

Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2022

CECO: C030
AC-DRRI-191

Doctora
PAOLA ANDREA BONILLA CASTAÑO
Directora Ejecutiva
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES -CRC-
Calle 59A BIS No. 5-53 - Edificio Link Siete Sesenta - Piso 9
RevisinRNEyPN@crcom.gov.co
Ciudad

Asunto: Comentarios de ETB al documento de formulación de problema en el marco del proyecto *“Registro de Números Excluidos y Fraude en Portabilidad Numérica Móvil”* y repuesta a consulta sectorial.

Respetada Doctora Bonilla,

En atención al proyecto regulatorio citado en el asunto, de manera atenta, en forma oportuna y respetuosa la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.S.P., en adelante ETB, presenta comentarios frente al documento de formulación de problema y da respuesta a la consulta sectorial planteada en el mismo.

Para empezar, es necesario mencionar que esta iniciativa regulatoria es de gran interés para ETB, puesto que la portabilidad numérica ha sido identificada e implementada como una herramienta habilitadora de la competencia. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que ese objetivo se cumple siempre que el proceso sea rápido fácil y efectivo, lo que hace necesario que su ejecución sea eficaz y eficiente. De ahí la necesidad de un marco regulatorio claro, con el establecimiento de pautas o reglas que permitan su fluidez en bienestar del usuario, eliminando todos los aspectos que limiten el derecho de portabilidad y la libertad de elección.

En efecto, la portabilidad numérica es una medida que busca empoderar a los usuarios en su libertad de elegir, pues permite que estos se cambien de operador a un menor costo, generando una mayor competencia y, con ello, un mercado más dinámico y menos concentrado.

En este punto es necesario recordar que la telefonía móvil en Colombia es una industria que desde sus inicios se ha caracterizado por tener pocos oferentes con una conformación oligopólica, lo que tuvo como efecto un mercado poco competido por lo que fue necesario generar una serie de medidas que permitieran el ingreso de nuevos agentes para dinamizar la oferta y eliminar las barreras. No obstante, pese a los esfuerzos, el mercado continúa altamente concentrado en un solo operador siendo imperativo que el regulador intervenga con medidas que busquen corregir, solucionar o tratar esa falla de mercado ya que de por sí el exceso de concentración en un solo agente incrementa las barreras de entrada de futuros operadores y afecta a los prestadores pequeños que ya se encuentran compitiendo.

En este escenario la intervención regulatoria planteada en este proyecto debe estar orientada a corregir todos los inconvenientes que se presentan en el proceso de portabilidad, ya que si solo se enfoca la causal de rechazo de fraude podría generar una mejora en un solo aspecto del proceso sin que ello signifique que con ello se solucionen de todas las dificultades que se presentan actualmente en este proceso, lo que implica que todos los esfuerzos para reducir los costos de cambio de operador y lograr eficiencias que se reflejen en una mayor competencia y, por ende, un mayor beneficio al consumidor se ven truncados o limitados por las diferentes situaciones o interpretaciones que se presentan en las diferentes etapas del proceso de portabilidad y sus causales de rechazo, ya que de manera indirecta se están generando barreras o rigidez en las transacciones de los usuarios.

En este punto se destaca que en el marco del AIN el punto de partida de la evaluación o del análisis no solo debe definir la naturaleza del problema sino su extensión, su magnitud, por lo que de manera respetuosa ETB solicita a la Comisión que replantee el alcance del proyecto regulatorio y, en consecuencia, se cambie el problema formulado para la realización del ejercicio de análisis de impacto permitiendo así que el análisis de alternativas de solución contemple medidas efectivas para reducir las barreras de salida de los usuarios.

Entonces, con el ánimo de generar un contexto más amplio que permita revisar los objetivos del proyecto y generar mejoras en el mismo, a continuación, se exponen las situaciones o inconvenientes identificados por ETB en el proceso de portabilidad en cada una de sus etapas:

1. Solicitud de portabilidad. El proceso de portación inicia con la generación y confirmación del número de identificación personal (NIP) que es el que permite que ABD pueda verificar la identidad del usuario solicitante. Lo anterior supone que:
 - a. El operador receptor le solicita al ABD la generación del NIP
 - b. El ABD envía el NIP al operador donante
 - c. El operador donante le envía al usuario el NIP y le confirma al ABD el envío del NIP

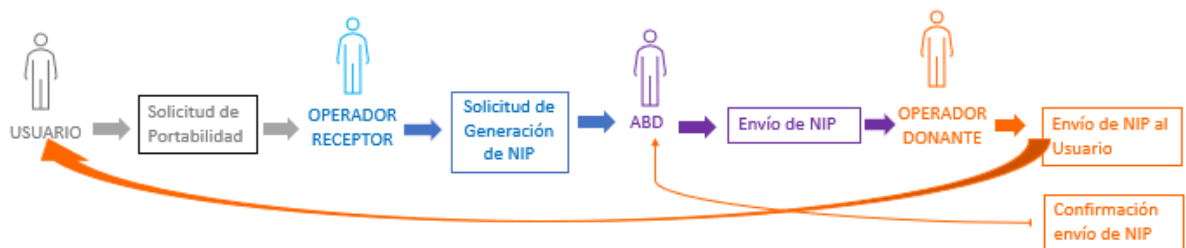


Imagen No. 1. Proceso de Portación – inicio-
Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, actualmente se presentan inconvenientes en el envío del NIP al usuario lo que impide que se dé inicio al proceso a pesar de la intención del usuario, lo que conlleva a revisar si esta comunicación al usuario debe ser una responsabilidad del operador donante por el incentivo negativo que tiene frente al proceso – la pérdida de su cliente- o si dentro del proceso es válido que este rol lo asuma otro de los participantes.

2. Formato o formulario de rechazo de portabilidad. El artículo 2.6.4.4. de la Resolución CRC 5050 de 2016 señala que el “intercambio de información entre los Proveedores Donante y Receptor y el ABD 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 Portación. El contenido de los formatos electrónicos será determinado por la CRC, y consultado con el CTP”.

Con la implementación de la Resolución CRC 5929 de 2020 se generaron adecuaciones al proceso con el ánimo de adaptarse a los nuevos tiempos de portación, lo que conllevó a reestructurar el manual de interfases y el formato o formulario de rechazo de portabilidad, información que se remitió por parte de los PRSTM a la CRC. No obstante, en ese ejercicio el contenido del formato no fue determinado por la CRC aspecto que adquiere relevancia si se tiene en cuenta que la Superintendencia de Industria y Comercio ha iniciado investigaciones relacionadas con el proceso de portabilidad y en el marco de las mismas se ha planteado la inquietud sobre la suficiencia o no de la información que contiene este documento, razón por la que se hace necesaria la definición de la Comisión frente a su contenido y, con ello, mitigar las diferencias interpretativas que se puedan presentar en relación con el proceso.

3. Rechazo de la solicitud de portabilidad “cuando tratándose de servicios en la modalidad de pospago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones o la persona autorizada por este”. Esta casual que se conoce como “rechazo por titularidad” se ha visto impactada con el proceso de automatización generado por la reducción de los tiempos del proceso de tres (3) días hábiles a un (1) día y las diferencias interpretativas de los diferentes PRST frente a lo que “legalmente” debe ser considerado como nombre del titular y sus formas de validación.

En este punto hay que considerar que el nombre o vocablo con el que se designa a una persona tiene como función principal su identificación e individualización, al punto que en el derecho colombiano el nombre como atributo de la personalidad es obligatorio e inmutable por lo que no permite su cambio sino por *justos* motivos y conforme a lo previsto en la normatividad.

Entonces, aspectos como la ortografía del nombre de pila y los apellidos tienen gran relevancia a la hora de establecer, verificar e individualizar a una persona y, para el caso que nos ocupa, para establecer si una persona es o no titular o contratante del servicio que le otorga el derecho a utilizar un número móvil y solicitar de manera libre y espontánea su portabilidad a otro proveedor, aspecto que es bastante significativo puesto que es el titular del contrato quien tiene la capacidad de pedir la portación de su número y, por ende, la terminación del contrato con el operador con el que tenía habilitado el servicio y, que en el caso de la portabilidad, funge como operador donante.

Aquí es necesario tener en cuenta que en el Régimen de Protección de Usuarios -RPU- aspectos como el cambio de plan, modificación del contrato, terminación y portación son solicitudes que están reservadas para el titular del servicio, el cual se identifica e individualiza con su nombre completo e identificación.

En ese orden de ideas, el nombre como derecho constitucional y atributo de la personalidad no permite mutaciones por parte de terceros, razón por la que generalmente su validación debe ceñirse a la forma o rótulo asignado a la persona para

su identificación, por lo que a pesar de que a simple vista al analizarse pareciese que se trata del mismo nombre, se ha considerado que este debe ceñirse al nombre de pila y apellidos de una persona sin cambios ortográficos.

En consecuencia, es posible que se interprete o se considere que a simple vista que, por ejemplo, LISETH y LICEF¹ sean el mismo nombre o persona. Sin embargo, una interpretación estricta y exegética de la norma que define el nombre en el derecho colombiano podría ser que la sustitución de dos letras en el nombre no generen una plena coincidencia e individualización, lo que de hecho en ciertos escenarios tiene la potencialidad de alterar los vínculos de filiación, restringir la movilidad de las personas cuando se desplazan de un país a otro cuando el nombre de su documento de identificación no coincide con el que fue inserto en el pasaporte o, en general, la afectación de cualquier trámite que implique la plena identificación y validación de la persona no solo para individualizarla sino para validar su capacidad en un hecho o negocio jurídico, lo que por supuesto involucra la solicitud de portabilidad, puesto que con este "trámite" el titular de la línea termina una relación jurídica con un operador y la inicia con otro proveedor de servicios.

Es así como frente a las diferentes maneras de validación del nombre del titular de la línea se pueden generar diversas interpretaciones respecto a su régimen legal, pues el nombre está compuesto por i) el nombre de pila y ii) por el apellido, de manera simple o compuesta, tal como se señala en el artículo 3 del Decreto 1260 de 1970:

"Toda persona tiene derecho a su individualidad, y por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.

No se admitirán cambios, agregaciones o rectificaciones del nombre, sino en las circunstancias y con las formalidades señaladas en la ley. (NSFTO)

Por otro lado, hay que considerar que en el proceso de portabilidad se combinan las bases de datos de los diferentes operadores y las reglas de sistematización del ABD, bases que han sido compuestas por los datos suministrados por los usuarios las cuales pueden tener variaciones por un número indeterminado de circunstancias que pueden ir desde la preferencias personales del usuario frente a la forma de escribir su nombre, lo que no necesariamente puede coincidir con la forma en la que se presenta en el documento de identidad, hasta la ortografía y escritura del asesor que soporta su proceso de contratación, cambio de plan o actualización de datos, sólo por numerar, dos entre un sinnúmero de posibilidades.

Lo anterior, se contrasta con la necesidad de realizar validaciones automatizadas en atención a los nuevos tiempos del proceso y los efectos que puede tener en ese ejercicio cuando en los textos de los nombres se combinen letras mayúsculas con minúsculas, se incluyan signos como tildes o virgulilla en el caso de la letra "Ñ", espacios, puntos, a lo que se adiciona que si no se maneja la misma codificación para el envío o recepción de la información genera cambio en los caracteres, por ejemplo, el operador solicitante señala que la persona a portarse es "Jorge Peña" pero al no

¹ Ver hoja 21 de la Resolución SIC 35156 de 2002.
07-07.7-F-020-v.7

"Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**".

tener la misma codificación la información al operador receptos le llega como “Jorge Pe%\$a”

Con lo anterior, es necesario que el marco regulatorio se establezcan los criterios o pautas generales de validación de titularidad e identificación que generen claridad y transparencia al proceso y se compaginen con la realidad de las bases y la necesidad de agilidad y automatización del proceso, y que, a su vez integren aspectos como el pasaporte como documento de identidad o el permiso de protección personal como documento de identificación que autoriza a los migrantes venezolanos a permanecer en Colombia, pues puede ocurrir que si los documentos mencionados son válidos para un PSRTM y para otro operador no, porque así lo justifica e interpreta, esos usuarios que son admitidos por un proveedor tienen una restricción a su libertad de elección basada en la interpretación o análisis que hace un proveedor frente a lo que considera o no un documento de identificación válido para contratar un servicio, lo mismo puede ocurrir frente al operador que interpreta que la Ñ no puede sustituirse por una N a pesar de la limitación que se puede presentar en algunos sistemas o plataformas, pues la persona que tiene la Ñ en su nombre ve limitado su derecho de portación por la interpretación que hace el PRST sobre lo que resulta válido como nombre.

4. El soporte del rechazo de la solicitud de portación “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”. Aquí hay que tener en cuenta que el artículo 2.6.4.7. de la Resolución 5050 de 2016 señala que la prueba que debe remitir el operador donante al ABD en esta causal es la copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario, lo cual puede tener lógica cuando para el reporte de hurto o extravío se solicitaba al usuario copia de la correspondiente denuncia. Sin embargo, actualmente basta la manifestación del usuario en este sentido con la validación de los datos requeridos en la regulación lo cual se puede gestionar por los diferentes canales de atención del operador, razón por la que la copia de la declaración del usuario varía de acuerdo al medio en que generó la interacción, por lo que puede ser una grabación, una gestión a través del Bot, etc.

Entonces, sobre este punto también es necesario que se genere una unificación de criterios en el marco regulatorio, para que las diferentes interpretaciones de los agentes no afecten el proceso.

5. Rechazo de portabilidad por “suspensión del servicio por falta de pago, 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”. Sobre esta causal de rechazo de portación que en la fase operativa del proceso se resume en “rechazo por mora”, es necesario que se revise el tratamiento diferencial que se presenta en la regulación cuando el contrato de prestación de servicios se termina con ocasión de una solicitud de portabilidad o cuando se termina por solicitud del usuario por una causa distinta.

En efecto, bajo lo anterior, podría decirse que la regla general es que la solicitud de terminación de contrato de un usuario no puede ser condicionada a ninguna exigencia

² Artículo 2.6.4.7.4. de la Resolución 5050 de 2016
07-07.7-F-020-v.7

“Una vez impreso este documento, se considerará **documento no controlado**”.

incluida la mora en el pago, pues pese la terminación de la relación contractual el operador cuenta con los mecanismos o herramientas necesarias para perseguir las obligaciones insolutas o sumas adeudadas por el usuario, salvo que la forma o la causa de terminación del contrato sea la solicitud de portabilidad, pues en este evento la mora sí constituye una barrera de salida y se encuentra justificada en el régimen de portabilidad.

Ahora, si lo anterior se le suman conductas como adelanta saldos, constituciones en mora por cifras irrisorias y los “bonos de fidelización” que se convierten en deudas ante la finalización de la relación contractual, lo que incluye la solicitud de portación, más todas las interpretaciones que se puedan generar sobre la mora en prepago, el resultado del ejercicio es que en un mercado móvil altamente competitivo y penetrado como el colombiano, la regla general, esto es, la posibilidad de terminación de contrato a pesar de estar en mora sólo aplica para los servicios fijos o no móviles o, cuando el usuario móvil no quiera portar su número y decida solicitar la terminación de su contrato.

Por lo anterior, se sugiere revisar si en las condiciones actuales la mora si debe ser una causal de rechazo de portabilidad, sobre todo, por el efecto que tienen la portación en relación con el contrato, esto es, su terminación.

6. Rechazo de la solicitud de portación “*cuando el número portado haya sido desactivado por fraude*”, en este aspecto el documento expone de manera clara la necesidad de generar unos criterios generales frente a lo que se debe considerar como fraude para evitar que las diferencias interpretativas de esta causal limiten el derecho de portación de los usuarios.

Ahora, sobre el fraude ETB reitera la necesidad de evaluar si en el marco regulatorio colombiano se puede replicar lo adoptado en otros países para mitigar diferentes formas de fraude condicionando la posibilidad de portarse solo hasta cumplir un tiempo mínimo o en su defecto hacer uso de la portabilidad una cantidad máxima de veces dentro de un año calendario, esto en concordancia con experiencias en países como Costa Rica y Chile, donde se pueden presentar hasta 5 solicitudes durante el año o en su defecto permanecer un tiempo mínimo de treinta (30) o sesenta (60) días calendario a partir de la activación o la última solicitud de portabilidad.

De lo expuesto se concluye que las diferencias interpretativas o multiplicidad de criterios no sólo se presentan en la causal de fraude como rechazo a la solicitud de portación, sino que permea todas las causales de rechazo de portabilidad y otros aspectos importantes del proceso como si procede o no una auditoría o vigilancia sobre el envío del NIP, la validación de los soportes de los rechazos de portabilidad, en aspectos como ¿quién debe hacerlo? si es una gestión del ABD o, si este cuando informa al operador receptor del rechazo del donante debe remitir o permitir el acceso a los soportes o pruebas del rechazo, o si por el contrario, se trata de una información que debe ser protegida por tratamiento de datos personales o cualquier otra causa que hace inviable que el operador receptor pueda conocerla.

Ente último aspecto cobra gran relevancia si se tiene en cuenta que el actual manual de interfases indica que el ABD sólo valida el rechazo de la solicitud de portación con el formato o formulario unificado del rechazo sin tener en cuenta los soportes los cuales sólo serán consultados de manera puntual en un proceso de autoría.

Entonces, de acuerdo con lo expuesto ETB da respuesta a la consulta de PNM en el orden planteado:

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: No, de acuerdo con lo expuesto el problema no sólo se centra en la multiplicidad de criterios frente a la causal de fraude, sino a todas las causales de rechazo de la solicitud de portación y otras etapas del proceso.

De hecho, el problema es de mayor extensión y magnitud ya que lo que se presenta es una limitación al derecho de portabilidad de los usuarios por inconvenientes o divergencias interpretativas en el proceso de portación.

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: No, de acuerdo con lo expuesto las causas del problema no solo están asociadas al fraude como causal de rechazo de portabilidad, por lo que se hace necesario que se revise el alcance y los objetivos del proyecto incluyendo aspectos como los descritos a lo largo de este documento. Es más, si se quiere, el problema planteado en el documento es una causa más asociada a la restricción o limitación al derecho de portabilidad de los usuarios por inconvenientes o divergencias interpretativas en el proceso de portación.

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.**

Respuesta: Si, de manera general las consecuencias planteadas no sólo se asocian a la *“Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la portabilidad numérica móvil, asociada a fraude”* sino a las demás diferencias interpretativas planteadas en este texto para todas las causales de rechazo y otros aspectos del proceso de portación, lo que pone en evidencia que si se generara una intervención regulatoria con una alternativa para mitigar o solucionar el problema planteado, no habría una solución o intervención que abarcara todos aquellos aspectos del proceso que limitan el derecho de los usuarios a portarse que permitan que de manera efectiva se mitiguen las barreras de salida y se presente una reducción real de los costos de cambio.

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

Respuesta: La justificación de otros reguladores para condicionar la posibilidad de portarse solo hasta cumplir un tiempo mínimo o en su defecto hacer uso de la portabilidad una cantidad máxima de veces dentro de un año calendario, esto en concordancia con experiencias en países como Costa Rica y Chile, donde se pueden

presentar hasta 5 solicitudes durante el año o en su defecto permanecer un tiempo mínimo de treinta (30) o sesenta (60) días calendario a partir de la activación o la última solicitud de portabilidad.

De hecho, es posible que alguna de estas medidas ya tenga una evaluación ex ante por lo que en esa política de regulación colaborativa sería importante revisar este punto.

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: ETB reitera la necesidad de evaluar si en el marco regulatorio colombiano se puede replicar lo adoptado en otros países para mitigar diferentes formas de fraude condicionando la posibilidad de portarse solo hasta cumplir un tiempo mínimo o en su defecto hacer uso de la portabilidad una cantidad máxima de veces dentro de un año calendario, esto en concordancia con experiencias en países como Costa Rica y Chile, donde se pueden presentar hasta 5 solicitudes durante el año o en su defecto permanecer un tiempo mínimo de treinta (30) o sesenta (60) días calendario a partir de la activación o la última solicitud de portabilidad.

De otra parte, frente al Registro de Números Excluidos -RNE- ETB pone a consideración de la Comisión un aspecto que resulta fundamental en el estudio de la medida, esto es, si un acto administrativo como lo sería la resolución de carácter general a expedir por parte de la Comisión tiene la facultad para limitar o modificar la autorización de tratamiento de datos personales -ATDP- que tiene una fuente legal, esto porque, incluso hoy, el efecto de la medida es que se presenta una contención o una divergencia entre las dos figuras y surgen situaciones como:

1. Usuario que se registra en el RNE y posteriormente concede la autorización de tratamiento de datos personales.
2. Usuario que concede la autorización de tratamiento de datos personales y posteriormente se registra en el RNE sin hacer modificaciones o actualizaciones sobre el tratamiento de sus datos personales.

En ese orden de ideas, en estos dos casos ¿Cuál prevalece, el RNE o la ATDP? ¿Cómo justificar un tratamiento alternativo de manejo de información o tratamiento de datos personales si la normatividad de habeas data contempla la posibilidad, o mejor el derecho a modificar, sustituir, actualizar, rectificar, suprimir, cambiar el dato personal?

Con este contexto ETB da respuesta a la consulta de RNE en el orden planteado:

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?

Respuesta: No, es necesario que se revise la pertinencia del RNE frente a la normatividad de habeas data.

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: No, es necesario que se revise la pertinencia del RNE frente a la normatividad de habeas data. De hecho, sería importante que en el AIN se tenga en cuenta que en Colombia hay otra figura legal que suple los efectos del RNE y que tiene un fuerte costo administrativo, por lo que al establecer una base de datos adicional se estaría creando un nuevo costo administrativo con una misma finalidad, por lo que ETB sugiere que desde esta perspectiva se analice la posibilidad de eliminar el RNE como parte de un ejercicio de simplificación normativa.

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**

Respuesta: No, es necesario que se revise la pertinencia del RNE frente a la normatividad de habeas data.

Es del caso anotar que la existencia de las dos bases, esto es, RNE y autorización de tratamiento de datos personales ha incrementado la confusión de los usuarios frente a los efectos de una y otra.

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

Respuesta: la validación y constatación respecto a que si un acto administrativo como lo sería la resolución de carácter general a expedir por parte de la Comisión tiene la facultad para limitar o modificar la autorización de tratamiento de datos personales -ATDP- que tiene una fuente legal.

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

Respuesta: Lo mencionado en las respuestas anteriores.

En los anteriores términos damos respuesta a la consulta, esperando que las observaciones y sugerencias planteadas puedan contribuir el proyecto regulatorio.

Cordialmente,



LUDWIG CHRISTIAN CLAUSEN NAVARRO
Director de Regulación y Relaciones Institucionales.
Elaboró: Tatiana Sedano Cardozo – Dirección de Regulación