

Bogotá D.C, 9 de diciembre de 2022

CECO:AC030
AC-DRRI-253

Doctora
SANDRA MILENA URRUTIA PÉREZ
Ministra
MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACION Y COMUNICACIONES.
Carrera 8a entre calles 12 y 13 Edificio Murillo Toro
Ciudad

Asunto: Comentarios de ETB al proyecto de modificación del Decreto 1078 de 2015 - Simplificación para la restricción de equipos terminales hurtados-

Respetada doctora Urrutia,

La Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A E.S.P - ETB S.A. E.S.P. agradece los espacios de participación que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones- en adelante MINTIC- proporciona, en esta ocasión, en un aspecto fundamental como lo es la simplificación de la normatividad relacionada con la restricción de equipos terminales hurtados.

Esta intervención es una respuesta a la solicitud del sector y a la necesidad de adoptar mejores prácticas regulatorias soportadas en el proceso de simplificación normativa y la adopción del análisis de impacto normativo, herramienta que permitirá a la Comisión de Regulación de Comunicaciones – CRC- evaluar la efectividad de las reglas para la restricción de la operación en las redes de telecomunicaciones móviles de los equipos terminales móviles reportados como hurtados o extraviados.

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

En ese sentido, si bien es cierto se ve un avance significativo en el proceso de simplificación con la propuesta de eliminación del registro positivo y el bloqueo por no registro, también lo es que el ejercicio puede ir más allá para lograr una disminución de cargas para los PRST, una optimización de los recursos y un mayor beneficio para los usuarios, pues en últimas son estos los que se ven afectados con las medidas actuales y sus efectos.

Ahora, antes de entrar en el detalle de los comentarios al proyecto, a continuación, se resumen las principales oportunidades de mejora que pueden ser consideradas desde la reglamentación de la Ley 1453 de 2011, esto es, a través de la propuesta de Decreto:

- Eliminación de todas las causales de bloqueo diferentes a hurto o extravío. No existe evidencia que demuestre que las demás tipologías de bloqueo creadas en la regulación como no homologados, duplicados, etc., han influido en la reducción hurto de terminales y, por ende, garantizan la seguridad ciudadana.

Lo anterior supone la eliminación de todas las demás tipologías de bloqueo, pues de no ser así la complejidad de la operación no se reduce y el impacto a los usuarios y a la operación continúa existiendo.

De hecho, es fundamental que se elimine la identificación de IMEI duplicados y su bloqueo, por lo que se debe considerar que esta medida no se ha adoptado en todos los países, de hecho, son más bien escasos los países que la han implementado, lo que crea cargas para los operadores y usuarios, pero no genera eficiencias en la medida que la restricción no se comparte en otros países.

Adicionalmente hay que tener en cuenta que la detección de duplas no me es efectiva, pues la reprogramación de equipos es cada vez de más fácil acceso, ya que actualmente existen aplicaciones móviles que están disponibles en las diferentes plataformas que permiten hacer el cambio del IMEI para su detección, lo que puede incentivar el uso de este tipo de herramientas para evadir el bloqueo, generando el incremento de las listas de IMEI duplicados con las afectaciones que esto tiene hacia los usuarios finales.

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

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

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

De otra parte, en el caso de bloqueos por no homologados no hay una evidencia que demuestre la ausencia de correlación de la medida y el control de hurto de equipos, pese a

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

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

La situación expuesta no es un asunto menor, ya que los usuarios no entienden la justificación del bloqueo por situaciones diferentes a hurto y extravío, por lo que asumen que es una medida adoptada de manera unilateral por el operador al punto que termina la relación por esta causa.

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

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

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

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

(...)

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

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

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

BDA: Base de Datos Administrativa administrada por el ABD.

BDO: Base de Datos Operativa administrada por el PRSTM.

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

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

De hecho, es importante que en el proyecto de subrogación propuesto para el Decreto 1630 de 2011 se dé claridad sobre la composición de la base de datos positiva como aquella en la que se relacionan los IMEI ingresados o fabricados legalmente en el país y que la responsabilidad de ese registro quede en cabeza de los importadores o fabricantes de equipos.

Así mismo, es necesario que se señale que sólo exista una base de datos positiva, para que se eviten duplicidades en la BDO y, en consecuencia, se plantee su eliminación, pues con la eliminación del registro positivo esta base no tiene una justificación y, por el contrario, su eliminación contribuye con la optimización de recursos y disminución de cargas tanto de trámites como de costos para los PRSTM, por lo que se solicita de manera respetuosa que desde el Decreto se realice esta modificación, más aún cuando la GSMA ha señalado que el uso de listas blancas o base de datos positiva, es una medida que no solo es ineficiente para el control del hurto de equipos móviles, sino que además, impone restricción a la comercialización y circulación de equipos terminales entre los países y asocia el IMEI con los IMSIS, lo que va en contra del estándar GSM, con lo que se presenta un retroceso en la evolución de los sistemas móviles.

Así las cosas, en seguida se presentan de manera detallada los comentarios, observaciones o propuestas de ETB frente al proyecto de Decreto socializado:

1. En cuanto a las consideraciones es necesario realizar una precisión frente al siguiente texto:

“Que adicionalmente, en el proceso de análisis de simplificación normativa, se identificó que la Autorización para Venta de Equipos Terminales Móviles, según el procedimiento establecido en la Resolución 5050 de 2016, solo puede ser expedida por el Ministerio de TIC a las personas naturales o jurídicas que ofrezcan o quieran ofrecer para la venta al público equipos terminales móviles, lo que ha hecho que el numeral 2, del artículo 2.2.11.3 no haya tenido aplicabilidad, toda vez que desde la expedición del Decreto 1630 del 19 de mayo de 2011 los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles (PRSTM) no han generado este tipo de autorizaciones; en consecuencia y manteniendo el fin de realizar una simplificación normativa es pertinente suprimir el numeral en cuestión.”

Aquí es importante que se tenga en cuenta que la posición del Ministerio frente a la autorización de venta de equipos terminales por parte de los PRSTM es que de conformidad con lo establecido en el artículo 3 del Decreto 1630 de 2011 los PSRTM son personas autorizadas para la venta de equipos terminales móviles por lo que no necesitan de un acto administrativo emitido por MINTIC para ejercer esa actividad.

Así las cosas, de la manera más respetuosa se sugiere realizar esta revisión interne y ajustar las consideraciones del proyecto de Decreto a la manifestado por el Ministerio.

2. Frente a la definición de la Base de Datos Negativa se propone la siguiente redacción:

BASE DE DATOS NEGATIVA: *Es aquella que sólo contiene la relación de los IMEI de todos los equipos terminales móviles que han sido reportados como hurtados y/o extraviados tanto en Colombia como en el exterior y, por lo tanto, están inhabilitados para operar en las redes de telecomunicaciones móviles.*

3. En cuanto a la definición de Base de datos Positiva se propone lo siguiente:

BASE DE DATOS POSITIVA: *Relación de los equipos terminales móviles identificados por su IMEI que deben ser ingresados por los importadores o fabricantes de equipos habilitados legalmente en el país.*

4. En las obligaciones de implementación de las bases de datos se realiza la siguiente propuesta:

ARTÍCULO 2.2.11.5. Obligaciones de implementación de las bases de datos. Los PRSTM deberán realizar la contratación y asumir los costos de implementación, administración, operación y mantenimiento de un sistema centralizado que soporte las bases de datos positiva y negativa, el cual deberá ser administrado por una persona jurídica independiente.

El intercambio de información entre los PRSTM y el sistema centralizado de las bases de datos, debe ser automatizado mediante sistemas informáticos y a través de medios electrónicos, de forma tal que se garantice rapidez, integridad y seguridad en desarrollo del proceso de consulta y que el proceso no afecte la calidad del servicio. Para este propósito, los PRSTM deberán realizar la adecuación de sus redes y sistemas, y asumir los costos de dicha adecuación que implique la conectividad previamente descrita.

*Los PRSTM deberán consultar la base de datos negativa al momento de la activación de un Equipo Terminal Móvil y cada vez que el equipo realice el proceso de autenticación **su** la red.*

Lo anterior, porque el proceso de detección sólo es posible realizarlo en la red, razón por la que los PRSTM que tienen alojados en su red a operadores móviles virtuales -OMV- hacen el proceso de detección y remiten la información al OMV para su gestión.

5. Frente al artículo 2.2.11.5 se propone lo siguiente:

ARTÍCULO 2.2.11.6. Base de datos negativa En la base de datos negativa **solo** se deberá consignar la información del número de identificación del equipo - IMEI asociado a los Equipos Terminales Móviles reportados ante los PRSTM como hurtados y/o extraviados por parte de los usuarios o las autoridades administrativas, de policía o judiciales ante los PRSTM, por cualquier mecanismo obligatorio de atención al usuario dispuesto en la regulación de la CRC.

Será responsabilidad de los PRSTM que la base de datos de que trata el presente artículo, se mantenga actualizada y se garantice su consulta en línea, registro a registro, por parte de las autoridades administrativas, de policía o judiciales, con observancia de las normas vigentes en materia de protección de datos personales.

PARÁGRAFO 1. La Base de Datos Negativa deberá compartirse por los PRSTM que operan en el territorio nacional con sus filiales que operan en el exterior. Así mismo, los PRSTM podrán generar acuerdos con otros proveedores distintos a sus filiales que operen en el exterior, tendientes a la prevención del comercio de estos Equipos Terminales Móviles en el país **y a que permitan** la obtención de IMEI de Equipos Terminales Móviles reportados como hurtados o extraviados en otros países.

PARÁGRAFO 2. Los Equipos Terminales Móviles que sean **reportados** ~~reportados~~ **registrados** como hurtados o extraviados, podrán ser excluidos, por el PRSTM que haya realizado el registro del mismo, de la Base de Datos Negativa e incorporados en la Base de Datos Positiva, ~~de acuerdo con el procedimiento establecido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones para aquellos casos en que el ETM sea recuperado y se requiera su reactivación. y cuando el propietario del Equipo Terminal Móvil manifieste que el mismo ha sido recuperado y solicite su reactivación.~~

Es necesario que se tenga en cuenta que los IMEI registrados en la base obedecen a un reporte realizado por el usuario por lo que se propone que se mantenga la expresión reportados.

Ahora, frente al texto propuesto por el Ministerio en fuente color verde es fundamental que se tenga en cuenta que cualquier cambio en la dinámica del proceso tiene un gran impacto en el mismo por su grado de complejidad, por lo que cualquier modificación por simple que sea contempla lo siguiente:

- La necesidad de realizar nuevos desarrollos y adaptaciones en el proceso, puesto que se modifican los flujos y cualquier cambio parcial en el proceso requiere de la adaptación de la lógica del desarrollo,
- Ajustes en los diferentes sistemas y canales de atención.
- Nuevas capacitaciones a los agentes y asesores del servicio, lo que también implica un aumento de las reclamaciones de los usuarios y el deterioro de la relación usuario-PRST.
- Ajustes en los procesos de atención al cliente y de experiencia.
- Realizar esfuerzos adicionales para no afectar la dinámica de los demás procesos que se relacionan con el bloqueo y la posterior habilitación del IMEI cuando la misma se solicita por parte del usuario atendiendo las reglas dispuestas en la regulación

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

6. Respecto del artículo 2.2.11.7. se presenta la siguiente propuesta:

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 ingresados por los importadores o fabricantes de equipos habilitados legalmente en el país. ~~Las condiciones y características de esta base de datos deben atender a lo dispuesto por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.~~*

Quando el PRST verifique la base y encuentre que el IMEI no se encuentra en la base de datos positiva por ser un equipo traído o comprado por el usuario en el exterior deberá ingresar el IMEI respectivo en la base.

7. Para el artículo 2.2.11.8 se propone lo siguiente:

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.~~

Es deber de los importadores, comercializadores y fabricantes de equipos terminales validar si los mismos se encuentran en la base positiva, la excepción serían los equipos traídos o comprados por los usuarios en el exterior, razón por la que se propone la redacción del artículo del numeral 6.

8. En cuanto al artículo 2.2.11.9 se plantea lo siguiente:

2.2.11.9. Regulación de la CRC. *La Comisión de Regulación de Comunicaciones, con base en sus facultades legales, expedirá la regulación que sea requerida para el ejercicio de los derechos de los usuarios, así como la definición de aspectos técnicos y operativos, dentro del marco de las medidas establecidas en el presente capítulo.*

Esperamos que con los comentarios, observaciones y propuestas planteadas se pueda contribuir a la revisión del proyecto de Decreto objeto de socialización.

Cordialmente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'LJC', is positioned above the printed name of the signatory.

LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Director de Regulación y Relaciones Institucionales

Elaboró: Tatiana Sedano Cardozo, Dirección de Regulación y Relaciones Institucionales