

Bogotá, 1 de marzo de 2025

Doctora

Claudia Ximena Bustamante Osorio

Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC)

Dirección de Regulación del Sector TIC

Bogotá, Colombia

Asunto: Comentarios y observaciones al proyecto de resolución sobre simplificación regulatoria en telecomunicaciones – Impacto en la base de datos positiva de IMEI

Estimados miembros de la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC),

Samsung Electronics Colombia S.A., líder en la industria de dispositivos móviles y comprometidos con la seguridad y legalidad del ecosistema digital en el país, nos dirigimos a ustedes con el propósito de presentar observaciones y argumentos sobre el impacto del proyecto de resolución en el sistema de bases de datos de IMEI.

Nuestra empresa ha trabajado activamente con el sector público y privado en el desarrollo de estrategias para mitigar el contrabando de dispositivos móviles. En este sentido, consideramos que cualquier modificación regulatoria debe garantizar la continuidad y mejora del marco vigente, evitando retrocesos que puedan comprometer la seguridad de los usuarios y la sostenibilidad del sector.

A continuación, presentamos nuestro análisis sobre el impacto de la resolución propuesta, con especial énfasis en la base de datos positiva de IMEI, su rol en la seguridad digital y la prevención del contrabando, así como recomendaciones para su optimización.

1. Introducción y propósito de la comunicación

Samsung Electronics Colombia S.A. agradece la oportunidad de participar en el proceso de consulta pública sobre la simplificación regulatoria en telecomunicaciones, promovido por la CRC. Reconocemos la importancia de actualizar y optimizar los marcos normativos para garantizar una mayor eficiencia en el sector, fomentar la innovación y mejorar la experiencia de los usuarios.

Agradecemos que la CRC (a nuestro entender, de manera muy acertada) haya decidido no eliminar la base de datos positiva. Con todo, sabiendo que cualquier propuesta dirigida a eliminar dicha base de datos podría impactar negativamente la operatividad y eficacia de la base de datos

positiva de IMEI, queremos sustentar nuestra posición sobre la necesidad imperiosa de **no simplificar el régimen allí definido**, toda vez que consideramos que la eliminación o debilitamiento de esta base de datos no solo afectaría la seguridad de los usuarios, sino que también abriría la puerta al crecimiento del mercado ilegal de celulares, impactando la industria formal y la recaudación fiscal del país. Por el contrario, presentamos nuestras recomendaciones para fortalecer la operatividad de las bases bajo el marco normativo vigente.

2. La base de datos positiva como herramienta efectiva contra el contrabando de dispositivos móviles en Colombia

Concordamos con la posición de Claro Colombia cuando indica que “la razón para la creación de la Base de Datos Positiva, tenía como fundamento que la misma fuera alimentada por la DIAN, en el momento de nacionalización de los equipos, a través de su sistema MUISCA, para evitar el ingreso de contrabando de terminales móviles”¹. Esto queda claramente definido en el Decreto 2025 de 2015 expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y turismo. En este sentido, no se puede dar a la base de datos positiva un tratamiento como una simple herramienta para evitar el hurto de celulares, toda vez que su función va más allá, siendo ésta una herramienta para luchar contra el contrabando (abierto y técnico) de terminales celulares y su posterior comercialización en el país.

Aquí es importante mencionar que la DIAN ha indicado que los teléfonos móviles se encuentran entre las principales categorías que generan distorsión por contrabando técnico tanto por subfacturación como por sobrefacturación en el país².

Aún más, es importante recordar que la DIAN, en su “Panorama del contrabando en Colombia” de 2024 recalca que el contrabando está siendo utilizado para el lavado de activos en nuestro país, situación que no solamente se presenta en Colombia, sino en otros países³.

3. Simplificar la base de datos positiva sería una omisión de mandato legal y un incentivo para el hurto transnacional de terminales

El uso de la base de datos positiva es una herramienta básica contra la práctica de clonación o duplicación de IMEI, utilizada por bandas internacionales para reintroducir teléfonos robados al mercado con IMEI generados con herramientas de Software especializado para clonar IMEI de

¹ https://www.mintic.gov.co/portal/715/articles-273206_recurso_3.pdf

² <https://www.dian.gov.co/dian/cifras/Cuadernos%20de%20Trabajo/Informe-de-la-distorsion-en-el-valor-de-las-importaciones-colombianas-2021.pdf>

³ <https://www.msn.com/es-mx/noticias/mundo/cjng-red-de-venta-de-celulares-que-mov%C3%ADa-millones-de-d%C3%B3lares-en-lavado-de-dinero/ar-AA1xWPmN>

equipos legales, creando "gemelos digitales" que buscan burlan los controles iniciales de las operadoras.

Desde su implementación, la base de datos positiva ha sido la herramienta principal para bloquear la reactivación de dispositivos robados, evitando que ingresen nuevamente al mercado. El Artículo 106 de la Ley 1453 de 2011 establece sanciones severas para la manipulación de IMEI y otorga a la CRC la facultad de regular el sistema de control de dispositivos móviles. De acuerdo con esta ley, los operadores móviles están obligados a verificar el IMEI de los dispositivos antes de su activación, asegurando que estos no provengan de actividades ilícitas.

Actualmente, esta verificación permite a la DIAN y al MinTIC interceptar equipos de contrabando antes de su comercialización, según la misma CRC, esto ha permitido que millones de dispositivos introducidos irregularmente sean bloqueados. Indica la CRC que a 2019, el impacto de la medida era significativo⁴:

Tabla 19. Cantidad de IMEI bloqueados haciendo uso de cada obligación de los PRSTM, años 2018 - 2019.

	Hurto	Extravío	No registro	Inválido	No homologado	Duplicado	Total IMEI
Implementación, administración, operación y mantenimiento de la BDA	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Implementación, administración, operación y mantenimiento de la BDO	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Registro de IMEI (BDA Positiva) de los Usuarios y ajustes al sistema de CRM			3.605.011			1.024.277	4.629.288
Verificación INTRA RED (inválidos, no homologados, no registrados, duplicados)			3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	9.003.709
Verificación INTER RED (Duplicados)						1.024.277	1.024.277
Costos de reporte de información a autoridades (Almacenamiento, interfaces y envío)	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Costos asociados a la generación de certificados de homologación por equipos					2.183.618		2.183.618
Costos de manejo de clientes que caen en control de negativa (Ajustes al CRM, IVR y atención en oficinas)	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Control de tipologías de dispositivos en bases negativas (EIR)	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Solicitud de autorización a la venta	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851
Gestión judicial de las reclamaciones y otros costos indirectos			3.605.011			1.024.277	4.629.288
Ajustes para soporte de operación OMV	2.467.491	759.651	3.605.011	2.190.803	2.183.618	1.024.277	12.230.851

Fuente. Elaboración propia CRC.

⁴ https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-71-17/Propuestas/documento_resultados_ain.pdf

Esto solo lleva a una conclusión y es que, si se flexibilizan estos controles, la trazabilidad de los dispositivos móviles en el país se vería afectada, facilitando la importación irregular y el comercio de celulares irregulares. Y si se reducen los controles sobre la base de datos positiva o se eliminan ciertos requisitos, se abriría la puerta para que los delincuentes reactiven y comercialicen equipos hurtados sin restricciones, anulando los avances logrados en la reducción del hurto de celulares.

Finalmente, la omisión del mandato legal no solo debilitaría la seguridad ciudadana, sino que también podría exponer al Estado a acciones legales y constitucionales. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha ratificado en múltiples ocasiones que el derecho a la seguridad ciudadana es un principio fundamental y que las políticas públicas deben garantizar la prevención del delito (Sentencia T-399-2018). Al eliminar o simplificar la base de datos positiva, el Estado estaría incumpliendo su deber de proteger a los ciudadanos y quizá disminuyendo el número de herramientas disponibles para atacar la criminalidad asociada al contrabando, la receptación y el hurto de celulares.

Cualquier intento de simplificación de la base de datos positiva representaría una violación de los mandatos legales vigentes (Decreto 2025 de 2015; Resolución CRC 5050 de 2016 y la Ley 1762 de 2015) y un retroceso en la lucha contra el hurto de celulares y el contrabando. La eliminación o debilitamiento de este control no solo beneficiaría a los delincuentes, sino que también exponería al Estado a la crítica por incumplimiento normativo y a un aumento significativo en los delitos relacionados con el robo y la comercialización de celulares hurtados.

La propuesta de simplificación de la base de datos positiva de IMEI representaría una omisión grave de las obligaciones establecidas en el Decreto 1630 de 2011, la Ley 1453 de 2011 y el Estatuto Aduanero (Decreto 1165 de 2019), todas ellas diseñadas para garantizar la trazabilidad, seguridad y legalidad de los dispositivos móviles en Colombia. Esta base de datos es un mecanismo obligatorio para el control del hurto y el contrabando de celulares, por lo que cualquier intento de flexibilizar sus requisitos implicaría un incumplimiento normativo y un debilitamiento del marco regulatorio en materia de seguridad y telecomunicaciones.

4. Conclusión

Reiteramos que la base de datos positiva es un instrumento esencial para el control del contrabando y la prevención del tráfico de dispositivos móviles de origen ilícito, no solo para prevenir el hurto de terminales. Su eliminación facilitaría la entrada de celulares irregulares, afectando a la industria formal, reduciendo la recaudación fiscal y fortaleciendo redes de crimen organizado. Sin este sistema de control, el comercio de celulares clonados se incrementaría exponencialmente, permitiendo que dispositivos robados en el exterior ingresen al país con IMEI alterados y sean activados sin restricciones.

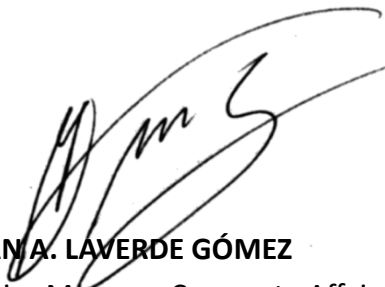
La evidencia de la CRC y los reportes de la DIAN demuestran que la base de datos positiva ha sido una herramienta clave en la lucha contra el contrabando de dispositivos móviles en Colombia. Su integración con los sistemas de control aduanero, su impacto en la reducción del mercado negro, su contribución a la recaudación fiscal y su rol en la seguridad digital son pruebas de su efectividad.

Eliminar o debilitar este sistema significaría un retroceso en los esfuerzos de control del comercio ilegal, facilitando la importación de dispositivos sin certificación, aumentando la clonación de IMEI y reduciendo la competitividad del mercado formal.

En lugar de desmontarla, es necesario fortalecerla mediante la digitalización de procesos, la interoperabilidad con bases de datos globales y la adopción de tecnologías como Inteligencia Artificial y blockchain, así como y autenticación biométrica, que han demostrado ser soluciones efectivas que servirían para modernizar el sistema sin comprometer su eficacia.

Por otro lado, la simplificación del sistema de registro de IMEI en la base positiva implicaría una omisión del Decreto 1165 de 2019 (Estatuto Aduanero), el cual establece que todos los dispositivos móviles importados deben ser validados contra la base de datos positiva antes de su nacionalización.

Por estas razones, es crucial que cualquier reforma regulatoria preserve y optimice la base de datos positiva, garantizando su operatividad y mejorando sus mecanismos de control para combatir el contrabando de manera más efectiva en el futuro.



IVANA A. LAVERDE GÓMEZ

Senior Manager Corporate Affairs
Samsung Electronics Colombia S.A.