



Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2022

Doctora
PAOLA ANDREA BONILLA CASTAÑO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES – CRC
Calle 59 A Bis No. 5-53 Ed. LINK Siete Sesenta Pisos 8, 9 y 10
Ciudad

Asunto: Documento: Registro de Números Excluidos y Fraude en la Portabilidad Numérica Móvil.
Formulación del problema.

Respetada doctora Bonilla,

En atención a la publicación para comentarios del Documento: *“Registro de Números Excluidos y Fraude en la Portabilidad Numérica Móvil. Formulación del problema”*, cordialmente presentamos las siguientes consideraciones al documento azul:

1. SOBRE PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL

1.1. COMENTARIOS GENERALES

De conformidad con lo señalado en la regulación, los operadores de telecomunicaciones móviles se encuentran obligados a prestar el servicio de portabilidad numérica móvil, esto es dar la posibilidad del usuario de cambiar de operador conservando su número telefónico. Es así que la regulación establece cuatro (4) causales de rechazo por parte del proveedor donante así:

“El Proveedor Donante solamente podrá rechazar la solicitud de Portación en los siguientes casos:

2.6.4.7.1. Cuando tratándose de servicios en la modalidad de postpago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este.

2.6.4.7.2. Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, siempre y cuando este no haya realizado la reposición de la SIM CARD al usuario.

2.6.4.7.3. Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude.

2.6.4.7.4. Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, esto es, respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del artículo 2.6.2.3 del Título II”.

No obstante existir cuatro (4) causales de rechazo de portabilidad, el documento de formulación del problema objeto de estudio, solo se limita a analizar la causal de rechazo por fraude, dejando de lado las otras causales.



- **Obligaciones ficticias para los usuarios**

COMCEL ha identificado que existe una causal invocada por algunos operadores, mediante la cual se generan obligaciones ficticias, constituyendo en mora a los usuarios, con el fin de rechazar la portabilidad.

En consecuencia, algunos PRST de forma inapropiada, imponen obligaciones económicas no aceptadas por el usuario, las cuales se clasifican como “Bono de Fidelización” o servicio “Juntos mejor” o recargas en los usuarios prepago como supuestos “adelanta saldos” “Extra saldos” o “minutos salvavidas”, cuyo valor oscila entre \$1.500 y \$20.000. Al momento en que el usuario realiza la solicitud de portabilidad, como no tiene conocimiento de dicho bono, es constituido en mora, motivo por el cual se rechaza la portabilidad.

- **Inactividad del usuario y verificación por parte del operador Donante**

Dentro del carrusel de portabilidad, se han evidenciado prácticas de portabilidad de usuarios inactivos o inexistentes en la red que todavía no han sido recuperados. En este caso el Operador Donante puede rechazar las solicitudes de portación para lo cual deberá aportar copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el estado de desactivación, no activación o inexistencia.

Es pertinente resaltar que cuando el usuario inicia el proceso de portabilidad numérica, el Operador Receptor no tiene acceso a la información sobre el estado real de la línea. La única forma de verificación con la que cuenta el Operador Receptor respecto de la calidad de usuario es mediante la verificación del NIP, el cual es generado por el ABD. Si la línea no ha sido activada por el usuario, esta información únicamente puede ser determinada por el Operador Donante.

La misma suerte ocurre con los casos de las líneas prepago, en las que el usuario no ha efectuado ninguna actuación para la activación del servicio, pues también son de conocimiento exclusivo del Operador Donante, quien es el único que cuenta con la información necesaria durante el proceso de portabilidad para realizar este tipo de verificaciones.

De esta manera, es claro que el Operador Donante tiene la obligación de hacer una revisión previa para evitar situaciones de fraude, pues es el único que tiene acceso a la información de la línea sobre la cual recae la portación.

En virtud de lo anterior, el control para prevenir el fraude, debe ser riguroso por parte de todos los PRST. Se tiene conocimiento que algunos operadores ignoran la obligación y aceptan portaciones en las cuales no se valida la existencia de un usuario real en la solicitud, generando portaciones sin titular real. COMCEL ha implementado controles posteriores a la solicitud de portación, revisando la actividad de la línea.

Asimismo, una vez el proceso de portabilidad es exitoso, y el número ingresa a la red del Operador



Receptor, éste puede verificar si la línea se encuentra activa o si, por el contrario, no se ha generado ningún tipo de actividad desde el momento de su portación.

En este punto, es importante aclarar que, si bien los operadores no están obligados a hacer estas verificaciones, COMCEL como parte de sus políticas de prevención de fraude ha adelantado diversas revisiones respecto de líneas portadas hacia COMCEL, y se ha podido establecer que por sus condiciones son portaciones fraudulentas. Ello en virtud de la importancia de procurar el debido uso del recurso escaso de numeración que se encuentra en administración de COMCEL, bien sea por asignación propia o por portabilidad del usuario titular de la línea móvil.

En dichas revisiones, se identificaron algunas portaciones en donde aparentemente no existen usuarios reales, razón por la cual, COMCEL procedió a devolver la numeración al Administrador de la Base de Datos (ABD) y a reversar las comisiones pagadas a los agentes comerciales responsables de las portabilidades. No obstante, dicha práctica se evitaría si los PRST donantes realizan un control real en virtud de dicha causal de prevención de fraude.

- **Usuarios se mantienen activos a pesar del rechazo por causal de fraude**

COMCEL ha evidenciado que algunos PRST utilizan la causal de rechazo por desactivación por fraude pero al hacer pruebas, se observa que la línea nunca fue desactivada y sigue activa en el operador que rechazó la portabilidad.

En virtud de lo anterior, es necesario que esta práctica que impide que el usuario escoja el operador de su preferencia, sea analizada por la CRC, y determinada como un incumplimiento al régimen de portabilidad, o en su defecto que se implementen medidas regulatorias que prevengan este tipo de actuaciones.

1.2. SOBRE LA CONSULTA REALIZADA:

1.2.1. ¿Considera que el problema definido en este documento contempla todos los elementos relacionados con la causal de rechazo de portación asociada a fraude?

RESPUESTA COMCEL: De conformidad con los temas desarrollados anteriormente, la CRC debe analizar de manera integral todas las causales de rechazo existentes en la regulación, especialmente la causal de rechazo referente a la constitución en mora o existencia de obligaciones de pago “ficticias”, y en ese sentido reformular el problema con el fin de que cobije todas las causales de rechazo existentes en la regulación.

Es así como la CRC debe analizar a la luz de la regulación las siguientes causales de rechazo, las cuales no se analizan en el presente documento azul:



- **Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude**
- **Cuando el número a ser portado se encuentre inmerso en obligaciones “ficticias”**
- Cuando se rechaza la portación por desactivación por fraude de la línea pero la línea permanece activa en el operador donante

En virtud de lo anterior, es necesario revisar la problemática planteada, máxime cuando en temas de fraude o prácticas restrictivas de portabilidad los escenarios varían constantemente, de tal manera que regulatoriamente se establezca un escenario general y no casuístico.

1.2.2. *¿Considera que las causas planteadas abordan de manera integral o al menos de manera considerable el problema identificado? En caso negativo, favor indique de manera justificada que otras causas añadiría.*

RESPUESTA COMCEL: De acuerdo con los comentarios anteriores, deben considerarse como causas del problema que propone resolver COMCEL las siguientes:

1. Las prácticas comerciales restrictivas de ciertos PRSTM de imponer obligaciones económicas de manera inconsulta a los usuarios, para luego constituirlos en mora, impidiendo la portación, y el derecho del usuario de migrar su línea móvil al operador de su preferencia.
2. Requisitos de portabilidad para persona jurídica, toda vez que la simple cámara de comercio, no es suficiente para determinar la titularidad de cada una de las líneas que se solicita la portabilidad, toda vez que es información que solamente tiene el Operador Donante.

Adicionalmente, dicha verificación con cámara de comercio se está prestando para fraude, pues el certificado de las personas jurídicas puede obtenerse desde la web por cualquier persona que lo descargue, lo cual causa que se estén presentado solicitudes de portabilidad de líneas asignadas a una persona jurídica las cuales no están autorizadas por el titular de la línea.

3. Carruseles de portabilidad, que se generan con usuarios inexistentes o inactivos en la red.

1.2.3. *¿Cree usted que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

De acuerdo con los comentarios anteriores, deben considerarse como consecuencias del problema que propone resolver COMCEL las siguientes:



- a. El rechazo de la portabilidad por prácticas comerciales restrictivas de PRSTM al imponer obligaciones económicas desconocidas a los usuarios para luego constituirlos en mora e impedir la portación.
 - b. Portaciones en personas jurídicas no titulares de las líneas que solicitan portar.
 - c. La portabilidad de la línea aun cuando presuntamente existe una situación de suplantación del usuario.
- 1.2.4. ¿Qué otras fuentes de información adicionales a las usadas en el documento, considera relevantes para los fines del proyecto? Indique cuáles.

RESPUESTA COMCEL: Por el momento no se consideran más fuentes de información adicionales. En caso de encontrar algunas, se informará al respecto.

- 1.2.5. *Finalmente, indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con la causal de rechazo de portación asociada a fraude.*

RESPUESTA COMCEL: De acuerdo con los comentarios antes señalados, es importante que la CRC aborde el problema de manera integral y no solo para la causal de rechazo por fraude.

2. SOBRE REGISTRO DE NUMEROS EXCLUIDOS:

2.1. COMENTARIOS GENERALES:

El Registro de Números Excluidos comenzó a funcionar el 1° de enero del año 2010¹ administrado por la CRC, el cual fue creado con el propósito de brindar al usuario de servicios móviles, herramientas complementarias para evitar la recepción de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS) con fines comerciales y/o publicitarios no solicitados.

Señaló la CRC en su momento que con la RNE: ***“el usuario móvil además de contar con la opción de solicitar directamente al proveedor de servicios, el retiro de la base de datos utilizada para el envío de los mensajes con fines comerciales y/o publicitarios mediante el trámite normal de peticiones quejas y recursos, ahora mediante su inscripción en el RNE, puede restringir la recepción de estos mensajes en su terminal móvil a través de la inscripción de su número de abonado móvil a una base de datos administrada por un organismo estatal independiente como lo es la CRC***².

¹ Con la Resolución CRC 2229 de 2009.

² https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/Transparencia/informes_de_empalme/informe_de_gestion.pdf. Página 28



Para ese momento, es decir para el año 2009, no existía otra norma (adicional a lo establecido en el artículo 15³ y 20⁴ de Constitución política) que velara por el derecho del usuario de servicios móviles a decidir si desea o no recibir información con carácter comercial o publicitario.

En virtud de lo anterior, se encontraba ajustado a las necesidades del usuario para el momento de la expedición de la RNE en el año 2009, la existencia de una base de datos que integrara los números móviles que no deseaban recibir mensajes con contenido publicitario o comercial.

Posteriormente, en el año 2012, se promulga la Ley 1581 de 2012, *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”* con la cual se busca proteger *“el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma”*.

Esta ley Estatutaria, de rango superior, establece los lineamientos para salvaguardar los datos personales, y el acceso a la información por parte de sus titulares, y señala que la Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales, la competente para vigilar y garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos que se determinan en la ley.

En virtud de lo anterior, consideramos necesario que se evalúe la necesidad de continuar con el funcionamiento de esta base de datos. toda vez que actualmente la autorización de los usuarios se encuentra reglada mediante la mencionada Ley 1581 de 2012, por lo que cualquier vulneración de este régimen ya cuenta con la tutela de la SIC.

- **Frente a la propuesta de implementar del Registro de Números Excluidos para los servicios de voz móvil:**

Ahora bien, frente a la propuesta de implementar del Registro de Números Excluidos para los servicios de voz móvil, consideramos que esta no es viable por las siguientes razones:

Los códigos cortos tienen un régimen regulatorio propio que permite identificar: i) la modalidad del servicio ii) identificar el contenido o la aplicación, iii) la forma de asignar y recuperar dicha numeración. El universo de códigos cortos asignados a los PCA para la originación de mensajes publicitarios, al

³ *“Artículo 15. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”*.

⁴ *“Artículo 20. Se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir su pensamiento y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial, y la de fundar medios masivos de comunicación. Estos son libres y tienen responsabilidad social. Se garantiza el derecho a la rectificación en condiciones de equidad. No habrá censura”*.



ser limitado y estar identificado por modalidades, permite filtrar el envío del SMS antes de entrar a la red para excluir el mensaje al usuario que se ha registrado en las RNE con el fin de no recibir información comercial o publicitaria, exclusión que se hace previo al ingreso del SMS a los elementos de red.

Por su parte, para el caso de los servicios de voz, la numeración se asigna con el fin de poder identificar al usuario de la línea, y no a través de números especiales que tengan como función el envío de mensajes con contenido publicitario o comercial. Para el caso de servicios de voz, no existe esa fase previa al ingreso de la llamada a los elementos de red que permita analizar la pareja origen – destino para hacer la exclusión solicitada, una vez se recibe la llamada originada por un usuario la red inicia con el análisis del número marcado para encontrar por donde debe enrutar la llamada para encontrar al destino, utilizando los recursos de los elementos de red. De modo que no es técnicamente viable hacer esta validación en los elementos de red, y en todo caso cualquier validación al inicio de la llamada saturaría la capacidad de la red, lo que podría afectar la calidad del servicio y la experiencia del usuario.

Adicionalmente es importante tener en cuenta que muchos teléfonos ya incluyen la opción de que sea el propio usuario quien bloquee un número origen, lo cual haría innecesario adicionar esta funcionalidad a las redes de telecomunicaciones.

Finalmente, y como se indicó en los puntos anteriores, es importante que se tenga en cuenta que con la existencia de la Ley de protección de datos personales se busca garantizar el correcto ejercicio del derecho a la información, lo que hace que el regulador se cuestione si es necesario mantener la RNE.

2.2. SOBRE LA CONSULTA REALIZADA:

2.2.1. *¿Considera que el problema definido en este documento contempla todos los elementos relacionados con las dificultades que se presentan frente al Registro de Números Excluidos?*

COMENTARIO COMCEL: El problema planteado por la CRC es el siguiente: El RNE se encuentra desactualizado y ha perdido su efectividad.

Al respecto, y de acuerdo a lo señalado anteriormente, consideramos que el problema debe ser: El RNE es innecesario, toda vez que existen otros mecanismos legales para garantizar el derecho de los usuarios de determinar la información vía mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS) con fines comerciales y/o publicitarios desean recibir.

2.2.2. *¿Considera que las causas planteadas abordan de manera integral o al menos de manera considerable el problema identificado? En caso negativo, favor indique de manera justificada que otras causas añadiría.*



COMENTARIO COMCEL: De acuerdo a lo señalado anteriormente, consideramos que no es necesario mantener el RNE, en virtud de lo anterior, las causas planteadas en el documento no son relevantes.

Como sustento de lo anterior, COMCEL presenta las siguientes causas al problema que plantea como respuesta al primer interrogante:

- a. La existencia de la Ley 1581 de 2012, *“Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales.”* con la cual se busca proteger *“el derecho que tienen todas las personas a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos o archivos, y los demás derechos, libertades y garantías constitucionales a que se refiere el artículo 15 de la Constitución Política; así como el derecho a la información consagrado en el artículo 20 de la misma”*, suple la necesidad de mantener la RNE.
- b. De acuerdo a lo señalado en la Ley 1581 de 2012, La Superintendencia de Industria y Comercio, a través de la Delegatura para la Protección de Datos Personales, la competente para vigilar y garantizar que en el tratamiento de datos personales se respeten los principios, derechos, garantías y procedimientos que se determinan en la ley.
- c. Los PRST tienen bases de datos internas las cuales contienen exclusiones de usuarios para el envío de la información.

2.2.3. *¿Cree usted que las consecuencias expuestas en el presente documento tienen relación directa con la materialización del problema? ¿Adicionaría una consecuencia a dicho problema? En caso afirmativo, por favor indicarla y justificarla.*

COMENTARIO COMCEL: Si bien es cierto lo señalado en las consecuencias referente a fallas o inestabilidad en la plataforma de la CRC, falta de actualización de los datos allí incluidos, entre otras, es importante tener en cuenta que a la fecha, hay 8.178 líneas registradas en el RNE, y en total con corte al 4T del 2021 en Colombia existían 75.065.111 líneas móviles, es decir solo el 0.01% del total de las líneas existentes hace parte del RNE, por cuanto cada día más usuarios requieren ser excluidos, para poder recibir las notificaciones de entidades financieras u otros proveedores de contenidos de su elección.

En virtud de lo anterior, y dada la baja utilidad que le dan los usuarios a la misma, y a las herramientas legales y operativas que se ofrecen a los usuarios es innecesario mantener este Registro.



2.2.4. *¿Qué otras fuentes de información adicionales a las usadas en el documento, considera relevantes para los fines del proyecto? Indique cuáles.*

COMENTARIO COMCEL: Por el momento no se consideran más fuentes de información adicionales. En caso de encontrar algunas, se informará al respecto.

2.2.5. Finalmente, indique las observaciones o comentarios adicionales que considere pertinente mencionar en relación con el problema identificado frente al Registro de Números Excluidos.

COMENTARIO COMCEL: Es necesario que la CRC en su análisis determine sobre la necesidad o no de mantener la RNE, dada la baja utilidad que le dan los usuarios a la misma, y a las herramientas legales y operativas que se ofrecen a los usuarios.

En virtud de lo anterior, dejamos expuestos los comentarios y consideraciones. Asimismo, dado los impactos que la misma genera para el sector, consideramos necesario adelantar mesas de trabajo que permitan las discusiones técnicas y operativas sobre cualquier propuesta que se genere sobre estos dos temas.

Saludos cordiales,



SANTIAGO PARDO FAJARDO

Director Corporativo de Asuntos Regulatorios y Relaciones Institucionales