

116751000G- 0306

Bogotá D.C., 7 de septiembre de 2022

Doctora

**PAOLA BONILLA CASTAÑO**

Directora Ejecutiva

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

E. S. D.

**Asunto:** Proyecto Regulatorio “Registro de Números Excluidos y Revisión de las causales de rechazo de la Portabilidad Numérica Móvil”

Respetada doctora Bonilla,

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 de formulación del problema, nos permitimos allegar nuestros comentarios, así como las respuestas a las preguntas planteadas por la Comisión.

Frente a las preguntas realizadas por la Comisión nos permitimos enviar las siguientes preguntas:

#### **I. Frente al Registro de Números Excluidos**

¿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?

RTA/ En primer lugar consideramos necesario señalar que desde Movistar hemos garantizado el proceso de RNE a través de procesos de automatización necesarios para aplicarlo de acuerdo a solicitud de clientes en tiempos inmediatos, proceso que fue objeto de verificación por parte de un auditor externo de Bureau Veritas.

Ahora bien, en relación con el problema identificado por la CRC, consideramos que se debe analizar un marco de simplificación regulatoria si el RNE ha perdido efectividad antes que promover su extensión al servicio de voz móvil.

De manera adicional y conforme lo planteado en el documento soporte en relación con este tipo de registro en otros países, consideramos que antes de tomar una decisión al respecto debería realizarse una revisión respecto de la pertinencia, necesidad y constitucionalidad de la medida, por cuanto esta genera una limitación al derecho de comunicación y al desarrollo de la

actividad comercial que se trata de una actividad legítima, y sujeta a otros mecanismos para su desempeño.

Hemos visto que este tipo de restricciones en otros países citados por el propio documento, ha sido elevado a rango de ley, y a su vez, en países como Argentina dicha Ley es aplicada por la Dirección Nacional de Protección de Datos Personales, dependiente de la Agencia de Acceso a la Información Pública. Entendemos que al involucrar los derechos de comunicación, la privacidad y la libre empresa sus limitaciones deberían también provenir de ley.

En este sentido, es necesario plantear varios puntos:

1. Si el registro ha perdido efectividad se debe analizar primero si es necesario imponer mayores cargas regulatorias y hacer extensivo dicho registro a llamadas telefónicas.
2. Es necesario que se evalúen las medidas tomadas en la resolución 6522 de 2022 respecto del RNE, hacer un monitoreo y revisar su impacto antes de tomar una decisión sobre este registro.
3. La extensión del RNE generará una limitación a una actividad comercial legítima que podría resultar desproporcionada en tanto los usuarios tienen otros mecanismos para evitar este tipo de llamadas, en el marco de una responsabilidad como consumidores respecto de las autorizaciones de uso de datos personales otorgadas y el derecho a revocar dichas autorizaciones.

Es decir, que el fin perseguido por la norma, no puede suplir la responsabilidad de los consumidores en relación con el ejercicio de derechos y obligaciones en relaciones de consumo, tales como autorizar y revocar el uso de datos personales, máxime si este tipo de obligaciones implican importantes inversiones para su implementación.

En este sentido, consideramos que hacer extensivo el RNE para registros tipo “no me llame” en un marco jurídico como el colombiano con amplia protección en materia de uso de datos personales, no resulta justificado, en tanto los consumidores pueden hacer uso del derecho a revocar la autorización de uso de datos personales, así como de ser más responsables al momento de dar dichas autorizaciones.

¿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.

RTA/ En relación con las causas del problema consideramos que se abordan de manera correcta, aunque es necesario destacar el desconocimiento de los usuarios respecto del RNE, y su alcance, por ejemplo, respecto de la restricción de este tipo de mensajes por parte de los operadores pero no en general de la actividad comercial de otros agentes comerciales, por lo que esto lo vemos más como una causa del problema que como una consecuencia del mismo.

En todo caso, reiteramos la necesidad de ver este tema la luz de los derechos de los consumidores respecto del uso de sus datos personales.

¿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.

RTA/ se consideran adecuadas.

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

RTA/ Consideramos indispensable que se tenga en cuenta información relativa a los derechos relacionados con la normatividad de protección de datos personales.

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

RTA/ Reiteramos en este punto revisar la limitación de actos publicitarios y de comercialización de los servicios de telecomunicaciones, en tanto en la actualidad la actividad comercial de TELEFÓNICA a través de los servicios de voz móvil (línea telefónica) constituye uno de los medios más efectivos y por medio de los cuales más se presenta aceptación de ofertas comerciales por parte de los usuarios.

Hacer extensiva esta medida para los servicios de voz móvil, implicaría un impacto inmenso y muy grave frente al ejercicio de derechos constitucionales tales como la libertad de empresa, ante la limitación de un medio adicional de contacto comercial y publicitario.

De igual manera, consideramos que no resulta pertinente ni necesario restringir esta actividad comercial tendiente a promover el uso de servicios de telecomunicaciones, cuando la brecha digital aún es tan grande, lo cual podría generar una barrera para la venta de estos servicios esenciales en la vida diaria de los colombianos, con lo cual antes de restringir la actividad comercial, debería promoverse a efectos de que los colombianos conozcan este tipo de ofertas y beneficios que contribuyan a un país cada vez más conectado.

## **II. Frente a la Portabilidad Numérica Móvil**

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

RTA/ A pesar de que el documento menciona el tema de prácticas de agentes externos (distribuidores), consideramos que no se están revisando todas las identificadas por los PRSTM y que las soluciones implicarían únicamente que se trasladen las responsabilidades de verificación de identidad y control de fraudes en cabeza de los PRSTM.

En este punto es necesario reiterar que se deben tener en cuenta que este y otros escenarios planteados a la Comisión no sólo por TELEFÓNICA sino a través del CDC de portabilidad numérica móvil mediante radicado 2022807206, en donde estamos en presencia de prácticas de portación en donde claramente no hay un usuario real.

Igualmente es necesario aclarar en relación a la verificación de titularidad qué validaciones se deben realizar por parte del operador donante con los datos recibidos en la solicitud, a fin de evitar interpretaciones subjetivas.

En este sentido, reiteramos que resulta de vital importancia que el proyecto regulatorio no se limite a la revisión de la causal de fraude, y por lo tanto que la formulación del problema sea lo suficientemente amplio para la revisión de las irregularidades que se presentan en el mercado respecto de los procesos de portabilidad numérica en donde es evidente que no existe un usuario real.

Por otro lado, se han evidenciado situaciones de fraude en los agentes comercializadores, especialmente en el segmento prepago, que se han acentuado desde la disminución del tiempo de portación. Una de estas casuísticas está relacionada con las solicitudes de portación realizadas por persona jurídica que contiene líneas asignadas a personas naturales en producto prepago y al no tener validación de NIP, ni verificación de titularidad se generan fraudes tanto al usuario receptor como al donante.

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:

• 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

Este tipo de fraude también se observa en solicitudes realizadas por persona natural de líneas prepago que no han finalizado el proceso de activación comercial respecto del cual se presentan solicitudes de portación sin que exista un usuario real que haga si quiera uso del servicio. Desde TELEFÓNICA hemos evidenciado que es una práctica irregular de solicitudes de portación en lapsos cortos desde el momento de la activación (se han evidenciado portaciones 10 minutos después de la activación del servicio)

Todas estas prácticas no son sanas para el mercado, pues traen como consecuencia que las cifras de portaciones se inflen artificialmente y distorsionan la realidad del mercado en materia de portabilidad y por tanto de los servicios de voz y datos móviles.

Para análisis de la Comisión desde TELEFONICA compartimos alguna información recolectada en relación con el preocupante porcentaje de portaciones realizadas en periodos de tiempo demasiado cortos desde el momento de la activación del servicio.

En el periodo de tiempo comprendido entre junio y diciembre de 2021 la compañía identificó lo siguiente:

- Que El **98,5%** de los “usuarios” que realizaron una solicitud de portación, no generaron ningún tipo de carga en los últimos 6 meses.

RANGO_Recargas	Q	%
0. SIN RECARGA	215.446	98,56%
1. RANGO 1 A 1000	2.178	1,00%
2. RANGO 1001 A 3000	305	0,14%
3. RANGO 3001 A 5000	51	0,02%
4. RANGO 5001 A 9999	303	0,14%
5. RANGO 10000 A 14999	111	0,05%
6. RANGO 15000 A 19999	55	0,03%
7. RANGO 20000 A 29999	95	0,04%
8. RANGO 30000 A 49999	35	0,02%
9. RANGO > 50000	17	0,01%
<b>Total general</b>	<b>218.596</b>	<b>100,00%</b>

- El **97,4%** de los “usuarios” que realizaron una solicitud, no muestra consumo de datos entre la fecha de la activación del servicio y la fecha de solicitud de portabilidad.

#### Rangos en MB.

RANGO_Consumo	Q	%
0. SIN CONSUMO	212.968	97,43%
1. RANGO 1 A 170	1.571	0,72%
2. RANGO 170 A 340	447	0,20%
3. RANGO 340 A 510	357	0,16%
4. RANGO 510 A 680	260	0,12%
5. RANGO 680 A 850	176	0,08%
6. RANGO 850 A 1024	164	0,08%
7. RANGO 1024 A 1536	470	0,22%
8. RANGO 1536 A 2048	366	0,17%
9. RANGO 2048 A 3072	478	0,22%
10. RANGO 3072 A 4096	316	0,14%
11. RANGO 4096 A 5120	208	0,10%
12. RANGO 5120 A 6144	144	0,07%
13. RANGO 6144 A 8192	229	0,10%
14. RANGO 8192 A 10240	150	0,07%
15. RANGO 10240 A 20480	222	0,10%
16. RANGO 20480 A 51200	67	0,03%
17. RANGO > 51200	3	0,00%
<b>Total general</b>	<b>218.596</b>	<b>100,00%</b>

- Que el **94,9%** de los usuarios no muestra consumo de Voz entre la fecha de la activación del servicio y la fecha de solicitud de portabilidad.

RANGO_Consumo	Q	%
0. SIN CONSUMO	207.526	94,94%
1. RANGO 1 A 10	5.870	2,69%
2. RANGO 10 A 20	629	0,29%
3. RANGO 20 A 50	1.087	0,50%
4. RANGO 51 A 100	983	0,45%
5. RANGO >100	2.501	1,14%
<b>Total general</b>	<b>218.596</b>	<b>100,00%</b>

Este tipo de problemáticas ha tenido solución en distintos países de la región tal y como se ha manifestado a la Comisión, y aunque el documento soporte pareciera rechazar de plano estas alternativas regulatorias solicitamos que antes rechazarlas sean analizadas en el marco de un análisis de impacto normativo junto con otras alternativas regulatorias, pues tienen soporte en medidas adoptadas en otros países, y además no puede hablarse de que sean contrarias a normas relativas a la prohibición de pacto de cláusulas de permanencia mínima o el derecho de libre elección, cuando estas cifras son evidencia suficiente de que en realidad no existen usuarios reales tras esas portaciones.

En virtud de lo anterior, desde TELEFONICA reiteramos que esta temática debe abordarse no solo desde la posibilidad de discriminar e incluir casuísticas dentro de esta causal de rechazo

por fraude, sino desde un análisis completo de las causales existentes, incluso analizando la posibilidad de incluir causales nuevas que no sólo permitan rechazar las portabilidades con fraude sino evitar el fraude.

En este sentido consideramos los siguientes casos para que sean analizados dentro o fuera de la causal de rechazo en mención:

- Rechazo por titularidad en solicitudes de tipo persona jurídica cuando el producto en el donante sea prepago teniendo en cuenta que no tiene NIP.
- Rechazo de solicitudes de portabilidad realizadas por persona natural de numeraciones prepago que incluyan rangos de numeración consecutivos completos.
- Rechazo de solicitudes realizadas por persona natural de numeraciones prepago que no han generado uso del servicio ni recargas y tienen menos de 30 días desde la activación del servicio. Debería limitarse a nivel de tiempo de antigüedad con el operador donante la ejecución del proceso para el usuario. Así como numeraciones con más de un proceso de portabilidad dentro del mismo periodo, debería limitarse a nivel de tiempo la ejecución del proceso para el usuario.

Estas propuestas obedecen a prácticas reguladores internacionales que han tomado este tipo de medidas principalmente ante la disminución del tiempo de portación precisamente para disminuir los eventos defraude y garantizar la experiencia de los usuarios con sus respectivos operadores, como se muestra en la siguiente tabla:

PAIS	TIEMPO DE VIGENCIA DESDE LA ACTIVACIÓN DEL SERVICIO	TIEMPO DE VIGENCIA DESDE LA ÚLTIMA PORTABILIDAD DC
CHILE	30 DÍAS	60 DÍAS
ARGENTINA	NO TIENE	30 DÍAS
PERÚ	NO TIENE	30 DÍAS
PARAGUAY	NO TIENE	20 DÍAS
URUGUAY	NO TIENE	30 DÍAS (máximo 3 veces al año)

Finalmente consideramos relevante revisar el caso de México, en donde si bien no existen este tipo de mecanismos, la regulación si da la posibilidad de pactar contractualmente cuando una línea se considera activa, como por ejemplo contar con algún tipo de tráfico entrante o saliente y en prepago la posibilidad de exigir una recarga mínima, todo ello con el aval regulatorio.

En este sentido, Colombia sería de los pocos países de la Región que no establece este tipo de medidas regulatorias que haga frente a este tipo de comportamientos irregulares en los

denominados distribuidores cuando es evidente que no existen usuarios reales haciendo uso de los servicios y ejerciendo derecho alguno de elegir libremente.

¿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.

RTA/ De acuerdo con la causa que es la ambigüedad y la falta de definición explícita de lo que cubre la causal de rechazo, sin embargo, reiteramos la necesidad de ver el proyecto con mayor amplitud.

¿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

RTA/ En línea con lo planteado anteriormente, si bien estamos de acuerdo con las consecuencias respecto del problema puntual identificado por la Comisión, consideramos que debe verse con mayor amplitud el proyecto y en ese sentido, evidenciar otro tipo de consecuencias, como portabilidades ficticias, afectación en las cifras del mercado entre otros, incremento de costos comerciales por captación y activación de clientes.

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

RTA/ Consideramos importante la revisión en detalle de la información enviada a través del CDC de portabilidad numérica móvil con radicado 2022807206, así como verificar el comportamiento de portabilidad en Colombia en el último año en consideración a las problemáticas expuestas.

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

RTA/ Adicional a lo mencionado anteriormente, consideramos que se debe tener en cuenta el escenario reciente que se viene presentando, de carrusel de portabilidad provocado por distribuidores y portaciones prepago de rangos completos de numeración en un mismo lapso. Para soportar estas afirmaciones se adjunta una base de muestra analizada donde se evidencia que desde un mismo IMEI se solicita un número significativo e inusual de NIP a líneas prepago lo cual no es normal en usuarios individuales.

Finalmente, es necesario señalar que coincidimos con la percepción planteada por la Superintendencia de Industria y Comercio del 27 de julio de 2022, en relación con las prácticas irregulares de CLARO en materia de portabilidad numérica móvil y en la necesidad de tomar medidas particulares con ocasión de la posición de Domicio declarada en el mercado de servicios móviles, por lo cual consideramos que a la luz de la revisión de este proyecto



regulatorio, se presenta un escenario pertinente y necesario para en estudio de medidas que limiten la contactabilidad por parte de Claro de los clientes que se hayan portado hacia otro operador.

Sobre este punto hay ejemplos y antecedentes internacionales. En España, tras la compra de DTS por parte del incumbente, se le impuso a dicho operador la restricción y obligación de no entorpecer la movilidad de sus clientes actuales y futuros con el establecimiento de limitaciones a las políticas de permanencia y retención de clientes: no podía realizar prácticas de recuperación de determinados tipos de clientes durante un periodo limitado de tiempo.

Cordialmente,



**NATALIA GUERRA CAICEDO**  
Apoderada Especial