



Bogotá, 9 de diciembre de 2022

Señora Ministra
SANDRA MILENA URRUTIA PEREZ
Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
lmongui@mintic.gov.co
Carrera 8 entre calles 12 y 13
Ciudad

Referencia: Comentarios proyecto de modificación del Decreto 1078 de 2015.

Respetada Ministra Urrutia,

En atención a la publicación efectuada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones, en su portal web, COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A. (en adelante COMCEL), presenta para su consideración los siguientes comentarios:

I. Cometarios Generales

Desde el año 2011, se ha desarrollado una estrategia para combatir la problemática del Hurto de Equipos Terminales Móviles. El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1630 de 2011¹, el cual tuvo por objeto establecer un marco reglamentario que permitiera restringir la utilización de Equipos Terminales Móviles que han sido reportados como hurtados y/o extraviados en la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM).

En ejercicio de dicho mandato legal, desde 2011 la CRC, ha expedido más de 23 actos administrativos de carácter general relacionados con la problemática del Hurto a celulares, actuando bajo prueba y error, generando una gran carga operativa a los operadores, cuantiosas inversiones y afectación a los usuarios legítimos, con un pobre resultado, puesto que el reporte de hurto de celulares no ha disminuido.

¹ "Por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de los equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicio de telecomunicaciones móviles"



Por su parte, los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, expidieron los Decretos 2025 de 2015 y 2142 de 2016 mediante los cuales se consagraron las condiciones para la importación y exportación de equipos terminales móviles en Colombia.

No obstante los esfuerzos legales, regulatorios, técnicos, operativos, y financieros desplegados tanto por la CRC, el Gobierno Nacional, así como por los operadores móviles, las medidas impuestas no han tenido un efecto positivo en la reducción del hurto de celulares, sin que se pueda contener la adaptabilidad de las conductas delictivas a los controles implementados. Este comportamiento se ha evidenciado y aceptado por parte de la CRC, pues en varios documentos señaló que según los estudios realizados las medidas regulatorias no son efectivas, pues el resultado de estas es que las organizaciones criminales aprenden a burlar las estrategias, observemos:

Gráfico 2. Número de bloqueos por hurto y extravío y cambios en tendencia predichos en el modelo Enero 2010 – Febrero 2020



Fuente. Elaboración CRC
Nota: Las líneas rojas punteadas indican las intervenciones evaluadas. La línea roja sólida indica la estimación de los cambios de tendencia a partir del modelo ITS.

Fuente: Documento Soporte. Pág. 19²

Como se observa, el comportamiento de este tipo penal evoluciona constantemente, por lo tanto, la regulación se torna inocua, toda vez que los focos de atención en reportes y bloqueos, difícilmente pueden solucionar una problemática de seguridad pública.

Sobre el particular, es menester señalar que las medidas que deben tomarse en materia de hurto de terminales deben contemplar: (i) que los operadores, no son el único agente involucrado en la cadena para el hurto de terminales; sin embargo, el cumplimiento regulatorio y los esfuerzos económicos que

² Ibidem. Página 19.



esto conlleva, se han trasladado únicamente a estos intervinientes; (ii) que se tenga en cuenta las propuestas que han incoado los operadores, usuarios y demás agentes, en el entendido de que la implementación de medidas técnicas de control que se implementan por el Gobierno Nacional no tendrán resultados eficaces sino se traza una Política Pública Criminal que ayude a combatir el problema de fondo, con la participación activa y efectiva de todas las autoridades administrativas, judiciales e incluso legislativas.

Así, pues, dados estos antecedentes, si bien la propuesta de decreto publicada por el MINTIC es bienvenida, se trata de una iniciativa que viene trabajándose con el sector a través de mesas de trabajo con la Comisión y así mismo, con la Cámara de Comercio de Bogotá, desde hace aproximadamente seis (6) años, consideramos que el mismo no refleja en su totalidad los comentarios presentados por los operadores, gremios, e interesados en estos espacios.

Asimismo, en el documento soporte adjunto a este proyecto, el MINTIC parte de una premisa equivocada y es que la CRC, *“Como resultado de los estudios y las actividades llevadas a cabo en el marco del proyecto regulatorio mencionado, se definió la mejor opción que permite simplificar los procesos regulatorios de la estrategia contra el hurto de ETM”*³, ya que la Comisión omitió realizar un análisis en profundidad de las propuestas presentadas por la industria, entre ellas, **la eliminación de la base de datos positiva en su totalidad y todas sus funcionalidades**, que es la que se encuentra creada por el Decreto 1630 de 2011.

En este sentido, debe hacerse especial énfasis en alternativas de simplificación normativa que realmente tengan impactos en la operación de los PRST, como lo es la eliminación de las tipologías diferentes a hurto y/o extravío esto por cuanto es la alternativa que genera más beneficio, al reducir impactos negativos en los usuarios y permitir una importante reducción en los costos operativos de mantener algunas tipologías de bloqueo que resultan innecesarias y excesivas, ya que no inciden en la disminución del hurto, pero complejizan la operación y afectan al usuario final. En consecuencia, esta alternativa redundante en beneficios tangibles para los usuarios, al reducir los costos de transacción y trámites, mejorando así su experiencia y relación con los operadores.

Lo anterior, atendiendo a una realidad innegable y que la misma CRC ha aceptado, la acumulación de medidas técnicas ha complejizado el esquema del control, a tal punto que reduce la eficiencia de su implementación, a lo que se suma que su efectividad está comprometida por la capacidad adaptativa

³ Memoria justificativa. MINTIC. Pág. 3. Noviembre de 2022.



de las organizaciones delictivas, que burlan los mecanismos técnicos implementados y que se convierten en esfuerzos económicos infructuosos por parte de los operadores, debido a que, la evidencia no permite determinar un efecto positivo en la reducción del hurto de terminales.

En concreto, encontramos que la regulación vigente: i) ha optado por dar un tratamiento eminentemente técnico y enfocado al control y bloqueo; ii) no ha generado medidas que concilien las necesidades de control y bloqueo de IMEI irregulares, con la protección al consumidor adquirente de buena fe de estos equipos; iii) Se trata de un marco regulatorio que no contó con AIN y iv) Las medidas no han sido efectivas y han generado un alto impacto en la industria.

Es por las razones expuestas que reiteramos nuestra propuesta de simplificar el régimen de terminales hurtados, mediante:

i) La eliminación de la base de datos positiva y todas sus funcionalidades, manteniendo exclusivamente la base de datos negativa.;

ii) Publicar para comentarios la modificación del Decreto 2025 de 2015, por el cual se establecen medidas para controlar la importación y exportación de teléfonos móviles inteligentes, teléfonos móviles celulares, y sus partes, la cual creo una restricción para el tratamiento de RAEE de terminales que están en la base de datos negativa, generando un alto impacto ambiental.

iii) Reducción del control a 48 horas o menos, de todas las tipologías establecidas. (Modificación Regulatoria)

iv) Eliminar todas las tipologías diferentes de hurto y extravío de ETM. Lo que generaría un mayor beneficio, en tanto reduce los impactos negativos en los usuarios, permite la mayor reducción en las inversiones que son innecesarias y excesivas que no inciden en la reducción del hurto pero que por el contrario, complejizan la operación, y adicionalmente, representa beneficios para los usuarios finales en reducción de costos de transacción y trámites. (Modificación Regulatoria)



- **Eliminación de la normativa asociada a la base de datos positiva y sus funcionalidades**

Mantener la base de datos positiva, es una medida que no genera impacto al interior de la estrategia de hurto a celulares y cuya operación resulta altamente costosa, se hace necesario revisar su conveniencia y existencia.

Se trata de una disposición regulatoria que no genera beneficio o utilidad en la gestión de hurto de celulares; y que erosiona aspectos relevantes de la actividad comercial como la experiencia al cliente, la relación del consumidor con sus proveedores de bienes y servicios; y que en general, afecta la dinámica propia de la prestación de servicios de telecomunicaciones y de comercialización de terminales móviles, así como la percepción que de los proveedores o fabricantes se forma el ciudadano, toda vez que por esta problemática se afectan aproximadamente dos (2) millones de usuarios legítimos al año, que no tienen relación con la problemática de hurto de celulares.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta simplificación disminuirá en gran medida la atención al cliente y los bloqueos gestionados por los diferentes proveedores móviles; ello en razón a la eliminación del procedimiento de registro de IMEI por parte de los usuarios finales. En consecuencia, esto contribuiría en mejor atención al cliente, reducción de costos de oportunidad y operación para los PRST y la imagen que los usuarios tienen de los operadores y del sistema de gestión frente al hurto de terminales.

Es pertinente recordar, 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, pero esto nunca se materializó. En este orden de ideas, se desconfiguró la naturaleza de la BDA, terminando como un registro de datos personales, sobre un terminal, de la cual tiene acceso las autoridades, sin mayor control, pudiendo generar una afectación a los derechos de los usuarios en tratamiento de datos personales.

Por lo anterior, a continuación incluimos nuestra propuesta principal para la modificación del Decreto 1078 de 2015, el Decreto 2025 de 2015 y las demás medidas que deben ser tenidas en cuenta por la CRC para la simplificación del régimen de terminales hurtados desde la regulación:



Propuesta

- Eliminar la base de datos positiva y todas sus funcionalidades. Para lo cual se hace necesario, eliminar todas las menciones a la base de datos positiva que trae el Decreto 1078 de 2015 y el Decreto 2025 de 2015.
- Mantener exclusivamente la base de datos negativa con los reportes de hurto, extravío y administrativo, ya que el control de las demás tipologías no aporta a la disminución de las cifras de hurto, mientras que si perjudica injustificadamente a los usuarios tenedores de buena fe que deben estar supeditados a la dupla IMEI – IMSI, aspectos que afectan la experiencia de los usuarios y su relación con el operador que presta el servicio e impone una carga operativa desproporcionada e injustificada a los prestadores del servicio.

II. Comentarios particulares al proyecto de modificación del Decreto 1078 de 2015

2.1 Comentarios a las definiciones y al artículo 2.2.11.7

BASE DE DATOS POSITIVA: Relación de los equipos terminales móviles identificados por su IMEI ingresados o fabricados legalmente en el país. ~~Cada IMEI registrado en la base de datos deberá estar asociado al número de identificación del propietario del Equipo Terminal Móvil y, en todo caso, ningún IMEI podrá estar asociado a más de un número de identificación.~~

ARTÍCULO 2.2.11.7. Base de datos positiva. En la base de datos positiva se deberá consignar la información asociada al IMEI de todos los Equipos Terminales Móviles que ingresen legalmente al territorio nacional o sean fabricados o ensamblados en el país. **Las condiciones y características de esta base de datos deben atender a lo dispuesto por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.**

Sugerimos eliminar en su totalidad la definición de la base de datos positiva del Decreto y no solo la parte en rojo. Asimismo, la mención que realiza el artículo 2.2.11.7. y la inclusión en verde, que hace referencia a la definición posterior que deberá realizar la CRC sobre la base de datos positiva. Lo anterior, teniendo en cuenta que si el objetivo de la propuesta es eliminar la BDA positiva, no se



requiere llevar un registro de IMEI ingresados o fabricados legalmente en el país. En este orden de ideas, es necesario eliminar cualquier actualización en la base de datos positiva, ya que la misma debe ser eliminada del régimen de hurto de terminales.

2.2 Comentarios al artículo 2.2.11.8

ARTÍCULO 2.2.11.8. Activación de equipos terminales móviles. Para efectos de que proceda la activación de cada Equipo Terminal Móvil nuevo o usado, los PRSTM deberán verificar que el IMEI de dicho equipo ~~se encuentre registrado en la Base de Datos Positiva y que, a la vez,~~ no se encuentre registrado en la Base de Datos Negativa.

Así mismo, los PRSTM deberán verificar si los equipos que serán activados en su red se encuentran en la base de datos positiva y en caso de no ser así, deberán ingresar el IMEI respectivo en dicha base.

Para esto, se deberá dar cumplimiento con la regulación que para este fin establezca la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Sugerimos remover el aparte agregado en verde a este artículo, con el fin de eliminar en su totalidad la base de datos positiva y sus funcionalidades. No es claro el objetivo pretendido por el MINTIC en este artículo, al exigir al PRSTM un control tanto de los equipos vendidos como los traídos, dado que dicho registro no tiene utilidad alguna ya que el usuario podría utilizar el ETM en cualquier operador sin ninguna restricción, teniendo en cuenta que se eliminan las otras funcionalidades de la base de datos positiva, por lo tanto así se realice dicho registro por parte del PRSTM, el mismo no tiene efecto alguno sobre esos equipos. Sería un desgaste innecesario para los operadores que no debe ser incluido en el Decreto, máxime cuando nos encontramos en un ejercicio de simplificación normativa.

Nos permitimos resaltar, que si el objetivo que pretende la inclusión del aparte en verde es llevar estadísticas de los equipos importados, este control debería realizarlo la DIAN o la entidad competente y no estar asociado a la regulación de hurto o establecido como una medida que mitiga el hurto de terminales móviles, ya que se trata de dos procesos independientes y que deben estar separados, no sería coherente mantener una regulación simplemente para mantener una base de datos, que no será utilizada para la finalidad de terminales hurtados. Por otro lado, si el objetivo es la entrega de



información a las autoridades, la única información disponible se encontraría en la base de datos negativa, por lo tanto no es necesario mantener la base de datos positiva.

Como argumento adicional, a la solicitud anterior, podemos mencionar que en el proceso actual a través del cual la DIAN remite al MINTIC los terminales legalmente importados, para ser incluidos en la BDA positiva, es un proceso lento y que presenta afectaciones técnicas, que complejiza la importación de ETM, así mismo, es una carga administrativa para el MITNC, dada la falta de robustez de los sistemas tanto de la DIAN como del MINTIC, lo que ha afectado el abastecimiento de terminales a los usuarios, por lo tanto insistimos, que toda mención a la base de datos positiva debe ser eliminada tanto de los Decretos como de la regulación.

III. Conclusiones

Así, pues, a modo de conclusión encontramos:

- Las medidas deben enfocarse en minimizar el impacto que estas generan a los operadores, debido a que no son el único agente involucrado en la cadena de valor para el hurto de terminales, no obstante, son los operadores quienes tienen la carga de cumplimiento regulatorio y los esfuerzos económicos para implementar acciones contra el hurto.
- Las medidas adoptadas deben tener la participación activa y efectiva de todas las autoridades administrativas, judiciales e incluso legislativas, con el fin de que se obtengan resultados efectivos de cara a la reducción de hurto de terminales.
- Cualquier medida que se adopte debe ir acompañada de estudios de AIN que observen y demuestren el impacto positivo y el resultado satisfactorio de la medida. Lo anterior, comoquiera que las medidas que se implementan no resultan eficaces pues son contempladas a todos los agentes que participan en la cadena de valor y estos son los principalmente afectados en su implementación.
- Se debe eliminar la base de datos positiva y todas sus funcionalidades. Para lo cual se hace necesario, eliminar todas las menciones a la base de datos positiva que trae el Decreto 1078 de 2015 y el Decreto 2025 de 2015.



De esta forma, esperamos que los anteriores comentarios aporten a la modificación del régimen de terminales hurtados adelantada por el MINTIC, el MINCIT y la CRC.

Cordialmente,



SANTIAGO PARDO FAJARDO
Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales.