autoridades administrativas.
- v) Consideramos fundamental que el regulador revise en detalle el fundamento jurídico que soporta una decisión de afectar el uso y funcionalidad de un bien mueble adquirido por un usuario, solamente por no cruzar positivamente contra un listado determinado o no encontrarse registrado en una base de datos. Este blindaje jurídico resulta fundamental no solo para garantizar la solidez del proyecto regulatorio, sino también para que el PRSTM pueda sortear los reclamos administrativos y judiciales que eventualmente surjan de la implementación de la medida. Este punto se desarrolla en detalle en otro apartado de estos comentarios.

Para los casos señalados, las medidas propuestas se traducen en restricciones que deben ser plenamente justificadas, a la luz de las normas legales y constitucionales vigentes, y contrastadas con disposiciones que protegen los derechos a la propiedad y acceso a los servicios TIC. Por ello, resulta indispensable que previo a la expedición de estas medidas, la CRC i) actualice el cuadro de ETM que ha homologado, incluyendo su respectivo TAC de GSMA y ii) previo a la adopción de medidas de bloqueo, defina claramente el fundamento jurídico que soporta las medidas y

restricciones propuestas y deje claramente establecida la indemnidad de los PRSTM por su implementación, elementos que no han sido analizados en los documentos publicados. Esta claridad permite reducir la incertidumbre existente frente a los reclamos que puedan presentar los usuarios alegando el desconocimiento y afectación de sus derechos, especialmente considerando que en muchos casos se trata de adquirentes de buena fe.

#### **1.4. Con la propuesta regulatoria, se estarían modificando tácitamente los plazos señalados en la Resolución CRC 4813 de 2015 para el diagnóstico, verificación centralizada y control de IMEI INVALIDOS.**

En la resolución CRC 4813 de 2015, se dispuso que las medidas contra el hurto a celulares se desarrollarán en tres etapas, así: i) Etapa de validación y diagnóstico preliminar de equipos terminales móviles; ii) Etapa de verificación centralizada y iii) Etapa de control.

La primera etapa, inició con la expedición del acto administrativo y debe finalizar el 11 de abril de 2016. Su propósito fundamental es el de identificar y analizar los IMEI duplicados, **inválidos**, no registrados o no homologados. Las demás etapas inician el 1 de agosto de 2016. Sobre la relación existente entre las medidas aquí propuestas y las contenidas en la Resolución CRC 4813 de 2011, en el documento soporte la CRC afirma que:

*“(...) si bien la etapa de control de equipos terminales tendrá como fecha de inicio el mes de agosto de 2016, surge la necesidad de adelantar una depuración preliminar de equipos terminales móviles que operan en la red de los PRSTM, que **complemente las ya definidas en la Resolución CRC 4813 de 2015** (...)”<sup>2</sup>.*

En concepto de esta compañía, las medidas propuestas no lucen complementarias a las contenidas en la precitada resolución, por cuanto la propuesta no es coherente con las etapas y tiempos dispuestos por la Comisión para la implementación de las nuevas medidas contra el hurto a celulares. En efecto, en numeral 4.3., del artículo 3 de la Resolución CRC 4813 de 2015, establece:

*“(...) **Con base en los análisis de los resultados obtenidos en las etapas previas, la Comisión de Regulación de Comunicaciones definirá los procedimientos para el registro en la BDA positiva o BDA negativa, así como las acciones relativas al condicionamiento o restricción del terminal, las cuales deberán ser aplicadas a partir del 1 de agosto de 2016, fecha de inicio de la etapa de control (...)**”<sup>3</sup>*

<sup>2</sup> Ver: Documento soporte propuesta regulatoria: “Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997”, pág.5.

<sup>3</sup> Ver: Resolución CRC 4813 de 2015.

Conforme a lo allí ordenado, **las medidas definitivas para el tratamiento de los IMEI duplicados, inválidos, no registrados o no homologados**, se deberían discutir una vez conocido el diagnóstico elaborado por CRC y en todo caso a partir del 1 de agosto de 2016. No obstante, la propuesta plantea la adopción de medidas definitivas, tales como el bloqueo de los ETM a partir del mes de marzo de 2016, con lo cual se hace latente que esta propuesta no complementa, sino que modifica lo dispuesto en la resolución CRC 4813 de 2015.

Como conclusión, se tiene que la presente propuesta regulatoria modifica tácitamente lo dispuesto en la resolución CRC 4813 de 2015, desconociendo la relevancia de contar con un diagnóstico completo previo a la adopción de medidas, por lo cual la propuesta resulta altamente inconveniente y compromete, desde antes de su implementación, la efectividad de las medidas vigentes frente al Hurto a Celulares. Precisamente por esta razón, se solicitó un plazo adicional para comentarios durante el cual esta compañía realizó un ejercicio de muestreo llegando a la conclusión de que la medida propuesta podría tener una afectación en una cantidad material de terminales, con el consecuente impacto en los usuarios titulares de los mismos.

#### **1.5. La propuesta no prevé ninguna regla especial de tratamiento frente a los reclamos administrativos y judiciales que sean formuladas como consecuencia de su implementación.**

Para COMCEL, resulta fundamental que la propuesta aborde y analice con profundidad, el fundamento jurídico que facultaría al Regulador para adoptar una medida que afecte el uso y funcionalidad de un terminal, cuando el mismo no cruce positivamente contra un listado determinado o no se encuentre registrado en una base de datos. Este análisis es necesario para que la autoridad pueda defender los reclamos administrativos y judiciales que eventualmente presenten los usuarios por la afectación de sus derechos sobre los terminales objeto de la medida. En este sentido, se solicita a la CRC en la propuesta regulatoria, que se contemple un tratamiento excepcional en caso que los mismos den lugar a un incumplimiento de los indicadores de atención a clientes que se reportan ante las autoridades administrativas.

En este sentido, reiteramos a la CRC lo expuesto en el documento de comentarios al Proyecto regulatorio de Hurto a Celulares, cuando esta compañía manifestó:

*"(...) El no contar con una cifra clara de ETM a controlar, impide dimensionar los desarrollos para su implementación, así como la preparación de todas las áreas involucradas que permitan atender las necesidades de los usuarios y las eventuales reclamaciones que se deriven de dicho control.*

*Sin perjuicio de las propuestas previamente planteadas, **hacemos un llamado a la Comisión, para que se tengan en cuenta los posibles impactos de la propuesta regulatoria frente a los***



*usuarios, por ejemplo, en lo relativo a los IMEI duplicados, con lo cual, ante el evento del bloqueo, se podría estar afectando sin ninguna justificación a un usuario que adquirió legítimamente su terminal (...)*<sup>4</sup>

Solicitamos que la CRC, previo a la definición de la situación jurídica de las casuísticas previamente planteadas, establezca reglas particulares y específicas de indemnidad para los PRSTM tanto para el caso de los reclamos de usuarios que se encuentren en alguno de estos supuestos y cuyos terminales sean objeto de bloqueos y otras medidas, como para el caso eventual incumplimiento de indicadores de atención, producto de la implementación de las medidas en discusión. Estos impactos a la fecha no han sido evaluados por la Comisión.

#### **1.6. Comentarios a las experiencias internacionales analizadas en el documento soporte.**

En el documento soporte, la CRC hizo un “(...) resumen de las experiencias internacionales que han sido implementadas en algunos países para el control de equipos terminales móviles con IMEI inválido o duplicado (...)”.

Sobre el particular, la misma Comisión reconoce que en la experiencia internacional se han adoptado variedad de medidas con el propósito de controlar el uso de equipos con IMEI inválido o duplicado, las cuales van desde campañas de sensibilización, hasta la imposición de condiciones de bloqueo inmediatas.

Primero, debemos manifestar que la muestra utilizada por la CRC para justificar las medidas frente a IMEI INVALIDOS, (Azerbaián, Brasil, Egipto, Kenya, Sir Lanka y Ucrania) luce sesgada por cuanto la situación regulatoria, económica o cultural de los países considerados, no parece comparable con Colombia.

Ya en lo relativo al análisis de experiencias internacionales realizado en el documento soporte por parte de la CRC, se encuentra que las medidas de bloqueo de IMEI inválidos, sólo han sido adoptadas por Egipto, evidenciando lo anterior, conforme al muestreo realizado por la misma Comisión, que internacionalmente las medidas de bloqueo son consideradas como excepcionales y extremas.

Por ello, concluimos que el bloqueo de IMEI inválidos o duplicados no es, como lo pretende hacer ver la CRC, una tendencia mundial, sino más bien una medida de carácter excepcional que sería aplicada como *ultima ratio*, ante la ineficiencia de otras medidas de menor impacto para los usuarios.

---

<sup>4</sup> Ver documento de comentarios de COMCEL a la propuesta regulatoria “Por la cual se modifica la Resolución CRC 3128 de 2011 y se dictan otras disposiciones” - Nuevas medidas contra el hurto de equipos terminales móviles”.

Así las cosas, se sugiere a la CRC estudiar, analizar y proponer medidas que busquen el objetivo compartido por el sector de reducir el hurto de terminales, minimizando la afectación de los usuarios.

## **2. COMENTARIOS ESPECIFICOS.**

### **2.1. Comentarios al artículo 1. –Adiciona los artículos 14ª y 14b a la Resolución CRC 3128 de 2011.**

#### **2.1.1. Comentarios específicos frente a la adición del artículo 14ª a la Resolución CRC 3128 de 2011.**

Sin perjuicio de los comentarios generales antes expuestos, cuyo análisis y solución resulta indispensable para garantizar el éxito de la iniciativa contra el hurto de celulares y minimizar el impacto injustificado a los usuarios, a continuación presentamos algunos comentarios específicos sobre el articulado propuesto. El texto de los artículos que se pretende adicionar a la Resolución CRC 3128 de 2011, es el siguiente:

*“ARTÍCULO 14a. CONDICIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE IMEI QUE OPERAN EN LAS REDES DE LOS PRSTM. Los PRSTM excluyendo a los OMV, deben adelantar las acciones que les permitan identificar todos los equipos terminales móviles que han tenido actividad en sus redes y sobre los cuales se tenga indicios de que hacen uso de un IMEI inválido, para lo cual realizarán las siguientes actividades:*

- 1. Extraer del HLR (Home Location Register) todos los IMEI que tuvieron cualquier intento de acceso a la red móvil entre el 1º y el 29 de febrero de 2016, y que no se encuentran reportados en la BDA Negativa.**
- 2. En los primeros cinco (5) días calendario del mes de marzo de 2016:**
  - 2.1. Verificar cuáles de los IMEI extraídos del HLR no tienen un TAC (Type Allocation Code) conocido en la lista de TAC de la GSMA.*
  - 2.2. Para aquellos IMEI, que resulten de la verificación del ítem 2.1 del presente artículo, identificar cuáles no se encuentran registrados en la BDA Positiva.*
- 3. Obtener la relación de IMEI, que entre el 1º y el 29 de febrero de 2016, fueron extraídos del HLR y no tienen un TAC conocido en la lista de TAC de la GSMA ni están registrados en la BDA Positiva.**



4. *A partir de la relación descrita en el numeral 3 del presente artículo, cada PRSTM deberá entregar a los OMV alojados en su red, el listado de aquellos IMEI que corresponden a equipos que están siendo utilizados con una SIM del OMV.*
5. *Informar a la CRC la cantidad de equipos identificados como resultado de las acciones descritas en los numerales precedentes (...)<sup>5</sup>. (Negrita y cursiva fuera de texto).*

En relación con este aparte de la propuesta, solicitamos a la CRC modificar la redacción inicialmente planteada para el numeral 1, en el sentido de eliminar la obligación de **extracción de los HLR de la totalidad de IMEI que tengan cualquier intento de acceso** y en su lugar proponemos que la extracción de IMEI se realice desde el MSS y se supedite exclusivamente a aquellos **que efectivamente hubiesen tenido acceso a la red o generado tráfico en la misma**. Con esta propuesta se busca simplificar la implementación de la regulación evitando pasos innecesarios que aumentan la carga operativa restando agilidad al proceso.

En relación con el numeral 2, consideramos que no es técnicamente viable realizar las actividades propuestas dentro del plazo de cinco (5) días propuesto, ya que, en el caso de COMCEL, atendiendo a los grandes volúmenes de información a procesar y analizar – conocidos por la CRC en el marco de la implementación de la Resolución CRC 4813 de 2015-, el plazo propuesto para establecer – frente al tráfico de febrero de 2016- cuáles de los IMEI que cursaron tráfico no cuentan con TAC de GSMA y cuales están registrados en la BDA Positiva, es a todas luces insuficiente.

Por ello, sugerimos que se modifique la redacción propuesta y en su lugar se establezca que las obligaciones consignadas en los numerales 2.1 y 2.2 de la propuesta deberán surtirse dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de marzo de 2016.

En conclusión, conforme a las modificaciones propuestas, el texto del artículo quedaría así:

*“ARTÍCULO 14a. CONDICIONES PARA LA IDENTIFICACIÓN DE IMEI QUE OPERAN EN LAS REDES DE LOS PRSTM. Los PRSTM excluyendo a los OMV, deben adelantar las acciones que les permitan identificar todos los equipos terminales móviles que han tenido actividad en sus redes y sobre los cuales se tenga indicios de que hacen uso de un IMEI inválido, para lo cual realizarán las siguientes actividades:*

1. ***Extraer del MSS todos los IMEI que efectivamente hubiesen tenido acceso a la red o generado tráfico en la misma entre el 1° y el 29 de febrero de 2016, y que no se encuentran reportados en la BDA Negativa.***

---

<sup>5</sup> Ver: Proyecto Regulatorio: “Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997”, pág. 4 y 5. Consultado el 14 de diciembre de 2015 en: [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Resolucion\\_dep\\_invalidos\\_20151207publicar.pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Resolucion_dep_invalidos_20151207publicar.pdf)





2. **En los primeros quince (15) días calendario del mes de marzo de 2016:**

2.1.. **Verificar cuáles de los IMEI extraídos del MSS** no tienen un TAC (Type Allocation Code) conocido en la lista de TAC de la GSMA.

2.2. Para aquellos IMEI, que resulten de la verificación del ítem 2.1 del presente artículo, identificar cuáles no se encuentran registrados en la BDA Positiva.

3. Obtener la relación de IMEI, que entre el 1° y el 29 de febrero de 2016, fueron extraídos del **MSS** y no tienen un TAC conocido en la lista de TAC de la GSMA ni están registrados en la BDA Positiva.

4. A partir de la relación descrita en el numeral 3 del presente artículo, cada PRSTM deberá entregar a los OMV alojados en su red, el listado de aquellos IMEI que corresponden a equipos que están siendo utilizados con una SIM del OMV.

Informar a la CRC la cantidad de equipos identificados como resultado de las acciones descritas en los numerales precedentes (...)"

**2.1.2. Comentarios específicos frente a la adición del artículo 14b a la Resolución CRC 3128 de 2011.**

El texto del artículo que se pretende adicionar es el siguiente:

*“ARTÍCULO 14b. CONDICIONES PARA LA DEPURACIÓN DE IMEI QUE OPERAN EN LAS REDES DE LOS PRSTM. Durante los meses de marzo a julio de 2016, los PRSTM deberán informar a quienes hacen uso de los equipos terminales móviles que fueron detectados con un IMEI cuyo TAC no se encuentra en la lista de TAC de la GSMA, ni se encuentra registrado en la BDA Positiva, a través de las siguientes actividades:*

1. *Entre el 1 de marzo y el 31 de julio, tomar en cada mes un 20% del total de IMEI identificados en el ítem 3 del artículo 14a, y proceder a identificar la SIM con la cual cada IMEI está siendo utilizado. A las SIM identificadas del procedimiento anterior, el PRSTM deberá enviarle el siguiente SMS en los primeros diez (10) días calendario de cada mes.*

*“El IMEI <numero identificado por el PRSTM> tiene **indicios** de alteración, para no ser bloqueado, presente en los próximos 15 días calendario, la prueba de adquisición del equipo ante su operador”*

2. *En el último día de cada mes, los PRSTM deberán incluir en la BDA Negativa los IMEI que fueron notificados por tener indicios de alteración y sobre los cuales el usuario no presentó ante el PRSTM la prueba de adquisición del Equipo Terminal Móvil de acuerdo con lo establecido en la Resolución CRC 4584 de 2014, o una declaración del usuario titular de la línea en la cual manifieste expresamente la adquisición legal de su ETM, para cuyo efecto el formato utilizado será el establecido en el Anexo 1 de la Resolución CRC 4119 de 2013.*

*PARÁGRAFO: Para que los OMV puedan enviar los SMS a sus usuarios, cada PRSTM que realizó la identificación deberá entregar a los OMV alojados en su red, en los primeros cinco (5) días calendario del mes, la confirmación de los IMEI reportados previamente y que aún están siendo utilizados con una SIM del operador virtual a fin de que cumpla con las actividades establecidas en el presente artículo (...)».* (Negrita y cursiva fuera de texto).

- **Consideraciones especiales frente al “indicio” de alteración de IMEI, planteado en este punto de la propuesta regulatoria.**

En concepto de la compañía, resulta contrario a la Constitución Política y a las leyes de la República la propuesta de adopción de medidas de bloqueo, con fundamento en “indicios”, como lo contempla el proyecto regulatorio. Para sustentar esta postura, es necesario tener en cuenta que sobre la prueba indiciaria en sentencia C-102 de 2005 MP. Alfredo Beltrán Sierra, la Corte Constitucional expresó que: “(...) es un medio de prueba, en el que demostrado un hecho indicador, el juez, mediante una inferencia lógica, llega a un indicado, que, así, se tiene por demostrado (...)”<sup>7</sup>.

Por su parte, mediante fallo del 30 de junio de 2011, el Consejo de Estado CP. Danilo Rojas Betancourth, consideró que:

“(...) Respecto de la prueba indiciaria Hernando Devis Echandía, haciendo referencia a Gianturco, señaló que: “entendemos por indicio, **un hecho conocido del cual se induce otro hecho desconocido**, mediante un argumento probatorio que de aquel se obtiene, en virtud de una operación lógico crítica basada en normas generales de la experiencia o en principios científicos”<sup>8</sup>.

12.1.2. El C.P.C. dispone que, **para que un hecho pueda considerarse como indicio debe estar debidamente probado en el proceso (artículo 248)**. De este modo, y siguiendo al tratadista mencionado, **para la existencia jurídica del indicio es necesario plena prueba del hecho**

<sup>6</sup> Ver: Proyecto Regulatorio: “Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997”, pág. 4 y 5. Consultado el 14 de diciembre de 2015 en: [https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Resolucion\\_dep\\_invalidos\\_20151207publicar.pdf](https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Resolucion_dep_invalidos_20151207publicar.pdf)

<sup>7</sup> Consultada en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-102-05.htm> el 24 de diciembre de 2015.

<sup>8</sup> 6 Devis Echandía Hemando, *Teoría General de la Prueba Judicial*, Tomo Segundo, Editorial Temis, Bogotá, 2002, pág. 587.

**indicador y que, el hecho probado tenga alguna significación probatoria respecto al hecho que se investiga por existir alguna conexión lógica entre ellos.**

12.1.3. *El análisis para la configuración de un indicio, esto es, el paso entre el hecho indicador y el hecho indicado es una operación que debe realizar el juez en cada caso concreto, de acuerdo con las reglas de la experiencia y siempre que no obre prueba en contrario que lo desvirtúe<sup>9</sup> <sup>10</sup>*. (Cursiva y Negrita fuera de texto)

En primer término, consideramos que un indicio no resulta suficiente para justificar la adopción de medidas que afectan el uso y goce de bienes muebles, especialmente por parte de usuarios que los han adquirido de buena fe, lo cual podría generar una avalancha de reclamaciones ante los PRSTM, frente a las cuales la CRC no ha previsto ninguna indemnidad y que de paso afectarían gravemente los indicadores de atención a usuarios a reportar a la Superintendencia de Industria y Comercio. Por otra parte, conforme a las jurisprudencias antes citadas, para que un indicio sea válido y oponible, desde el punto de vista del derecho probatorio y procesal es fundamental la identificación: i) del hecho indicador; ii) del hecho indicado, y iii) del nexo de causalidad y conexidad entre estos. Igualmente, para que el juicio indiciario sea exitoso, es necesario contar con plenas pruebas de la existencia / ocurrencia del hecho indicador.

Ninguno de estos elementos fueron desarrollados siquiera sumariamente al interior de la propuesta regulatoria o del documento soporte, por lo cual las medidas propuestas amparadas simplemente en un **“indicio de alteración”**, no parecen suficientes ni proporcionadas frente a la potencial afectación que podría sufrir el usuario.

Reiteramos en este punto la necesidad de que la CRC desarrolle a profundidad el análisis jurídico que fundamente las medidas propuestas para la hipótesis según la cual un IMEI que no cruce con un listado GSMA es adulterados u objeto de algún ilícito.

Igualmente, es necesario expresar que se requiere mayor análisis antes de concluir que los IMEI que no cuenten con TAC de GSMA son inválidos, máxime considerando que la CRC ha otorgado certificados de homologación a ETM que no cuentan con TAC de GSMA, lo cual pone de presente la debilidad de la medida propuesta, ya que existen en el mercado ETM que han surtido y superado exitosamente el procedimiento dispuesto en la normatividad vigente para ser comercializados y utilizados en Colombia que no cruzarían contra la lista de GSMA y podrían ser objeto de bloqueo.

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de septiembre de 2000, C.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez, radicación n. 11766.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sección tercera, Radicación número: 19001-23-31-000-1997-04001-01(19836), Consejero ponente: DANILO ROJAS BETANCOURTH

Asimismo consideramos fundamental, antes de adoptar medidas de control, surtir en su integridad la Etapa de Verificación y Diagnostico dispuesta en el artículo 5 de la Resolución CRC 4813 de 2015 y en la cual se están analizando la totalidad de CDR de los PRSTM, ya que este es el insumo y procedimiento adecuado para identificar el universo de MEI inválidos y todas las casuísticas que puedan encontrarse inmersas en dicha tipología

Por último, reiteramos que es necesario que la CRC ponga a disposición de todos los PRSTM involucrados, el listado de los TAC de los equipos que ha homologado. El listado actual, al carecer de la información del TAC, hace imposible el eventual cumplimiento de la propuesta, en el evento en que se convierta en regulación, ya que no se cuenta con información suficiente para establecer cuales IMEI están y cuales no homologados ante la CRC y cuales serían inválidos al no estar registrados en GSMA.

- **Consideraciones especiales frente al texto del SMS, planteado en este punto de la propuesta regulatoria.**

La propuesta regulatoria contempla el envío de un SMS con el siguiente texto:

*“El IMEI <numero identificado por el PRSTM> tiene **indicios** de alteración, para no ser bloqueado, presente en los próximos 15 días calendario, la prueba de adquisición del equipo ante su operador”*

Del texto antes transcrito se desprende la necesidad de enviar un SMS particular para cada IMEI que no se encuentre en la lista de TAC de GSMA ni registrado en la Base de datos Positiva. Lo anterior no resulta operativamente viable, por cuanto sería necesario enviar de forma individual una cantidad considerable de SMS distintos, con lo cual se haría más dispendiosa para el PRSTM la labor y los tiempos necesarios para su envío. Por ello, proponemos el envío de un SMS, cuya redacción, conforme a las consideraciones que se han expuesto hasta el momento, sería la siguiente:

*“El IMEI de su equipo terminal móvil pudo haber sido alterado, para no ser bloqueado, presente en los próximos 15 días calendario, la prueba de adquisición del equipo ante su operador”.*

## **2.2. Comentarios al artículo 2. –Modifica el cuarto inciso de literal (a) del numeral 13.1.2.6.1 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRT 087 de 1997**

La modificación propuesta es la siguiente:

*“(…) ARTÍCULO 2. Modificar el cuarto inciso del ítem (a) del numeral 13.1.2.6.1 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRT 087 de 1997, el cual quedará así:*



*"13.1.2.6.1 Documentación Específica Requerida.*

- a. *Equipos Terminales Móviles: (...) Adicional al cumplimiento de los requisitos anteriormente descritos, el solicitante deberá verificar que los equipos a homologar estén en la capacidad técnica de identificar los 6 primeros dígitos del código IMSI, especificado en la Recomendación UIT-T E.212, así como suministrar el TAC (Type Allocation Code ETSI TS 123.003) asignado a la marca y modelo del equipo a homologar y el certificado mediante el cual la GSMA informa al fabricante el TAC asignado y en el cual además se encuentra consignado el nombre de la marca y del modelo del equipo terminal móvil (...)''<sup>11</sup>.*

Consideramos acertado exigir a todo aquel interesado en homologar equipos terminales móviles en Colombia el suministro del TAC asignado a cada terminal, por parte de GSMA, exigencia que resulta fundamental atendiendo a que como se ha expresado en apartados anteriores, la CRC ha otorgado certificados de homologación a equipos que no han sido registrados en GSMA y que no cumplen con las Recomendaciones UIT-T E.212, ni ETSI TS 123.003 (*TAC -Type Allocation Code*).

En virtud de lo anteriormente expuesto, se exponen los comentarios al estudio proyecto de resolución, esperando que los mismos sean de recibo por parte del regulador.

Cordial saludo,



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**

**Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales**

---

<sup>11</sup> Ver: Proyecto Regulatorio: "Por la cual se adicionan condiciones para la identificación y depuración de IMEI en la Resolución CRC 3128 de 2011 y se modifica el artículo 13.1.2 del Capítulo I del Título XIII de la Resolución CRC 087 de 1997", pág. 5. Consultado el 14 de diciembre de 2015 en: [https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Resolucion\\_dep\\_invalidos\\_20151207publicar.pdf](https://www.crcom.gov.co/uploads/images/files/Resolucion_dep_invalidos_20151207publicar.pdf)