

116751000G- 0126

Bogotá D.C., 4 de mayo de 2023

Ingeniero

NICOLÁS SILVA CORTÉS

Director Ejecutivo

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

E. S. D.

Asunto: Comentarios Proyecto de Resolución “Por la cual se modifican disposiciones del régimen de Portabilidad Numérica Móvil definidas en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016”

Respetado Ingeniero Silva,

De manera atenta y atendiendo la invitación pública realizada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones a participar en el proyecto regulatorio del asunto, respecto del documento la propuesta regulatoria y documento soporte, nos permitimos allegar nuestros comentarios, esperando que sirvan para construir un régimen que garantice el ejercicio de los derechos y obligaciones de los usuarios en el marco del proceso de portabilidad numérica móvil.

COMENTARIOS GENERALES

Alcance del proyecto.

Como bien lo menciona la CRC luego de más de un año de proceso regulatorio con un enfoque de revisar las causales de rechazo asociadas a la temática de fraude, decide luego de haber planteado el problema, las alternativas regulatorias y requerimientos particulares de información, dar un nuevo alcance al proyecto en esta etapa de publicación de una propuesta regulatoria.

Aunque desde TELEFONICA insistimos desde el comienzo de este proyecto, sobre la necesidad de hacer una revisión integral de las causales de rechazo, lo que nos parece el camino correcto, preocupa que no se haya realizado el proceso de impacto normativo ni se haya recabado la suficiente información para establecer este nuevo enfoque, modificando casi que integralmente las causales de rechazo hoy vigentes, sin haber analizado su impacto con requerimientos de información asociados a estas modificaciones, ni revisando su

impacto, costos y tiempos de implementación, así como impacto en general de las medidas adoptadas.

Preocupa igualmente, que se hayan establecido y evaluado unas alternativas regulatorias basados en algunas reuniones privadas con operadores¹ y con autoridades como la Superintendencia de Industria y Comercio, y sin haber puesto en conocimiento de la industria en general tanto las nuevas problemáticas identificadas, así como las posibles alternativas regulatorias para solucionar dichas problemáticas, lo cual genera falta de transparencia y se pierde la oportunidad de contribuir de manera adecuada tanto a la formulación del problema, como a la construcción de alternativas regulatorias que permitan, eliminar malas prácticas que se generan por parte de algunos operadores, garantizar el derecho de libre elección de los usuarios, pero garantizando a su vez el cumplimiento de obligaciones por parte de los usuarios con los PRSTM.

En este sentido, entendemos y padecemos las malas prácticas que se vienen presentando en el mercado (las cuales han sido puestas en conocimiento de distintas autoridades, a través de denuncias), principalmente por parte del operador dominante, sin embargo esta situación no se puede ver de manera simple a través de cifras totales de rechazos, ni mucho menos sin contar con información de todos los PRSTM respecto de este tipo de conductas, para analizar con mayor y mejor información, las alternativas regulatorias necesarias para solucionar las problemáticas evidenciadas, respecto de lo cual nos pronunciaremos en detalle en los comentarios particulares al proyecto.

Sobre el análisis multicriterio

Aunque para Telefónica es clara la metodología de Análisis Multicriterio descrita a lo largo del documento soporte, no es clara la forma en que se dan los puntajes entre 1 y 5 a los subcriterios en cada una de las situaciones. Como consecuencia, la evaluación de las alternativas regulatorias en cada una de las situaciones planteadas se basa en valores numéricos que no se justifican en ninguna parte del documento soporte, del cual frecuentemente se remite a los anexos 1, 2, 3 y 4, pero estos solo tienen tablas y formulaciones matemáticas con valores para cada uno de los subcriterios, sin justificar el porqué de esos valores.

La CRC da a entender que los puntajes brindados a cada criterio y subcriterio están justificados en varias solicitudes de información a los PRSTM, entre esas la Solicitud de información No. 2022-012. Proyecto regulatorio *Revisión del Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil*, que tenía como alcance en sus respuestas valores en intervalos, o respuestas cualitativas ordinales.

¹ Manifestación realizada en la página 23 del documento soporte.

Desde Telefónica consideramos insuficiente una información de este tipo para el planteamiento de criterios, subcriterios y puntajes para evaluar diferentes alternativas regulatorias. El Análisis de Impacto Normativo debe tener fundamentos basados en costos y gastos para estimar las posibles alternativas regulatorias, lo cual no se ve justificado de ninguna forma en el documento soporte.

Lo descrito anteriormente se da en las dos situaciones planteadas por la CRC en el inciso 4.5.3. *Resultados de los Análisis Multicriterio* del documento soporte. En especial en la *Situación 2: Dificultad en la validación de la titularidad en el proceso de portación*, ya que esta evidencia las falencias metodológicas al tener que incurrir en el replanteamiento de los criterios y subcriterios para definir un desempate entre dos alternativas regulatorias (Alternativa 02: Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios, Vs. Alternativa 04: Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar)².

En un caso hipotético, el planteamiento de los nuevos criterios con las alternativas descartadas antes de definir el desempate (i.e. dejando las 5 (cinco) alternativas iniciales, pero con los nuevos criterios definidos para el desempate entre las 2 (dos) alternativas seleccionadas), pudo haber traído resultados diferentes en la selección de las alternativas definidas inicialmente, sesgo que la CRC no tuvo en cuenta en sus análisis. Es decir, dependiendo de los criterios y pesos que se den -los cuales no se justifican de forma rigurosa en ningún segmento del documento soporte-, las alternativas seleccionadas pueden cambiar.

Esto demuestra que los criterios y subcriterios planteados en las alternativas regulatorias son insuficientes para elegir la mejor alternativa posible, y cambiarlos para generar desempates o nuevas situaciones resta validez a la metodología empleada, que de por sí no tiene un soporte para brindar los puntajes a los criterios y subcriterios que se analizan para cada alternativa.

Sugerimos a la CRC para este y sus futuros proyectos emplear una variante metodológica o una nueva metodología que reemplace la usada en este proyecto regulatorio, que, como lo menciona la CRC, se basa en solicitudes de información a los PRSTM con valores e intervalos o respuestas cualitativas ordinales. Un escenario mejor es aquel que evalúe costos de implementación y de impacto de cada una de las alternativas regulatorias planteadas para robustecer el resultado del Análisis de Impacto Normativo, y eliminar los posibles sesgos que pueda tener cada alternativa regulatoria.

Sobre metodología de simplificación normativa

² Página 46 del documento soporte de la CRC. Disponible en este [enlace](#).

Sobre la aplicación de esta metodología para eliminar las causales de rechazo actuales, bajo el criterio de evolución de mercado, consideramos que la comisión pudo contemplar otras alternativas para cada una de las problemáticas identificadas, y además contar con mayor información de la industria y no sólo de algunos PRSTM, así como el análisis de esta eliminación a la luz de la dominancia de CLARO, y la necesidad cada vez más evidente de tomar medidas particulares contra el operador dominante, sobre todo en materia de portabilidad numérica móvil, en tanto constituye un proceso que no sólo desarrolla un aspecto del derecho de libre elección del usuario sino que es un proceso que refleja la condición de mercado y competencia de los servicios móviles.

En todo caso, plantaremos más en detalle nuestros comentarios sobre la aplicación de esta metodología, en los comentarios particulares.

COMENTARIOS PARTICULARES

- En relación con las modificaciones propuestas a los artículos 2.6.2.3., 2.6.4.7. numeral 2.6.4.7.4, relacionadas con la eliminación de la obligación de pago de obligaciones vencidas a la fecha de la presentación de la solicitud, nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

Entendemos que la CRC ha identificado un problema al señalar en el documento soporte que según comentarios *“Los operadores donantes están ofreciendo promociones comerciales basados en la entrega de servicios adicionales con descuentos o incluso gratuitamente, comúnmente llamados como “bonos de fidelización”, “adelanta tu saldo” entre otras denominaciones, que en algunos casos, no son aceptados por los usuarios y que están supeditadas a la condición de que el usuario permanezca con el proveedor por lo que si este solicita la portación tales promociones, bonos o regalos se convierten en una obligación de pago exigible que permite al proveedor donante argumentar que el usuario se encuentra en mora y, por lo tanto rechazar la solicitud de portación”* (NFT)

Por otro lado, señala que ha “evidenciado” que estos comportamientos pueden comportar un “abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios” conforme la jurisprudencia proferida por las altas cortes sobre la materia, y que, para abordar la medida regulatoria de esta problemática, se realiza bajo la metodología de simplificación normativa, bajo el criterio de evolución del mercado.

En las propias palabras de la Comisión este criterio se aplica cuando *“las condiciones en el mercado que dieron origen a la regulación han dejado de existir o cuando debido a cambios en otros elementos como la demanda o la oferta, dicho mercado ha evolucionado o*

desaparecido, de tal manera que es inviable continuar con la aplicación de la norma existente”³

Para sustentar la aplicación de este criterio sin la debida revisión sustentada de la problemática, sin contar con información de toda la industria, ni revisar el impacto de costos, ingresos e implementación, la Comisión señala lo siguiente:

*“En este caso en particular, el enfoque de simplificación es aplicable debido a que se enmarca en el criterio de “Evolución del mercado ”en la medida que **las situaciones planteadas por los agentes interesados** relacionadas con el “**Uso de prácticas que implican el abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios**” vienen **afectando el mercado de servicios móviles** toda vez que **al restringirse la portabilidad de los usuarios**, una de las variables de competencia de ese mercado, se hace necesaria la intervención de la CRC con el fin de revisar la normatividad vigente en materia de PNM, en particular la relacionada con las causales de rechazo de la portación, y a partir de allí y desde un enfoque de simplificación normativa proceder a actualizar, eliminar o mantener esas causales con el fin de dar claridad a los agentes del mercado al respecto y promover la normalización de los procesos de portación.”*

Para el caso concreto la Comisión señala que ha identificado una problemática asociada a “*obligaciones ficticias por mora para usuarios*”.

En este sentido vale la pena preguntarse, si la Comisión para tomar esta decisión en el marco de este proyecto, contó con información suficiente para corroborar estas prácticas, si contó con información de toda la industria o sólo de algunos operadores con intereses particulares, si en el marco de la metodología de simplificación permite no solo la eliminación sino la modificación de la regulación, por qué no abordó o si quiera se planteó una solución o alternativas diferentes a la eliminación de una obligación de los usuarios y un derecho de los PRSTM, o lo que es más grave si la evidencia muestra conductas abusivas por parte del operador dominante, por qué no se planteó o analizó la posibilidad de adoptar medidas particulares en contra de dicho operador, en un mercado altamente concentrado.

En este sentido, y para el caso puntual de esta causal de rechazo, desde TELEFONICA hemos evidenciado que CLARO ha adoptado una mala práctica a través de bonos a modo de regalo, que son activados sin ningún tipo de autorización del usuario, sin cumplir con el deber de información establecido en el RPU, en tanto no señala términos y condiciones de ese “regalo” y respecto del cual, a pesar de informar al usuario que es gratis, le genera una mora al momento de realizar la solicitud de portabilidad, todo lo cual ha sido puesto en conocimiento de las autoridades que ejercen las funciones de vigilancia y control, en pleno respeto de las instituciones y a través de los conductos regulares.

³ Página 50 documento soporte.

No obstante lo anterior, se ha venido generando un ambiente mediático según el cual se logró permear la idea de que todo rechazo que se genera en el proceso de portabilidad numérica no es justificado o no tiene el respectivo soporte, o lo que es peor, que los PRSTM no pueden establecer mecanismos de fidelización legítimos de sus clientes, dándole mayores beneficios a mejores precios.

En este punto vale la pena preguntarse, qué pasa cuando un usuario contrata y acepta expresamente un servicio adicional, previamente informado respecto de sus condiciones de uso y pago, respecto del cual existe una constante información sobre su existencia y condiciones a través de SMS, APP factura y demás medios de atención, ¿y respecto de lo cual se evidencia un consumo real de dichos servicios adicionales?

¿Es viable que por la conducta abusiva del operador dominante se libere de las obligaciones de pago a los usuarios y se limite gravemente el derecho de los operadores de recibir el pago por los servicios prestados?

Sobre este punto vale la pena mencionar que, así como los usuarios tiene derechos también tienen obligaciones concretas, tal como las estipuladas en el artículo 2.1.2.2 de la resolución 5050 de 2026 que señala la obligación de:

“2.1.2.2.1. Informarse acerca de las condiciones del servicio, antes de celebrar el contrato o aceptar la prestación de un nuevo servicio.”

(...)

“2.1.2.2.3. Pagar las obligaciones contraídas con el operador en las fechas acordadas.”

Así mismo, la Decisión CAN 897 de 2022 en su artículo 18 establece como deberes de los usuarios entre otros:

“1. Pagar oportunamente los valores debidamente contratados y facturados por los servicios recibidos, de conformidad con tarifas preestablecidas, que correspondan en cada uno de los Países Miembros. “

“9. Informarse sobre las condiciones y características del servicio contratado.”

Nótese como la información respecto de los servicios contratados es tanto un deber de los PRSTM para con los usuarios, pero también constituye un deber y una obligación por parte

de los usuarios, de informarse respecto de los servicios contratados, es por ello que no se puede generalizar a partir de la práctica del operador dominante, y generar consecuencias para un mercado, sin antes revisar cómo se cumple con este deber y obligación de información.

En este punto, vale la pena señalar que la propia SIC mediante comunicado del 27 de julio de 2022 con radicación 22-291237- -0, solicitó a la CRC analizar la imposición de medidas particulares y al respecto señaló lo siguiente:

*“En primer lugar, es necesario **resaltar el considerable número de denuncias contra COMCEL** que, incluso, refieren situaciones que podrían constituir **casos de reincidencia de ese agente de mercado**. Esta circunstancia sugiere que el desarrollo de procedimientos administrativos sancionatorios y la imposición de sanciones contra **COMCEL** podría no estar generando los efectos correctivos y de prevención general suficientes para solucionar las fallas de mercado derivadas de su dominancia y de su comportamiento. Al respecto, en el periodo comprendido entre los meses de enero de 2021 y junio de 2022 esta Superintendencia ha recibido una cantidad considerable de denuncias contra **COMCEL** en los diversos ámbitos de sus competencias. Esto incluye denuncias en materia de protección de la libre competencia, protección de consumidores de telecomunicaciones y protección de datos personales. A continuación, se relacionan algunas de esas actuaciones y se agrupan mediante categorías que permiten identificar el objeto de las denuncias desde una perspectiva general.*

- *En el periodo referido la Delegatura para la Protección de la Competencia de esta Superintendencia ha recibido un total de 17 denuncias relacionadas con comportamientos que estaría desarrollando **COMCEL**. En **13 de esas denuncias se refieren presuntos actos de abuso de posición de dominio** que estaría realizando ese agente de mercado. Entre los comportamientos denunciados se encuentran presuntas **conductas irregulares respecto de los trámites de portabilidad numérica móvil**, actuaciones presuntamente ilegítimas para impedir que operadores entrantes cuenten con la estructura necesaria para mantenerse en el mercado y políticas abusivas en materia de precios. Las denuncias restantes atañen a presuntos comportamientos que podrían constituir conductas de competencia desleal. Es importante resaltar que, en concepto del denunciante, al menos uno de los comportamientos atribuidos a **COMCEL** correspondería a una reincidencia frente a la conducta*

que motivó la sanción que esta Superintendencia impuso contra ese agente de mercado mediante la Resolución No. 53403 de 2013.

- En el periodo analizado, la Delegatura para la Protección del Consumidor recibió 1.144 denuncias contra **COMCEL** por aspectos relacionados con facturación y gestión de saldos; 628 denuncias respecto de fallas en la calidad del servicio; **975 denuncias sobre incumplimiento de las normas de información respecto de la vinculación contractual y las condiciones de prestación del servicio**, y **694 denuncias acerca de aspectos que atañen a la terminación de los contratos**. El total de denuncias contra **COMCEL** es superior a la sumatoria de las denuncias que se presentan contra cualquier otro agente que participa en el mercado de servicios móviles.
- En el mismo periodo la Delegatura para la Protección de Datos Personales adelantó actuaciones respecto de 2.787 casos relacionados con presuntas conductas que habría realizado **COMCEL**. Estas actuaciones incluyen la formulación de pliegos de cargos, el establecimiento de órdenes, el archivo de determinados expedientes e, incluso, la imposición de sanciones contra **COMCEL**.

Adicionalmente, se reportó una considerable utilización de la herramienta denominada “SIC Facilita”, diseñada para promover la solución directa de controversias en materia de protección de datos personales, por asuntos relacionados con ese agente de mercado. En el periodo analizado se tramitaron 2.726 a través de ese instrumento. Es importante destacar que, dentro del conjunto de sanciones impuestas contra **COMCEL**, **se encuentra una relacionada con la utilización indebida de la información contenida en la Base de Datos de Portabilidad Numérica Móvil para efectos de prospección comercial**.

El segundo aspecto que evidencia las limitaciones de la aplicación exclusiva de un único mecanismo de corrección está relacionado con los costos asociados al desarrollo de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio a cargo de esta Superintendencia. Como es sabido, adelantar un procedimiento administrativo sancionatorio relacionado con el comportamiento de **COMCEL** exige la inversión de considerables recursos —

*en particular de tiempo y capacidad de gestión —, que bien podrían dedicarse al desarrollo de las funciones de la entidad en otros mercados. Estos costos crecen significativamente porque, en los términos del artículo 36 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es necesario adelantar una actuación particular para cada tipo de comportamiento ilegal atribuido a **COMCEL**, incluyendo los casos en los que se **denuncia su reincidencia en conductas ilegales**. En contraste, la imposición de medidas regulatorias particulares de enfoque *ex ante* permitiría a la **CRC** abarcar en una sola actuación todos los asuntos que generan riesgos para la dinámica de competencia, fallas de mercado y afectación de los derechos de los usuarios. Además, podría establecer las soluciones correspondientes con un enfoque preventivo que ofrecería una intervención más oportuna para el mercado de servicios móviles y facilitaría el eventual ejercicio de atribuciones de inspección, vigilancia y control en esa materia.”*

Desafortunadamente observamos que, para este caso, la Comisión ha tomado una decisión que puede tener consecuencias graves tanto para los PRTSM como para los usuarios, al menos por las siguientes razones que no fueron analizadas:

1. Impacto en ingresos para la compañía: Desde TELEFONICA se realizó un análisis respecto del comportamiento de la cartera de la compañía y con la información actual de mora de los usuarios que deciden ejercer el derecho de portarse sin pagar sus deudas, lo que generaría un impacto sólo para lo que va del año 2023 con fecha de corte 31 de marzo de 69.541 millones de pesos.
2. Carrusel de portaciones sin pago: Ante una propuesta como la establecida en este punto, existe una alta probabilidad de que los usuarios, o al menos un gran número de usuarios acostumbrados a realizar malas prácticas, abusen del derecho a portarse de un operador a otro dejando deudas sin pagar en cada uno de los operadores.
3. Impacto en reporte a centrales de riesgo: Además del impacto en cartera que afecta directamente los ingresos de los PRSTM, al liberar a los usuarios de las obligaciones de pago para ejercer el derecho a portarse, se va a generar necesariamente un incremento importante en reporte a centrales de riesgo, afectando la historia crediticia de los usuarios.
4. Impacto en riesgo crediticio: Con la propuesta actual, las compañías se van a ver en la obligación de tener criterios más rígidos a la hora de realizar los análisis de riesgo

crediticio afectando y/o limitando, a su vez la capacidad de los usuarios de acceder a planes pospago.

5. Afectación del mercado prepago: Aunque la problemática identificada hace alusión a bonos y/o moras ficticias, la Comisión introduce en esta misma problemática servicios como “adelanta tu saldo” u otro tipo de préstamos respecto de los cuales ni el mercado ni las autoridades han evidenciado problema alguno, en tanto constituye un préstamo que el usuario puede consumir al instante y que genera grandes beneficios para estos.

Esta situación implicaría la eliminación de estos beneficios que, para el mercado prepago, constituye una gran ayuda para que los usuarios permanezcan conectados a bajos precios y bajo mecanismos de fianza o créditos pequeños, que ante el riesgo de cartera llevaría a las compañías a eliminarlos ante el enorme riesgo de una cartera irrecuperable al tratarse de pequeños préstamos.

6. Incremento en costos de cobranza: Esta alternativa igualmente va a generar un incremento muy alto en los costos que deben asumir los operadores en la gestión de cobranza.

Ahora bien, la Comisión en el documento soporte señala “con la eliminación de la causal de rechazo asociada a la existencia de obligaciones pendientes de los usuarios de ninguna manera se estaría promoviendo una suerte de “cultura del no pago” a cargo de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, pues es evidente que los PRSTM son la parte fuerte de la relación contractual y, además, tienen distintas herramientas que les permiten gestionar el riesgo de crédito asociado al no pago por parte de sus usuarios. En efecto, los PRSTM están en capacidad de advertir con antelación las consecuencias del no pago en relación con el servicio prestado y de suspender el servicio cuando el usuario no cumpla con sus obligaciones dentro del plazo pactado, a lo que se suma que, si persiste tal incumplimiento, los proveedores pueden incluso dar por terminada la relación contractual y, en consecuencia, desactivar la línea del usuario moroso, que según la regulación, ya son causal suficiente para el rechazo de la PNM. A estos mecanismos se debe agregar, como es natural, la capacidad de perseguir el cobro de las obligaciones pendientes a cargo de los usuarios.”

De lo anterior, se puede evidenciar que la Comisión resalta como herramientas sólo aquellas son aplicables mientras esté vigente la relación contractual. Señalar que los PRSTM son la “parte fuerte” de la relación contractual no tiene implicación alguna cuando el usuario decide portarse con una deuda pendiente de pago, igualmente, herramientas como suspensión por falta de pago, o terminar la relación contractual, no tienen nada que ver con la temática que se está tocando en torno al proceso de portabilidad numérica, pues son herramientas, que no resultan aplicables en el marco de la portabilidad numérica, pues

precisamente se releva al usuario de cumplir sus obligaciones de pago para ejercer el derecho.

En este sentido, bajo la propuesta regulatoria actual, la suspensión del servicio por falta de pago precisamente genera el riesgo de generar un impacto en cartera de esos usuarios, dado que, incluso estando suspendidos por falta de pago, van a poder hacer uso del derecho de portarse a otro operador sin pagar los servicios efectivamente consumidos.

Finalmente, respecto de las acciones de cobro prejudicial, judicial y extrajudicial, que en últimas resultarán siendo los únicos mecanismos para las compañías de perseguir deudas por servicios efectivamente prestados, da cuenta y evidencia que esta alternativa va a generar un impacto muy negativo en la cartera e ingresos de las compañías que han prestado un servicio, agregando costos y procesos para la prestación del servicio.

No debe perderse de vista el derecho para las compañías de obtener el pago de lo debido, y obtener una contraprestación por los servicios prestados, la Corte Constitucional en Sentencia T-798 de 2007 realizó un análisis exhaustivo de las facultades del cobro extraprocésal y los límites de dichas facultades, respecto de lo cual, entre otras cosas, señaló lo siguiente:

*“El recurso a estos mecanismos de cobro extraprocésal **cumple una finalidad legítima**, que es permitir a las personas **reclamar el pago de sus acreencias sin acudir necesariamente a la jurisdicción, evitando así los costos de diversa índole que para ambas partes - deudor y acreedor - supone el dirimir un conflicto ante los tribunales. Se trata, en principio, de una herramienta válida para que las personas agencien sus derechos y, de este modo, resuelvan de manera privada y pacífica sus diferencias, evitando congestionar de manera innecesaria la administración de justicia. Esto es así, siempre y cuando el empleo de estos mecanismos efectivamente contribuya a disminuir la conflictividad social y no, en cambio, se convierta en una fuente adicional de litigios o en un escenario donde los deudores hayan de soportar toda clase de presiones y vejámenes por parte de sus acreedores.**”*
(NFT)

Nótese como, la regulación vigente que regula la relación entre proveedor y usuarios respecto de sus derechos y obligaciones contiene mecanismos constitutivos de cobros extraprocésales, como precisamente es aquel que obliga al usuario a cumplir con su obligación de pago, antes de ejercer el derecho de portarse a otro operador. Este mecanismo disminuye la conflictividad entre PRSTM y el usuario, y evita que se convierta en una fuente de litigios y/o de reportes negativos en centrales de riesgos que afectan tanto a los PRSTM, como a los usuarios, y limita las posibilidades reales de cobro.

Es así como, dejar como única herramienta de cobro aquellos que intensifican una relación de conflictividad entre PRSTM y los usuarios, en lugar de dar cumplimiento a las obligaciones de pago de los usuarios, va en contra no sólo de la propia regulación expedida en materia de protección de usuarios, sino sobre derechos reconocidos por la propia Corte Constitucional, como lo es el derecho a reclamar el pago de lo debido.

Ante todo lo expuesto, y una vez analizada la problemática que ha identificado la CRC a raíz de casos puntuales y “comentarios” de algunos operadores, lo cierto es que desde TELEFONICA vemos por un lado la ausencia del análisis del problema y sus soluciones con enfoque en la dominancia declarada hace caso dos (2) años y respecto de la cual nada se dice, y por otro lado, premia una cultura de no pago castigando fuertemente los ingresos de las compañías, y generando costos importantes de implementación y cobranza, cuyo impacto ni siquiera se ha considerado.

Por lo anterior, desde TELEFONICA sugerimos a la Comisión contemplar y analizar medidas que solucionen la problemática identificada respecto de prácticas que puedan constituir abuso del derecho, garantizando de un lado el derecho de libre elección de los usuarios, así como los derechos de los PRSTM de recuperar y obtener la retribución por los servicios prestados, evitando además impactos en costos e ingresos.

En ese sentido planteamos la siguiente propuesta:

- Mantener la causal de rechazo por mora, regulando el alcance de esta a productos principales contratados por los usuarios, y en este sentido eliminando la posibilidad de rechazar por esta causal cuando se trate de servicios adicionales.

Esta propuesta eliminaría la posibilidad de realizar malas prácticas como las que señala la CRC al generar bonos, regalos y otros mecanismos que a la postre sirvan de fundamento para rechazar una solicitud de portabilidad por este tipo de servicios u otros servicios adicionales cuyos montos sean pequeños e impidan el derecho de libre elección de los usuarios, y mantenerla sólo para el producto principal, cargo básico o servicio inicialmente contratado, con lo cual se minimiza el impacto en cartera, ingresos y promueve el cumplimiento de las obligaciones principales, conocidas y ciertas por parte de los usuarios. Ahora bien, otro aspecto que consideramos debe ser analizado por la Comisión es enfocar la problemática identificada en donde realmente se presenta, dado que por ejemplo los niveles de rechazo en el segmento prepago pueden ser mucho menores que para pospago, inclusive para las causales donde la Comisión encuentra que se generan prácticas de abuso del derecho.

A modo de ejemplo, para el caso de TELEFÓNICA en un año, respecto del total de solicitudes de portabilidad en prepago, se rechazan en promedio 7,36 % de las solicitudes recibidas, y en total se rechazan menos del 10% de las solicitudes recibidas, rechazos todos sustentados

en la regulación actual, pero que, en todo caso, pareciera demostrar que en este segmento no se presenta una problemática a ser resuelta restringiendo beneficios para los usuarios y aumentando la cartera de los PRSTM.

Finalmente, respecto de este aspecto, es pertinente realizar un análisis de otros países donde se ha implementado la portabilidad numérica móvil, y respecto de la cual se evidencia que, en la mayoría de ellos, es una causal válida de rechazo y un requisito para ejercer el derecho a portarse, no tener deudas vencidas con el operador donante como se muestra en el siguiente resumen:

País	Causales de rechazo de portabilidad numérica
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Intento de portabilidad del número menos de 60 días después de la última portabilidad • Hay deudas con el operador donante • El terminal es reportado como robado • El usuario es cliente prepago y solicita la portabilidad dentro de los 30 días siguientes a la última activación del servicio • El usuario es un cliente pospago en su primer ciclo de facturación
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> • Deuda pendiente con Donador • Diferencia entre el nombre de la persona que solicita la portabilidad y el suscriptor de la línea • Servicio suspendido • Más de cinco solicitudes de portabilidad en un año • Ya se ha presentado otra solicitud para ese número. • El número está asociado a un contrato con un plazo mínimo que no ha vencido • El número no corresponde a la persona que solicita la portabilidad
Ecuador	<p>Prepago</p> <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante de la portabilidad que no sea el abonado/cliente titular del o los números a ser portados. • La solicitud de portabilidad se presentó como prepago y se encuentra en pospago O viceversa. • El o los números a ser portados se encuentren al momento de la Solicitud de portabilidad en estado retirado, cancelado o dado de baja en el Prestador Donante. • Se considera motivo de rechazo la presencia de corrección en la solicitud del Número a ser portado y cantidad de números a ser portados; así como enmendaduras y correcciones en el documento de solicitud que no permitan la legibilidad de datos. • La solicitud portabilidad sea realizada por un menor de edad.

	<ul style="list-style-type: none"> • El o los números a ser portados sean suspendidos por mal uso de los números de emergencia. <p>Pospago</p> <ul style="list-style-type: none"> • El solicitante de la portabilidad no sea el abonado/cliente titular del o los números a ser portados. • Cuando el abonado/cliente en modalidad pospago adeude valores del o los números a ser portados en factura(s) generada(s) por el Prestador Donante. en la(s) cual(es) conste(n) el concepto de la prestación del servicio móvil avanzado y/o mantenga valores pendientes de financiamiento de equipo(s) terminal(es) adquirido(s) de conformidad a las obligaciones contraídas, al momento de la revisión de la solicitud de portabilidad realizada por el Prestador Donante. La verificación de este requisito se la realizará únicamente respecto de la(s) línea(s) o número(S) a ser portado(s). En todo caso el Prestador Donante deberá evitar incurrir en prácticas de retención del abonado/cliente que haya solicitado la portabilidad. La(s) factura(s) no se considerará(n) como deuda si se encuentra(n) comprendida(s) en un procedimiento de reclamo por concepto de facturación del servicio.
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Servicio suspendido por orden judicial • El usuario tiene una deuda con el Donador, con respecto a la última factura telefónica vencida. • El usuario no tiene al menos un mes de servicio en la red del operador donante
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> • Datos incompletos o incorrectos • El teléfono se reporta como robado o perdido • El servicio está suspendido por falta de pago o hay una deuda pendiente con el operador donante • El número está desactivado por fraude o uso ilegal

En este sentido, solicitamos a la Comisión se revise la solución planteada a la problemática identificada para efectos de (i) evitar generar una cultura de NO PAGO, (ii) impactar negativamente ingresos y cartera de los PRSTM, (iii) Afectar los beneficios que los usuarios hoy tienen y (iv) solucionar los aspectos relativas a las deudas pendientes con los operadores evitando las malas prácticas identificadas, principalmente en el operador dominante y/o respecto del segmento en donde se presenta esta problemática.

- Respecto a la propuesta de modificación del artículo 2.6.4.2., nos permitimos realizar los siguientes comentarios:

Este artículo plantea dos (2) modificaciones, por un lado, el requisito del envío del NIP para personas jurídicas y por otro, regula el contenido del SMS que debe ser enviado al usuario con el NIP de conformación.

En relación con el envío del NIP para procesos de portación en personas jurídicas consideramos que esta propuesta no es viable e impediría en la práctica el derecho a portar el número por parte de las personas jurídicas, en tanto lo usual es que este tipo de usuarios tengan a su nombre varias líneas telefónicas distribuidas en distintos empleados e incluso en distintas ubicaciones ya sea dentro de una misma ciudad o incluso en todo el territorio nacional, por lo cual lograr obtener el NIP de cada uno de sus empleados implicaría una logística que ni siquiera es analizada por la CRC en el documento soporte.

Esto genera un incentivo bastante negativo para este tipo de usuarios, y ante la complejidad del proceso, desistirían o evitarían cualquier tipo de proceso de portabilidad numérica de sus líneas por lo cual solicitamos muy respetuosamente a la Comisión revisar el alcance de esta propuesta.

Ahora bien, en relación con el mensaje de texto informativo para el usuario, y como medida para evitar el fraude, especialmente por suplantación, la Comisión establece la posibilidad de que el usuario manifieste si el proceso efectivamente es realizado o no por él. Sin embargo, no establece un proceso de cancelación del proceso, y/ causal de rechazo asociada, esto es cuando el usuario se comunice con su operador y manifieste que no ha solicitado portarse a otro operador, por lo que se sugiere a la CRC establecer una consecuencia que frene dicho proceso cuando se determina que el cliente no lo ha solicitado.

En este sentido, resulta necesario que la resolución defina el proceso para solucionar el posible Fraude ante el reporte del usuario al PRSTM respecto de la solicitud del proceso de portabilidad no reconocido, caso en el cual, pueden generar 2 escenarios:

a) Solicitud de cancelación del proceso de portabilidad antes de aceptación de la solicitud de portabilidad:

Se propone crear una causal de rechazo específica para esta casuística para que, al llegar la solicitud, sea rechazada y el cliente no se vea afectado por el fraude.

b) Solicitud de cancelación del proceso de portabilidad (Por No reconocimiento del proceso de portabilidad) después de la aceptación de la portabilidad y antes de la Fecha de ventana de cambio.

Actualmente no hay un proceso para detener la portabilidad ya que no existe un proceso definido, por lo cual se propone incluir en la resolución un flujo de cancelación del proceso

de portabilidad con antes y después de la fecha de ventana de cambio según sea el escenario, cuando se presente esta situación

Finalmente, en estos casos se requeriría de un contacto con el cliente para confirmar el fraude en curso y ese contacto del usuario con operador donante no podrá entenderse como un proceso de retención durante el proceso de portación.

- Modificación del artículo 2.6.4.6., y 2. 6.4.7.1., en relación con el límite de líneas a ser portadas durante el mismo mes, y validación de titularidad en prepago.

Sobre esta propuesta consideramos que, si bien se podría generar una disminución a los fraudes que se han venido presentando en el segmento prepago, esto no ataca el problema de fondo y puede prestarse para que se siga presentando esta casuística de fraude, cuando no hay usuarios reales detrás de un proceso de portación.

En ocasiones anteriores, TELEFÓNICA ha demostrado que en el segmento prepago entre el 97 y 98% de las solicitudes de portación son generadas o bien por líneas sin ningún tipo de recarga en periodos hasta de 6 meses, o con largos periodos de tiempo sin ningún tipo de recarga o efecto facturable, lo que se ha determinado en muchos países como fraude por carrusel de operadores, y respecto delo cual debemos insistir en la necesidad, de al menos analizar bajo un esquema de AIN la viabilidad de implementar medidas como las que se han adoptado en otros países como la exigencia de efectos facturables, o consumos para poder ejercer el derecho de portarse.

El documento soporte sobre estas alternativas adoptadas en distintos países, ha manifestado que estas son contrarias a la regulación vigente en materia de protección de usuarios, sustentado en los siguientes argumentos:

“Frente a este punto, es importante reiterar lo expuesto en el documento de respuesta a comentarios que acompañó la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020, de acuerdo con el cual, en cuanto a “establecer un periodo mínimo antes de poder realizar una solicitud de portación sucesiva a otra, esta Entidad considera que, los beneficios percibidos por el usuario en forma de menores costos de cambio superan los riesgos de fraude y carrusel comercial expuestos en los comentarios. Así mismo es de mencionar que los límites propuestos se constituyen en barreras al cambio que reducen los niveles de libre competencia buscados por esta Comisión, por lo cual no procede la sugerencia realizada por dichos operadores”. Es así como esta Comisión ha considerado que una medida como la sugerida puede afectar no solo la libre elección del usuario sino a su vez reducir los niveles de libre competencia.

Así mismo, en cuanto a la sugerencia de que debe existir un consumo o recarga mínima para que proceda la solicitud de portación es de aclarar que, este

entendimiento iría en contravía del RPU, el cual consagra que “si durante un periodo de 2 meses, el usuario no realiza ni recibe llamadas, o no cursa tráfico de datos, o no envía ni recibe SMS, así como tampoco hace recargas, ni tiene saldos vigentes; el operador podrá disponer del número de su línea celular”. Es así como posterior a que el usuario bajo la modalidad prepago realice la activación del servicio, cuenta con un término de 2 meses para no cursar ningún tipo de tráfico, tiempo durante el cual posee la condición de titular de la línea telefónica, así como de usuario del respectivo proveedor, por lo cual, si no presenta ninguna causal de rechazo dispuesta en la regulación, podrá realizar el trámite de portación al proveedor que desee.”

Sobre este análisis realizado pro la Comisión, consideramos que, en primer lugar se desconoce que detrás de estos fraudes, como se ha evidenciado en distintas ocasiones, NO EXISTEN usuarios reales, por lo que no es cierto que se restringe el derecho a la libre elección del usuario ni que se afecte la libre competencia en un escenario de fraude, en tanto se evidencia con suficiencia el gran porcentaje de portaciones de líneas sin consumo, tráfico, ni recargas en el segmento prepago.

Dicho de otro modo, si las situaciones evidenciadas no fueran tan claras y de proporciones tan significativas (entre el 94-98% de solicitudes en esta situación), podría pensarse que este tipo de medidas afectarían a usuarios reales y a la libre competencia, sin embargo, este tipo de medidas, al ser directamente relacionadas con fraudes producto del carrusel que se genera entre comercializadores, no tienen un impacto frente a los usuarios, su derecho a la libre elección y a la libre competencia.

Por el contrario, de mantenerse este tipo de conductas o de no solucionarse con medidas más eficientes, se estaría privilegiando o siendo permisivos con este tipo de fraudes y afectando seriamente las cifras del mercado, lo cual impacta negativamente, incluso el ejercicio de las funciones de la comisión al contar con información de portaciones ficticias, en un número bastante significativo.

Ahora bien, en relación con la exigencia de un consumo o recarga mínima, no se puede considerar que resulta contraria a la condición establecida en el RPU para *usuarios activos*, y *reales* que dejan de hacer algún tipo de recarga, o cursar tráfico entrante y saliente, y que constituye una prerrogativa en cabeza del operador de recuperar el número por tratarse este de un recurso escaso, lo cual es diametralmente distinto cuando se trata de líneas “nuevas” que solicitan una portación recién activadas, o pocos días después de ser activadas sin ningún tipo de evento de tráfico, ni recargas, y que se ha evidenciado son líneas portadas fraudulentamente sin que exista un usuario real detrás de dichas solicitudes.

En este sentido, restringir el número de líneas a portar a cinco (5) dentro del mismo mes, puede que disminuya el fraude en alguna proporción pequeña pero no soluciona el problema de fondo, y puede generar otro tipo de prácticas como la de pasar las solicitudes

como producto pospago para superar ese filtro, en este sentido insistimos nuevamente en la revisión de todas las alternativas y buenas prácticas adoptadas en otros países a efectos de solucionar esta problemática, sin generar un impacto grande en el proceso de portabilidad, como puede ser la verificación de titularidad en prepago.

En efecto equiparar el proceso de validación de titularidad de prepago y pospago, puede ser altamente complejo a nivel de proceso, e impactar negativamente el éxito de este por la forma en que funciona dicho segmento, en este caso consideramos que incluso puede generar que las solicitudes en su mayoría terminen siendo rechazadas por validación de titularidad y esto genere un efecto que, si bien puede contribuir al fraude, desincentive o limite los procesos de portación en prepago.

No obstante lo anterior, y analizando los procesos fraudulentos en prepago, consideramos que dicha validación podría ser más eficiente para el segmento prepago para procesos de personas jurídicas, dado que (i) para el segmento corporativo los procesos de venta son distintos a el segmento masivo y se realiza principalmente sin intervención de comercializadores, lo que permite un mayor control, y (ii) Es el mecanismo más utilizado para realizar este fraude por carrusel de comercializadores, como se evidenció en su momento, y respecto de lo cual se reitera un escenario ya expuesto a la Comisión⁴:

“Un ejemplo de esta situación fue presentada a la Comisión a través del CDC de portabilidad numérica evidenciando que a través de una sola persona jurídica se realizaron más de 100 mil solicitudes de portación en un periodo de seis (6) meses (sep 2020-marzo2021).

Igualmente, se evidenció que dichas conductas aumentaron significativamente con el cambio regulatorio introducido mediante la Resolución CRC 5929 de 2020, con la disminución del tiempo de portación, como se puede evidenciar en el siguiente cuadro comparativo en un periodo de tiempo igual antes y después de la entrada en vigencia de la mencionada norma:

⁴ Comentarios de TELEFÓNICA al documento de formulación del problema

• Enero- junio de 2020

CANTIDAD	AÑO	MES
603	2020	ENERO
786	2020	FEBRERO
426	2020	MARZO
170	2020	ABRIL
733	2020	JUNIO

• Septiembre 2020 – Marzo 2021

CANTIDAD	AÑO	MES
14.229	2020	SEPTIEMBRE
15.414	2020	OCTUBRE
23.200	2020	NOVIEMBRE
18.169	2020	DICIEMBRE
13.416	2021	ENERO
15.844	2021	FEBRERO

“

- En relación con la modificación del artículo 2.6.4.7.2 nos permitimos manifestar lo siguiente:

En este numeral se establece una causal general de rechazo con cuatro (4) subcausales diferentes asociadas al estado de la línea, así:

1. Desactivada(s) previo a la solicitud de portación: En este caso preocupa la ambigüedad y amplitud de esta causal pues se puede presentar para la aplicación de malas prácticas, por lo que se sugiere que estas causales sean mucho más concisas y se detallen los escenarios que aplicarían a cada una, así como el soporte que se debe exponer para sustentar el rechazo.
2. Suspendidas por solicitud del usuario: Esta causal aplica para los casos cuya suspensión se da por solicitud del usuario, esto es por (i) suspensión voluntaria hasta por dos meses y (ii) suspensión por hurto del ETM, establecidas en la sección 8 del título 2, sin embargo, a efectos de generar certeza sobre el alcance se establezca explícitamente las suspensiones que aplican a esta causal, así como el soporte que se debe adjuntar, para evitar las situaciones que se generan respecto de interpretaciones sobre la calidad y/o idoneidad de los soportes.
3. Aquellas que correspondan a numeración que no ha sido implementada en la red y aquellas que correspondan a numeración implementada en la red que no han sido asignadas efectivamente a usuarios finales: Si bien consideramos que esta causal puede solucionar la problemática de fraude, es vital que se dé claridad a los eventos en los cuales se materializan estas causales y cual es el tipo de soporte que se debe adjuntar, en la medida que no es nada claro cuando se trata de una u otra causal.

En este sentido, en la medida que los escenarios de rechazo no sean lo suficientemente claros, y queden sujetos a interpretaciones y/o aplicaciones diversas entre los distintos PRSTM, puede que las situaciones que llevaron a la revisión integral de las causales generen otro tipo de prácticas indebidas.

Finalmente, el proyecto contempla la entrega del soporte de rechazo no sólo al ABD, sino al proveedor receptor, bajo el supuesto del principio de transparencia, sin embargo, desde TELEFÓNICA consideramos que dicha disposición resulta contraria a las normas que protegen el derecho comercial de las compañías, así como las normas relativas a la protección de datos personales en tanto se estaría entregando soportes provenientes de sistemas internos de las compañías, como sistemas de facturación, sistemas comerciales e incluso de red, así como la factura de clientes con información que contiene datos personales e incluso sensibles de los usuarios.

Esta información se estaría entregando a un tercero (operador receptor) con el cual no sólo no se tiene ninguna relación contractual, legal o regulatoria, sino que además es un competidor directo, sin ningún tipo de acuerdo o resguardo de dicha información que se entrega, así como se estarían entregando datos personales de usuarios que bien pueden o no terminar portándose al otro operador, pero que en todo caso, terminará en posesión de los datos personales de los usuarios de sus competidores.

En este sentido, solicitamos se reconsidere esta disposición pues afecta gravemente derechos fundamentales tanto de los usuarios como derechos de los PRSTM, que dicho sea de paso nada le aportan al proceso de portabilidad numérica móvil, en la medida en que esta información la debe verificar el ABD y certificar su existencia e idoneidad, así como el usuario que es el único llamado a subsanar alguna situación que haya generado el rechazo.

Dicho de otro modo, se trata de una disposición que permite recibir una información por parte del proveedor receptor, que no le va a permitir realizar ningún tipo de gestión de cara al proceso, y si pone en riesgo gravemente la protección de la información y datos personales de los usuarios en manos de terceros, sin ningún tipo de acuerdo respecto del manejo de la misma, así como recibir información que podría constituir secreto comercial en manos de competidores, de lo cual no se observa ningún beneficio de cara al proceso, en virtud de un principio de transparencia que no es predicable respecto del proveedor receptor, y si respecto del ABD y/o del usuario.

Tiempo de implementación

Teniendo en cuenta el cambio tan sustancial que se está generando en materia de portabilidad numérica móvil, que constituye profundos cambios a nivel técnico, administrativo y operativo, aunado al hecho de que los PRSTM actualmente se encuentran trabajando en adelantar el proceso de selección del nuevo ABD (el contrato actual vence en octubre de 2023), se solicita muy respetuosamente que la resolución final que se adopte por la Comisión, tenga un plazo de implementación de al menos ocho (8) meses que permita (i) por un lado adelantar todos los ajustes a nivel de proceso y soportes de las causales de rechazo tanto en los operadores como en el ABD, (ii) Realizar los desarrollos

que se deban adelantar para cumplir la nueva normatividad y (iii) Poder implementar la nueva resolución con el nuevo ABD, máxime si se da un cambio y transición del ABD actual.

Esperamos con estos comentarios, contribuir a la labor de la Comisión en la revisión de tan importante proyecto, y esperamos seguir construyendo conjuntamente las alternativas que logren promover las acciones correctivas necesarias para el correcto funcionamiento del derecho de libre elección de los usuarios reales, a través de la portabilidad numérica móvil.

Cordialmente,



NATALIA GUERRA CAICEDO

Apoderada Especial

Directora de Asuntos Públicos y Mayorista