



Bogotá, 7 de junio de 2016

Doctor  
**GERMÁN DARÍO ARIAS PIMIENTA**  
Director Ejecutivo  
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES  
Calle 59ª Bis No. 5 – 53 Edificio Link Siete Sesenta Pisos 8, 9 y 10.  
medidas.hurto@crcom.gov.co  
Ciudad

**Ref.: Comentarios de COMCEL S.A. a la propuesta regulatoria “Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones”.**

Respetado Doctor Arias:

En atención a la propuesta regulatoria “**Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones**”, publicada para comentarios por la Comisión de Regulación de Comunicaciones (en adelante CRC), en la cual se proponen medidas de control para los IMEI sin formato, inválidos, no registrados, no homologados y duplicados, cordialmente presentamos por parte de COMCEL S.A. (en adelante COMCEL) algunos comentarios y observaciones que esperamos sean tomados en cuenta, considerando el alto impacto que el presente proyecto genera en la industria.

## 1. COMENTARIO PRELIMINAR

Por solicitud de la industria, el pasado 1 de junio se llevó a cabo una mesa de trabajo entre los PRSTM y la CRC, en la cual el regulador explicó en detalle el alcance y metodología de implementación de la propuesta regulatoria. Esta mesa de trabajo era necesaria para lograr un entendimiento correcto y completo de una propuesta sumamente compleja que adicionalmente requería integración con otros cuerpos normativos (más de 12 resoluciones expedidas sobre el particular). En consecuencia, después de realizada dicha exposición y determinado el alcance de la propuesta, los operadores contamos únicamente con 2 días hábiles para presentar comentarios, plazo extremadamente corto para una iniciativa de alto impacto en la industria y los usuarios.

Con base en lo anterior, y sin perjuicio de los comentarios que ahora acompañamos, insistimos en la necesidad de conceder un plazo adicional de 5 días hábiles para presentar comentarios y propuestas alternativas regulador, con miras lograr que la regulación propuesta logre la finalidad de

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

la lucha contra el hurto de terminales móviles, minimizando el impacto para los usuarios y para la industria.

## 2. COMENTARIOS GENERALES.

### 2.1. Etapa de validación y diagnóstico.

En el numeral 4.1. de la Resolución CRC 4813 de 2015, se define a la etapa de validación y diagnóstico preliminar, en los siguientes términos:

*“(…) 4.1. Etapa de validación y diagnóstico preliminar Corresponde al seguimiento y análisis preliminar de la información de actividad de los equipos terminales en las redes móviles del país durante un período de tiempo definido. Durante esta etapa, los PRSTM, excluyendo a los OMV, deberán entregar a la CRC campos de los CDR (Charging Data record) de voz y datos definidos en el numeral 5.1 del artículo 5 de la presente resolución, que permitan la identificación y el análisis de IMEI duplicados, inválidos, no registrados en la Base de datos Positiva (BDA Positiva), o no homologados, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo del artículo en mención.*

***La etapa a la que hace referencia el presente numeral y las actividades relacionadas, deberán desarrollarse en el periodo de tiempo establecido entre la entrada en vigencia de la presente resolución y el 11 de abril de 2016 de acuerdo con las actividades descritas en el artículo 5 de la presente resolución (...)”*** (Negrilla fuera de texto).

Por otra parte, en el artículo 5 de la mencionada resolución, se desarrollaron expresamente las obligaciones técnicas y operativas en cabeza de los PRSTM, a efectos de asegurar el suministro de la información de CDR necesaria para que la CRC adelantara el diagnóstico respectivo. Dentro de las obligaciones allí contenidas, se encontraba la de recopilar y entregar a la Comisión de manera mensual, vía SFTP en la ubicación destinada por la CRC para el efecto, la información de los CDR de voz y datos, con el fin de contar con el diagnóstico preliminar de ETM existentes en el país.

En relación con el análisis de los CDR de voz y datos a que hemos hecho referencia, en el mes de marzo de 2016 la CRC por una parte presentó a los PRSTM un análisis agregado, al igual que otro por cada operador, soportado exclusivamente en la información correspondiente al periodo comprendido entre el 1 y el 30 de noviembre de 2015. En síntesis, la CRC exhibió a los interesados un análisis preliminar y parcial de la información, en el marco de la mencionada etapa de diagnóstico preliminar.



---

<sup>1</sup> Ver: Resolución CRC 4813 de 2015. Consultada el 1 de junio de 2016, en: <https://www.crcom.gov.co/resoluciones/00004813.pdf>

Así las cosas, teniendo en cuenta que el pasado 15 de abril de 2016, se realizó la última entrega de información de CDRs de voz y datos del mes de marzo de 2016, consideramos que la CRC previa la publicación de la presente propuesta regulatoria, debió presentar y socializar a los PRSTM los resultados agregados del análisis total de la información de CDRs, así como los resultados de dicho análisis por operador, conforme a la metodología aplicada por la Comisión para la exhibición de los análisis iniciales.

Lo anterior, resulta relevante en la medida que las medidas de control contempladas en la presente propuesta son de alto impacto, sin que el regulador haya divulgado un diagnóstico completo y final del análisis realizado.

Mención aparte merece la propuesta relacionada con los IMEIs duplicados, respecto de los cuales no existe certeza alguna de la magnitud del problema, y los análisis del regulador se limitan a mencionar que se han realizado “aproximaciones preliminares” sin que la fecha exista certeza del tamaño de esta tipología. Dice el documento soporte: “...Con base en la información de CDR enviada por los PRSTM durante la etapa de validación y diagnóstico preliminar definida en la Resolución CRC 4813 de 2015, se realizó una aproximación al uso de varias SIM con un mismo IMEI, sin que este hecho implique en sí mismo que dicho IMEI está duplicado. Es de tener en cuenta que en la realidad del mercado colombiano, existen usuarios que cambian de SIM para aprovechar las ofertas comerciales de diferentes PRSTM, o existen comercializadores informales de minutos en las calles, que pueden cambiar de SIM en el mismo equipo cuando han agotado los recursos iniciales<sup>2</sup>”.

Así las cosas, resulta necesario que el regulador, previa la propuesta de medidas de control sobre “potenciales duplicados” cuente con información comprobable que permita al menos establecer la magnitud de la problemática y la correspondencia y proporcionalidad de las medidas propuestas. En el presente caso, la ausencia de información robusta contrasta con la complejidad y la carga financiera y operativa propuesta para esta tipología, evidenciando en principio que la iniciativa regulatoria se aparta de las mejores prácticas regulatorias y de los lineamientos de RIA

En consecuencia y sin perjuicio de los comentarios que presentamos a continuación, solicitamos a la CRC abstenerse de realizar propuesta regulatoria de control sobre “potenciales duplicados” hasta tanto se cuente con información soporte suficiente que permita identificar la magnitud de la problemática y la proporcionalidad y correspondencia de las medidas regulatorias a adoptar.

Adicionalmente, solicitamos a la CRC presentar y socializar a los PRSTM, de forma agregada los resultados del análisis del total de la muestra de CDR, así como la presentación de los resultados individuales finales por operador, para conocer el diagnóstico definitivo e integral de las ETM en redes

---

<sup>2</sup> CRC. Documento Soporte “Revisión de las Condiciones y Criterios para la Identificación de Equipos Terminales Móviles: Etapa de Control”, Mayo de 2016, P 28.

móviles del país y su correlación con las medidas de control propuestas al interior de la presente propuesta regulatoria.

## **2.2. NECESIDAD DE COMPILACION DE LA REGULACION EN MATERIA DE HURTO A CELULARES.**

Teniendo en cuenta que la CRC ha expedido en los últimos meses un sinnúmero de actos administrativos de carácter general, en los cuales ha modificado disposiciones de la Resolución CRC 3128 de 2011, incluyendo medidas de control específicas como las contempladas en la Resolución CRC 4868 de 2016, respetuosamente solicitamos a la CRC, compilar en un único texto, las todas las disposiciones relacionadas con esta materia, para contar con un texto unificado y minimizar errores de interpretación, que pueden surgir dada la multiplicidad y dispersión de normas expedidas sobre la materia.

## **3. COMENTARIOS ESPECIFICOS A LA PROPUESTA REGULATORIA.**

### **3.1. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 2.- Modifica el artículo 2 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en el sentido de adicionar la definición de SMS FLASH.**


Se propone en este artículo adicionar una definición al artículo 2 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en los siguientes términos:

*"(...) **SMS Flash:** Tipo de mensaje de texto SMS que se abre automáticamente en la pantalla del equipo terminal móvil receptor, sin ninguna interacción del usuario. Este mensaje hace referencia al SMS de clase 0 contenido en la especificación técnica ETSI TS 100 900 (...)”<sup>3</sup>.*

Sobre este punto, solicitamos que el envío de un “SMS FLASH” quede a elección del operador ya que es un tipo de mensaje cuya implementación resulta altamente compleja y onerosa, por cuanto requiere complicados desarrollos sobre el cual no queda ninguna trazabilidad o huella, que le permita al usuario consultar, como si sucede con el SMS regular.

Proponemos en su lugar, que las notificaciones al usuario se realicen mediante la alternativa elegida por el PRSTM incluyendo SMS regulares, SMS Flash o USSD, permitiendo al PRSTM elegir el o las alternativas más eficientes y que generen trazabilidad del envío al usuario.

### **3.2. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 4, 5 y 6.- Adiciona unos incisos a los numerales 3.7, 3.8. y 3.10. del Artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011.**

  
<sup>3</sup> Ver: propuesta regulatoria “Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

En la propuesta se propone adicionar unos incisos a estos numerales del artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en los siguientes términos:

*(...) **ARTÍCULO 4.** Adicionar el siguiente inciso al numeral 3.7. del Artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*“Lo contenido en el presente numeral deberá ser aplicado **hasta el 31 de julio de 2016**”.*

***ARTÍCULO 5.** Adicionar el siguiente inciso al numeral 3.8. del Artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*“Lo contenido en el presente numeral deberá ser aplicado **hasta el 31 de julio de 2016**”.*

***ARTÍCULO 6.** Adicionar el siguiente inciso al numeral 3.10. del Artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*“Lo contenido en el presente numeral deberá ser aplicado **hasta el 31 de julio de 2016 (...)**”<sup>4</sup>. (Cursiva y Negrilla fuera de texto).*

Los numerales 3.7, 3.8 y 3.10 del artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, modificados por la resolución CRC 4813 de 2015, establecen i) el procedimiento de detección de equipos terminales móviles (en adelante ETM), respecto a la SIM, únicamente cuando coincidan el IMSI y el MSISDN; ii) la obligación de información a los usuarios sobre la detección de un cambio de SIM en un ETM que no se encuentra registrado en la BDA Positiva, así como de las medidas a adoptar en caso de no registro; y iii) las reglas aplicables al bloqueo de ETM, que fueron detectados y que no fueron registrados en BDA Positiva.

Teniendo en cuenta que en la propuesta regulatoria se establece que estos artículos deberán ser aplicados hasta el 31 de julio de 2016, solicitamos a la CRC aclarar que a partir del 1 de agosto de 2016, no se aplicarán estos numerales, los cuales fueron reemplazados mediante Resolución 4948 de 2016 por la propuesta de industria que actualmente se está ejecutando.

### **3.3. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 8- Adiciona el numeral 3.33 al artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011.**

Se propone en este artículo adicionar un numeral al artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, en los siguientes términos:



---

<sup>4</sup> Ver. propuesta regulatoria “Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones”, pág. 4.

**“ARTÍCULO 8.** Adicionar el numeral 3.33 al artículo 3 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:

**“3.33.** A partir del 1° de agosto de 2016, los PRSTM deben consultar el **listado de TAC de los equipos terminales móviles homologados ante la CRC** a efectos de poder realizar la validación continua de dicha condición en los ETM<sup>5</sup>” (Cursiva y Negrilla fuera de texto).

Sobre el particular, y siguiendo la priorización de control propuesta por la CRC, consideramos que en la presente propuesta no corresponde incluir medidas de control sobre terminales calificados como “no homologados”. El Alcance de la propuesta publicada el documento soporte, se enfoca, como se lee en la página de la CRC en “Propuesta Regulatoria contra el Hurto de Equipos Terminales Móviles – Medidas de Control” y debe contemplar medidas para combatir el hurto de celulares. Frente al tema de terminales no-homologados, el documento soporte dispone: *“En términos generales, el objetivo de la homologación de equipos y aparatos de telecomunicaciones, es asegurar el adecuado cumplimiento de las especificaciones técnicas a que estos deben sujetarse para prevenir daños a las redes a que se conectan, evitar interferencias en otros servicios de telecomunicaciones, y garantizar la integridad y calidad de las redes de telecomunicaciones, del espectro radioeléctrico y la seguridad de los usuarios, proveedores y terceros<sup>6</sup>”.*

Sin desconocer la importancia de la homologación de terminales, el entorno para proponer medidas al respecto, no debe ser una propuesta de medidas de control para el hurto sino una iniciativa asociada a la calidad del servicio y de las redes, contando con los estudios y soportes que evidencien el impacto de esta tipología y las diferentes alternativas para corregirla o minimizarla. La ausencia de correspondencia entre la motivación contemplada en el documento soporte (prevenir daños a las redes, evitar interferencias, etc) y el objeto de las medidas de control (medidas de control contra el hurto de terminales móviles) afecta la motivación del acto y vulnera la unidad de materia de la propuesta.

Por consiguiente se solicita excluir las medidas de control respecto de los terminales no homologados y dejar su tratamiento para un proyecto regulatorio relacionado con la prevención de daños a las redes y calidad del servicio.

Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto, debemos llamar la atención de la CRC respecto de la ausencia de un procedimiento simple y gratuito orientado a facilitar la homologación de un terminal válido por parte de un usuario final. En el escenario actual, no se identifica un procedimiento sencillo y gratuito que permita al usuario poseedor de un terminal válido, no homologado, surtir el proceso de homologación con el fin de evitar el bloqueo del terminal.



---

<sup>5</sup> Ibidem. Pág. 4.

<sup>6</sup> Ibidem, P 25

Finalmente, solicitamos a la CRC, publicar en su portal, en un lugar visible, de fácil acceso y en línea la lista de TAC de los equipos terminales móviles homologados ante la CRC. Igualmente, que la información sobre ETM allí consignada, esté completa y que la misma sea actualizada permanentemente, ya que los PRSTM, como consecuencia de la ejecución de las nuevas medidas para prevenir el hurto a celulares, deben realizar validaciones continuas y permanentes de los ETM, para identificar aquellos que estén o no homologados y dar aplicación a las medidas de control propuestas.

### **3.4.COMENTARIOS AL ARTÍCULO 12.- Modifica el párrafo 1 del artículo 7 de la Resolución CRC 3128 de 2011.**

La modificación planteada al interior de la propuesta regulatoria es la siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO 12.** Modificar el Parágrafo 1 del artículo 7 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

***"PARÁGRAFO 1.** Los IMEI que son retirados de la BDA Negativa, luego de cumplido su tiempo mínimo de permanencia, y los cuales deberán ser conservados en el registro histórico de que trata el numeral 4.20 de la presente resolución, serán remitidos cada seis (6) meses por el ABD, el 15 de julio y el 15 de enero de cada año, a todos los PRSTM para que estos verifiquen en el término de un (1) mes, que dichos IMEI no están generando tráfico en la red. En los casos en que el PRSTM encuentre que alguno de los IMEI retirados de la BDA Negativa se encuentra cursando tráfico, deberá proceder de manera inmediata al bloqueo del mismo en su EIR y envío a la BDA Negativa con tipo de bloqueo "reincidente" (...)"* (Negrilla fuera de texto).

Nuevamente, el documento soporte carece de sustento para la medida propuesta. No existe evidencia alguna de la necesidad de realizar un cruce entre los IMEIs retirados de la BDA Negativa y los IMEIs con tráfico en la red. Se echa de menos la justificación o finalidad de esta propuesta que incrementa innecesariamente la carga operativa de los prestadores y del ABD. En consecuencia, se solicita eliminar esta modificación.

Igualmente, solicitamos a la Comisión aclarar, frente al bloqueo "reincidente", cuales campos se deben enviar y diligenciar o si se trata de un bloqueo que se aplicaría de plano por tratarse de reincidencia, sin el diligenciamiento de campo adicional alguno.

Finalmente, se debe precisar a la CRC que los tiempos de implementación consignados en la propuesta, resultan insuficientes, en la medida que resultan ser demasiado cortos, ya que su inclusión

---

<sup>7</sup> Ibidem. Pág. 5.



requiere de desarrollos y adecuaciones tanto en las plataformas de los PRSTM, como del ABD, por lo cual solicitamos que el primer cruce se realice con la remisión correspondiente al 15 de enero de 2017.

### **3.5.COMENTARIOS AL ARTÍCULO 13.- Modifica el Parágrafo 1 del artículo 7a de la Resolución CRC 3128 de 2011.**

Se propone modificar la redacción del Parágrafo 1 del artículo 7ª de la Resolución CRC 3128 de 2011, en los siguientes términos:

*“(...) **ARTÍCULO 13.** Modificar el Parágrafo 1 del artículo 7a de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*“**PARÁGRAFO 1.** De no encontrarse dicho IMEI en la BDA positiva, para el proceso de registro el PRSTM deberá solicitar la factura o comprobante de pago, cuando estos se encuentren a nombre del usuario que realiza el registro, o la Declaración de único responsable del uso y propietario de equipos terminales móviles, contenida en el Anexo No. 1 de la presente Resolución, la cual podrá validarse en medio físico o electrónico. **Una vez almacenado dicho soporte, se podrá continuar con el proceso de asociación de datos.***

*Para el caso de equipos ingresados al país en la modalidad de viajeros, de que trata el artículo 205 del Decreto 2685 de 1999, y los cuales no estén haciendo uso del Roaming Internacional, el usuario deberá presentar para el registro del IMEI en la BDA Positiva la factura de compra en el exterior ante el PRSTM con quien tiene contratados los servicios de telecomunicaciones (...)<sup>8</sup>”. (Negrilla fuera de texto).*

En primer término, se extraña la motivación de la Comisión (tanto en el documento soporte, como en el cuerpo del proyecto regulatorio), para incluir en la propuesta la obligación de almacenamiento de la factura o comprobante de pago y del Anexo 1 de la Resolución CRC 3128 de 2011. Se trata de una modificación cuya finalidad y/o utilidad no es clara, ni se encuentra sustentada en los documentos publicados, por lo cual solicitamos respetuosamente que sea eliminada.

De otra parte, es necesario aclarar que mecanismos ha analizado de forma previa a la publicación del presente proyecto y que permitan la identificación en las redes móviles de Colombia, de ETM que no ingresen bajo modalidad viajero o en Roaming internacional (extranjeros que traen su ETM y adquieren una SIM de cualquier PRSTM en Colombia). Esta definición resulta fundamental para la implementación de las medidas de control propuestas, ya que se trata de viajeros que harían uso de las redes móviles nacionales de forma temporal pero no como viajeros, con ETM cuyos IMEI no están registrados en la BDA Positiva, y podrían no estar incluidos en la lista de Homologados por la CRC, y

---

<sup>8</sup> Ibidem. Pág. 5.



que no deberían ser sujetos pasivos de las medidas de control que se implementen al interior de la estrategia para la prevención del hurto a celulares, pues de lo contrario se estaría eliminando la posibilidad al usuario de adquirir y usar una SIM en el país, con su terminal móvil, alternativa que es natural al funcionamiento de la tecnología GSM.

Se propone establecer una excepción para este tipo de usuarios en aras de evitar los efectos perjudiciales del bloqueo de ETM adquiridos de forma legítima en sus países de origen, o establecer un periodo de 90 días de gracia, que puede ser el término promedio que un extranjero pueda durar en el país.

### **3.6. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 16.- Adiciona el numeral 10.a.6 al artículo 10<sup>a</sup> de la Resolución CRC 3128 de 2011.**

Se propone modificar la redacción del Parágrafo 1 del artículo 7<sup>a</sup> de la Resolución CRC 3128 de 2011, en los siguientes términos:

*"(...) ARTÍCULO 16. Adicionar el numeral 10.a.6 al artículo 10.a de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*"10.a.6 Cada PRSTM que identifique en su propia red IMEI sin formato, inválidos, no homologados, no registrados, o duplicados (intra red e inter red), que correspondan a usuarios de Operadores Móviles Virtuales (OMV) o de Proveedores de Red de Origen (PRO) que hacen uso del Roaming Automático Nacional, deberán remitir dicha información **a aquellos el día calendario siguiente a la detección**, a efectos de que estos inicien las actividades de control dispuestas en el artículo 10.d de la presente resolución (...)"<sup>9</sup>. (Negrilla fuera de texto).*

Sobre el particular, solicitamos a la CRC modificar el plazo propuesto y resaltado en negrita de uno (1) a tres (3) días calendario, teniendo en cuenta que el plazo inicialmente propuesto no permite un análisis de la información, ya que el nivel de certeza que se predica de estos nunca llegará al 100% de efectividad. La extensión del plazo propuesta, se sirve al propósito de garantizar la entrega de efectiva de la información y el otorgamiento de un plazo razonable al generador de la misma para realizar los ajustes y/o correcciones a que haya lugar, ante las eventuales fallas que se puedan llegar a presentar.

De igual manera, sugerimos que se incluya expresamente el medio por el cual la información debe ser entregada a los OMV/RAN. Para el efecto sugerimos que dicha información, según su volumen, pueda ser entregada por correo electrónico o vía SFTP.



---

<sup>9</sup> Ibidem. Pág. 6.

**3.7. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 17.- Adiciona el artículo 10c a la Resolución CRC 3128 de 2011. Priorización de las medidas para el control de equipos terminales móviles.**

*“(…) ARTÍCULO 17. Adicionar el artículo 10c a la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

**“ARTÍCULO 10c. PRIORIZACIÓN DE LAS MEDIDAS PARA EL CONTROL DE EQUIPOS TERMINALES MÓVILES.** *Las medidas continuas de control de ETM permitirán la depuración de los IMEI sin formato, los duplicados, los inválidos, los no homologados y los no registrados en la BDA Positiva, a partir de la información entregada por la etapa de verificación de equipos terminales móviles.*

*Para aplicar las medidas de control, los PRST deberán clasificar diariamente todos los IMEI identificados con actividad en la red para lo cual deberán tener en cuenta los siguientes criterios, los cuales son excluyentes. La clasificación deberá ser realizada en el siguiente orden de priorización teniendo en cuenta las definiciones contenidas en el artículo 2 de la presente resolución:*

**10c.1.** *Control de IMEI sin formato: Incluye los IMEI sin formato correcto.*

**10c.2.** *Control de IMEI inválidos. Incluye los IMEI con las siguientes características:*

- Son IMEI inválidos.
- Tienen el formato correcto.
- **No están registrados en la BDA positiva.**

**10c.3.** *Control de IMEI no homologados. Incluye los IMEI con las siguientes características:*

- Son IMEI no homologados.
- Tienen el formato correcto.
- No están registrados en la BDA positiva.

**10c.4.** *Control de IMEI duplicados. Incluye los IMEI con las siguientes características:*

- Son IMEI duplicados.
- Tienen el formato correcto.
- El TAC está en la lista de equipos terminales homologados ante la CRC y puede o no estar registrado en la BDA positiva.
- IMEI inválidos y no homologados registrados en la BDA positiva.

**10c.5.** *Control de IMEI no registrados en la BDA positiva. Incluye los IMEI con las siguientes características:*

- Son IMEI no registrados en la BDA positiva.
- Tienen el formato correcto.

- El TAC está en la lista de equipos terminales homologados ante la CRC.

*Los IMEI que sean clasificados en un día en alguna de estas categorías de Control de IMEI, no deben ser incluidos en días posteriores, mientras estén siendo sometidos a los respectivos procedimientos de control. Los IMEI que no sean clasificados en ninguno de los criterios de control, deberán reingresar a la etapa de verificación de equipos terminales móviles en días posteriores, siempre que presenten actividad en las redes (...) <sup>10</sup>. (Negrilla fuera de texto)*

En primer término, es preciso informar a la CRC que los plazos otorgados para la adopción y priorización de las medidas de control propuestas, resulta insuficiente (1 de agosto de 2016), en la medida que para su puesta en producción, se requiere de nuevos desarrollos –**uno por cada criterio**, que deben ser diseñados, probados e implementados de forma concomitante a muchos otros que se encuentran en curso como consecuencia de la expedición de las Resoluciones CRC 4813 de 2015 y 4739 de 2016. Por ello, solicitamos respetuosamente a la CRC, fijar el plazo de al menos 9 meses para su puesta en producción, o alternativamente generar un espacio en el marco del CTS para identificar el tiempo necesario de implementación.

Esta solicitud resulta razonable, si se tiene en cuenta que dichos procesos, en aras de asegurar el éxito de las medidas de control que finalmente sean adoptadas por el regulador, deben ser automatizados, lo cual minimiza el riesgo de errores.

En lo relativo a la propuesta de **numeral 10.c.3.**, reiteramos la solicitud a la CRC de abstenerse de adoptar medidas de control sobre terminales no homologados, pues esta tipología no guarda relación con las medidas de control para contrarrestar el hurto.

Por otra parte, en cuanto al **numeral 10.c.4.**, reiteramos que no existe suficiente ilustración para proponer o adoptar una medida de control, que reconozca la magnitud del problema y resulte proporcional y cumplible. En un ejercicio preliminar realizado por la compañía sobre el total de la red con información del mes de marzo de 2016, modificando los parámetros de tiempo y distancia para hacer aun más exigente la evaluación<sup>11</sup>, encontramos que la cantidad de IMEIs que podrían ser considerados como duplicados bajo estos parámetros está consistentemente por debajo del 0,1% del total de IMEIs con tráfico en la red. En consecuencia, no lucen razonables ni proporcionales las medidas de control propuestas para esta tipología:



---

<sup>10</sup> Ibidem. Pág. 6 y 7

<sup>11</sup> Análisis con 3 escenarios: (i) 25 km – 10 minutos, (ii) 10 km – 4 minutos, y (iii) 5 km - 2 minutos

### IMEI Duplicados (Mar 2016)

| Velocidad<br>150Km/hora |     | Duplicados       | %    |
|-------------------------|-----|------------------|------|
| KM                      | Min | Cantidad<br>IMEI |      |
| 25                      | 10  | 17,070           | 0,07 |
| 10                      | 4   | 15,555           | 0,06 |
| 5                       | 2   | 12,824           | 0,05 |

Reiteramos en consecuencia nuestra solicitud de generar y analizar información suficiente sobre la magnitud de esta tipología y evaluar junto con los PRSTM las distintas medidas que podrían implementarse, con el fin de garantizar el logro de los objetivos propuestos, de manera eficiente y minimizando la afectación del usuario.

### **3.8. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 18.- Adiciona el artículo 10d a la Resolución CRC 3128 de 2011.- Criterios para el control de equipos terminales móviles.**

Solicitamos respetuosamente a la CRC revisar este apartado de la propuesta regulatoria, ya que en concepto de esta compañía, obliga a desplegar procedimientos que podrían ser invasivos y excesivos para el usuario (SMS FLASH).

En relación a los **numerales 10d.1., 10d.2., 10d.3., 10d.4. y 10d.5.**, reiteramos la solicitud formulada en los apartados iniciales del presente escrito, en el sentido de permitir al PRSTM elegir si quiere enviar un mensaje "SMS FLASH", ya que su implementación es compleja.

Frene al numeral **10d.2. Control de Inválidos** - Solicitamos extender el lapso de dos (2) meses a cuatro (4) meses (120 días), dado que el usuario deberá encontrar una alternativa de equipo terminal.

Frente al numeral **10d.3. Control de IMEI no homologados** - reiteramos nuestra solicitud de eliminar las medidas de control sobre esta tipología, pues no guarda relación con el propósito de control de terminales hurtados.

Frente a las medidas de control del **10d.4 de IMEI duplicado – sin perjuicio de lo establecido en los** comentarios al artículo 13, reiteramos que la propuesta no cuenta con información soporte suficiente que permita evaluar la magnitud de esta tipología y a simple vista las alternativas de control lucen excesivas, desproporcionadas, onerosas (los costos mencionados por la CRC en el documento soporte no reflejan la realidad) y llegan incluso a imponer al PRSTM obligaciones que exceden sus facultades, trasladando sin soporte legal, competencias de autoridades.

Frente al numeral **10d.5. Control de IMEI no registrados en la BDA-** solicitamos a la CRC reemplazar el bloqueo de terminales con la propuesta presentada por la industria y conocida por la CRC, por virtud de la cual los IMEI no registrados serán sometidos a un proceso de información, que iniciará con el envío de mensajes de texto, seguidos por mensajes en banda y culminará con el enrutamiento a un IVR o línea de atención al cliente, con lo cual por una parte se garantiza maximizar la cantidad de registros en la BDA positiva minimizando el impacto para el usuario. En la fase final de esta propuesta, el usuario no podrá realizar llamadas salientes hasta tanto registre el terminal.

De igual manera, se solicita revisar los plazos propuestos en el parágrafo 2, ya que los mismos resultan insuficientes, para el diseño, prueba y puesta en producción de los desarrollos requeridos al interior de esta compañía para la ejecución de las medidas de control, máxime cuando en procesos de implementación de medidas similares en hurto de celulares, se han adoptado en cuatro y seis meses después de su expedición.

### **3.9. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 19.- Modifica el artículo 11 de la Resolución CRC 3128 de 2011. Procedimiento para retirar un IMEI de la base de datos negativa.**

La modificación propuesta es la siguiente:

*"(...) **ARTÍCULO 19.** Modificar el artículo 11 de la Resolución CRC 3128 de 2011, el cual quedará así:*

*"ARTÍCULO 11. PROCEDIMIENTO PARA RETIRAR UN IMEI DE LA BASE DE DATOS. NEGATIVA.  
(...)"*

*Los equipos terminales móviles que hayan sido bloqueados como resultado del proceso establecido en el numeral 3.10 del artículo 3 de la presente resolución, podrán ser excluidos de las Bases de Datos Negativas y registrados en las Bases de Datos Positivas, para lo cual el PRSTM tendrá un plazo máximo de 60 horas continuas contadas a partir de que el usuario presente ante su proveedor, la factura o comprobante de pago, cuando estos se encuentren a su nombre, o la Declaración de único responsable del uso y propietario de equipos terminales móviles, contenida en el Anexo No. 1 de la presente Resolución; **y siempre que el IMEI pertenezca a un ETM que esté homologado.***

*(...)"*

*Los equipos terminales móviles que hayan sido bloqueados por IMEI duplicado, no podrán ser excluidos de las Bases de Datos Negativas. No obstante lo anterior, se deberá aplicar la validación en el EIR de la pareja IMEI-IMSI para el equipo que sea identificado como genuino, para que solo la IMSI asociada a dicho equipo pueda utilizar el IMEI.*



*Los equipos terminales móviles que hayan sido bloqueados por IMEI no registrado en la BDA positiva, podrán ser excluidos de las Bases de Datos Negativas, para lo cual el PRSTM tendrá un plazo máximo de 60 horas continuas contadas a partir de que el usuario presente ante su proveedor la factura de compra del equipo a su nombre o la declaración en la cual manifieste expresamente la adquisición legal de su ETM, y siempre que el TAC del IMEI se encuentre en la **lista de equipos terminales homologados ante la CRC.** (...)12". (Negrilla fuera de texto).*

Reiteramos en este punto la necesidad de no adoptar medidas de control sobre los potencialmente duplicados, por las razones que hemos expuesto. Igualmente reiteramos que en la presente propuesta no corresponde adoptar medidas sobre terminales no homologados en la medida en que los riesgos que identifica la CRC derivados de esta tipología no guardan relación con la materia objeto de comentario.

Sin perjuicio de lo anterior, frente al **inciso segundo**, solicitamos que se adicione al último apartado la expresión "*por parte de la CRC o GSMA*", de tal manera que la última frase del mencionado inciso quedaría de la siguiente forma: "(...) *y siempre que el IMEI pertenezca a un ETM que esté homologado por parte de la CRC o GSMA* (...)". En cuanto al **inciso sexto** de la propuesta de artículo, solicitamos a la CRC aclarar a que hace referencia con la expresión "**equipo que sea identificado como genuino**", por cuanto ni en el glosario TIC, ni en los actos administrativos de carácter general expedidos por la Comisión en el marco de la estrategia contra el hurto a celulares, se encuentra consagrado dicho concepto.

Así mismo, consideramos que la definición de la dupla IMEI – IMSI en duplicados, no es una decisión acertada, toda vez que se estaría generando una afectación del servicio al pretender que un IMEI adquirido por el usuario, solamente se pueda utilizar siempre con la misma SIM. En primer lugar, siempre se ha considerado que las medidas acá adoptadas deben luchar contra el flagelo de hurto de celulares, minimizando la afectación del servicio ya que sólo deben recaer sobre ETM. Al pretender que dicho usuario solamente pueda utilizar el terminal con una dupla de IMEI atenta contra la libertad del usuario de utilizar otra SIM ya sea del mismo operador o de otro operador, incluso afecta el derecho de portabilidad que tiene el usuario.

Finalmente, solicitamos que se adicione el último apartado del inciso séptimo del artículo propuesto en el siguiente sentido: "(...) *y siempre que el TAC del IMEI se encuentre en la lista de equipos terminales homologados ante la CRC o GSMA*".



---

<sup>12</sup> Ver: propuesta regulatoria "*Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones*", págs. 8 y 9.

**3.10. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 20. Adiciona el artículo 13 al Título III de la Resolución CRC 3128 de 2011.- Procedimiento para el control de equipos terminales móviles con IMEI duplicado.**

Tal y como se mencionó en el numeral anterior, no estamos de acuerdo con el procedimiento propuesto para equipos terminales duplicados, solicitamos la supresión del presente artículo de la propuesta regulatoria, por cuanto dentro del procedimiento allí desarrollado y sin perjuicio de las obligaciones que en materia de prevención contra el hurto a celulares ya se encuentran radicadas en cabeza de los PRSTM, se pretende sin justificación legal, asignar a estos, obligaciones propias de autoridades tales como aprehensión y retención de bienes muebles (ETM), embalaje, análisis forense y valoración de pruebas que son por mandato constitucional (Artículo 250 y 251 de la CN) y legal (Artículo 201 y 202 del CPP), asignadas de forma exclusiva a las autoridades que ejercen en Colombia funciones de policía judicial de forma permanente o transitoria y dentro de los cuales no se encuentran contemplados los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones.

Por otra parte, reiteramos lo expuesto en el punto anterior, en el sentido de advertir a la CRC la necesidad de entrar a definir que es un **“equipo genuino”** y cuáles son los criterios objetivos a tener en cuenta para considerar a un ETM como tal y para considerar un **ETM como no genuino**.

En relación al procedimiento propuesto para el control de equipos terminales móviles, consideramos que la adopción de procedimientos combinando las diferentes tipologías de IMEI, resulta abiertamente contrario a lo dispuesto en las resoluciones CRC 4813 de 2015, en las cuales se establece expresamente el análisis individual y excluyente de cada una de estas tipologías de IMEI y al interior del mismo proyecto que se comenta en su artículo 17.

En relación al **numeral 13.1. IMEI inválido duplicado (ya registrado en BD positiva)**, solicitamos a la CRC tener en cuenta que no necesariamente el titular de la línea es el dueño del equipo y por ende la misma persona que pudo haber realizado el registro del mismo en la base de Datos Positiva. De igual manera, se les solicita aclarar cuál sería el procedimiento si luego de la validación en el EIR de la pareja IMEI-IMSI, se establezca que la persona que realizó el registro no es el propietario del ETM, de tal manera que cuando el propietario legítimo se acerca a realizar el registro, este no resultaría procedente.

De igual manera, las medidas propuestas deben resultar conciliables y proporcionales frente a todos aquellos usuarios que hayan sido adquirentes de buena fe y cuenten con comprobante de compra que cumpla con las exigencias legales que para la misma se encuentran dispuestas tanto en el Código de Comercio Colombiano, como en el Estatuto Tributario Nacional. En el mismo sentido, se debe establecer si en caso de conflictos por pluralidad de usuarios con facturas o comprobantes de compra, se presumiría genuina, la expedida por el PRTSM o por personas autorizadas por MINTIC para la comercialización de estos dispositivos.



Frente al procedimiento para la verificación de IMEI homologado duplicado, contenido en el **numeral 13.3.** de esta propuesta de artículo, reiteramos que COMCEL, sólo estaría en capacidad de verificar sus propios registros de venta de ETM, mas no la de terceros, ni mucho menos para valorar desde el punto de vista probatorio una factura o comprobante de venta, que pudo ser expedido bien por un tercero autorizado por el MINTIC para la venta de ETM o por un particular que haya efectuado una venta, cesión o donación a un tercero de un ETM que originariamente era de su propiedad.

Del literal b) del numeral en comento, solicitamos a la CRC aclarar a qué se refiere cuando hace referencia a “su funcionamiento”. De igual manera aclarar cual sería el manejo frente a usuarios que hayan adquirido su ETM de buena fe con meses o incluso años de antelación a la expedición de las medidas de control.

En cuanto al literal d), reiteramos que ningún PRSTM cuenta con funciones de policía judicial -que como ya se precisó deben ser expresamente asignadas por ley, más no por vía regulatoria- para hacer una valoración (pruebas forenses) de ETM que permitan establecer siquiera sumariamente que el mismo es duplicado.

En lo relativo al numeral 13.4. en el cual se establecen las reglas para la Verificación inicial, reiteramos la solicitud de abstenerse de adoptar medidas sobre potenciales terminales duplicados. Sin perjuicio de lo anterior y del carácter “opcional” que a la misma se le otorga en la propuesta, y de los comentarios sobre la legalidad de algunas de las imposiciones que proponen en el artículo, solicitamos a la CRC aclarar en qué momento se debe llevar a cabo esta verificación. De igual manera se aclara de antemano que dicha información no es posible extraerla de los CDR como lo manifiesta la propuesta.

En cuanto a la verificación en punto de atención desarrollada en el numeral 13.5., reiteramos que los PRSTM no son autoridades públicas, ni ejercen conforme a la constitución ni las leyes colombianas funciones de policía judicial, por lo cual hay una imposibilidad de tipo constitucional y legal para que puedan entrar a validar y valorar i) físicamente los ETM y ii) la integridad de su etiqueta, iii) correspondencia de marca, modelo y referencia comercial del equipo (GSMA), iv) logos, caja original si se tiene y/o apariencia del equipo, v) sistema operativo y/o número de IMEISV versus información de fabricación en la GSMA para el TAC del IMEI, ni mucho menos v) establecer la legalidad y veracidad de los comprobantes de pago que el usuario exhiba, ya que ni los PRSTM ni sus consultores –quienes están capacitados en asuntos relacionados con el servicio móvil-, están habilitados legalmente para realizar valoraciones forenses de ningún tipo. Se trata de funciones propias de la Fiscalía General de la Nación, el CTI, la DIJIN, entre otros. Los PRSTM sólo están en capacidad -con base en sus archivos históricos- de validar sus facturas de compra venta y los IMEI de los ETM por ellos comercializados.





En cuanto a la propuesta del **numeral 13.6. Condiciones operativas para las acciones de control sobre los equipos con IMEI duplicado**, sin perjuicio que consideramos que las medidas propuestas para IMEI inválidos resultan excesivas y que demandan una carga operativa innecesaria a los PRSTM, y que por tanto no estamos de acuerdo con la propuesta, se advierte de igual manera que el plazo propuesto resulta ser excesivamente corto en relación a los desarrollos que se tendrían que llevar a cabo para su ejecución.

Así mismo, consideramos que es inconveniente establecer restricciones al uso de las SIM CARD, ya que se trata de un punto relacionado con el servicio de telecomunicaciones móviles, más no con la venta de ETM. Por ello, solicitamos la eliminación de las restricciones propuestas a las tarjetas SIM, ya que se trata de medidas que se relacionan directamente con la prestación del servicio y que no guardan relación alguna con las medidas que se adopten frente al hurto de ETM.

Así mismo, se solicita a la CRC aclarar en el literal e) Desbloqueo de IMEI duplicado, cuál sería el procedimiento en el evento que se presente pluralidad de usuarios, con documentación en regla para solicitar el retiro de base de datos negativa de un IMEI duplicado o si se debería desbloquear a todas las parejas "válidas".

Finalmente y para concluir, reiteramos que las disposiciones de hurto de celulares no deben afectar la prestación del servicio y por tanto no estamos de acuerdo con la propuesta de la dupla IMEI – IMSI, ni con los procesos engorrosos que deben adoptar los PRSTM frente al control de los duplicados. Es pertinente resaltar que la misma CRC ha expedido diferente regulación para aclarar que existe una separación clara entre la venta del terminal y la prestación del servicio, y que existen otros comercializadores autorizados de ETM, razón por la cual no aceptamos que las obligaciones de validación de IMEI duplicados recaigan exclusivamente sobre el operador y no se vincule de ninguna manera a los comercializadores autorizados o a los fabricantes en dicho proceso, que de igual manera consideramos excesivo, máxime cuando se ha evidenciado que el impacto de los mismos en el hurto de celulares es mínimo, frente a las medidas que se pretenden adoptar.

**3.11. COMENTARIOS AL ARTÍCULO 22.- Modifica el artículo 1 de la Resolución CRC 2202 de 2009 y al ARTÍCULO 23.- Modifica el artículo 2 de la Resolución CRT 1596 de 2006.**

*"(...) ARTÍCULO 22. Modificar el artículo 1 de la Resolución CRC 2202 de 2009, en el sentido de adicionar el literal I, el cual quedará de la siguiente manera:*

*l) La expedición de los actos administrativos en relación con la modificación de regulación expedida por la CRC relacionada con las condiciones de implementación y operación de las Bases de Datos Positiva y Negativa, y procedimientos de depuración e identificación de equipos terminales móviles en*



*dichas bases de datos, en desarrollo de lo establecido en la Ley 1453 de 2011, y el Decreto 1630 de 2011, en ejercicio de las facultades legales otorgadas a la CRC.<sup>13</sup>*

*ARTÍCULO 23. Modificar el artículo 2 de la Resolución CRT 1596 de 2006, en el sentido de adicionar el numeral 4, el cual quedará de la siguiente manera:*

*“4. En la expedición de las resoluciones mediante las cuales se determinen condiciones para la implementación y operación de las Bases de Datos Positiva y Negativa, y procedimientos de depuración e identificación de equipos terminales móviles en dichas bases de datos, de acuerdo con lo ordenado por la Ley 1453 de 2011 y el Decreto 1630 de 2011, en ejercicio de las facultades legales otorgadas a la CRC<sup>14</sup>.”*

Solicitamos la eliminación de estos artículos de la propuesta regulatoria ya que luego de revisar la parte considerativa de la Resolución CRC 2202 de 2009, cuya modificación aquí se propone, encontramos que la misma fue expedida con el propósito expreso de reiterar la delegación de funciones de expedición de actos administrativos de fijación de condiciones provisionales de acceso, uso e interconexión, así como aquellos de imposición de servidumbre provisional de acceso, uso e interconexión, contendrán únicamente la verificación de los requisitos de forma y procedibilidad, así como la orden perentoria de interconexión inmediata, eventos que no guardan ninguna relación de conexidad con la estrategia para prevenir el hurto a celulares.

De igual manera, en la parte considerativa de dicha resolución se establece expresamente que dicha delegación se consagra con la finalidad de dar celeridad y eficiencia al trámite de *“(…) las actuaciones administrativas de carácter particular y concreto, incluidos aquéllos relativos a la renuncia de la servidumbre de que trata el artículo 4.3.6 de la Resolución CRT 087 de 1997 y la solicitud de desistimiento consagrado en el artículo 8° del Código Contencioso Administrativo, así como la expedición de los actos administrativos de fijación e imposición de servidumbres provisionales de acceso, uso e interconexión (…)*<sup>15</sup>”

Así las cosas, no existe ningún fundamento legal para delegar en cabeza del Director Ejecutivo de la Comisión la expedición de los actos administrativos de carácter general relacionados con la modificación de regulación expedida por la CRC relacionada con las condiciones de implementación y operación de bases de datos, ni con aquellos que la Comisión expida en el marco de la estrategia para prevenir el hurto a celulares. Tampoco existe ningún sustento jurídico para excluir de las disposiciones sobre publicidad de los proyectos regulatorios a las propuestas de regulación que sobre



<sup>13</sup> Ver: propuesta regulatoria *“Por la cual se determinan medidas de control para equipos terminales móviles y se dictan otras disposiciones”*, págs. 13 y 14.

<sup>14</sup> Ibidem

<sup>15</sup> Consultada en [https://www.crc.com.gov.co/recursos\\_user/Normatividad/Normas\\_Actualizadas/00002202\\_Act\\_4659.pdf](https://www.crc.com.gov.co/recursos_user/Normatividad/Normas_Actualizadas/00002202_Act_4659.pdf) el 3 de junio de 2016.

el particular pretende expedir la CRC como se propone a páginas 52 y siguientes del documento soporte.

En virtud de lo anteriormente expuesto, manifestamos nuestros comentarios, esperando que sean de recibo y aporten al trámite regulatorio que se adelanta.

Cordial saludo



**SANTIAGO PARDO FAJARDO**  
Vicepresidente de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales