

# REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL Y DEL REGISTRO DE NÚMEROS EXCLUIDOS – FASE I

Documento Propuesta Regulatoria

Política Regulatoria y Competencia

Abril de 2023

[www.crccom.gov.co](http://www.crccom.gov.co)

 @CRCCol  /CRCCol  /CRCCol  CRCCOL

## CONTENIDO

<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 1978 DE 2019 .....</b>	<b>7</b>
<b>3. PORTABILIDAD NÚMÉRICA MÓVIL.....</b>	<b>8</b>
<b>3.1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL EN COLOMBIA</b>	<b>9</b>
<b>3.2.1. PORTACIONES EXITOSAS.....</b>	<b>11</b>
<b>3.2.2. RECHAZOS DE LAS PORTACIONES POR ABD Y OPERADORES DONANTES .....</b>	<b>12</b>
<b>3.2.3. INVESTIGACIONES DE LA SIC EN EL PROCESO DE PORTACIÓN .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2.4. PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE LA PNM .....</b>	<b>21</b>
<b>4. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO .....</b>	<b>23</b>
<b>4.1. COMENTARIOS DEL SECTOR A LAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS.....</b>	<b>24</b>
<b>4.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA ACTUALIZADO .....</b>	<b>30</b>
<b>4.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO .....</b>	<b>33</b>
<b>4.4. SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS REGULATORIAS .....</b>	<b>33</b>
<b>4.5. SITUACIONES 1 Y 2: ANÁLISIS MULTICRITERIO .....</b>	<b>34</b>
<b>4.5.1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS MULTICRITERIO .....</b>	<b>34</b>
<b>4.5.2. DESCRIPCIÓN DE CRITERIOS APLICABLES A LAS SITUACIONES 1 Y 2 .....</b>	<b>36</b>
<b>4.5.3. RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS MULTICRITERIO .....</b>	<b>38</b>
<b>4.6. SITUACIÓN 3: ANÁLISIS DE SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA .....</b>	<b>49</b>
<b>5. PROPUESTA REGULATORIA .....</b>	<b>51</b>
<b>6. CONSULTA PÚBLICA.....</b>	<b>62</b>
<b>7. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>63</b>
<b>8. ANEXOS .....</b>	<b>63</b>
<b>8.1. Anexo 1. Importancia relativa de criterios a partir de la escala de saaty .....</b>	<b>63</b>
<b>8.2. Anexo 2. Tabulación de los ponderadores de los subcriterios .....</b>	<b>67</b>
<b>8.3. Anexo 3. Escala de Likert .....</b>	<b>70</b>

**8.5. Anexo 5. Metodología ejercicio de Psicología del Consumidor ..... 75**

**8.6. Anexo 6. Consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y Fraude en la PNM" ..... 77**

Documento Soporte <i>"Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 3 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

## REVISIÓN DEL PROCESO DE PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL Y DEL REGISTRO DE NÚMEROS EXCLUIDOS – FASE I

### 1. INTRODUCCIÓN

En la Agenda Regulatoria 2022-2023<sup>1</sup>, la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) identificó la necesidad de incluir la iniciativa "Actualización del Registro de Números Excluidos y Revisión de las causales de rechazo de la Portabilidad Numérica Móvil" con dos objetivos principales que atienden a su vez dos grandes temáticas: i) analizar las condiciones técnicas y el alcance del Registro de Números Excluidos (RNE), en aras de evidenciar la posibilidad de adoptar medidas que permitan su actualización y mejora, así como determinar la pertinencia de ampliar su alcance a la recepción de llamadas; y ii) revisar, entre otros aspectos, los requerimientos que debe cumplir el usuario para el ejercicio del derecho a portar su número de telefonía móvil, así como también las causales en virtud de las cuales un Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles (PRSTM) puede rechazar la respectiva solicitud de portación, en aras de promover la competencia y contribuir con el adecuado ejercicio de los derechos de los usuarios. Esto último, con ocasión de distintos requerimientos elevados por algunos PRSTM, en los cuales indicaban la existencia de confusión respecto del alcance de la causal asociada a fraude, la cual es constitutiva de rechazo del trámite de portación, así como presuntas prácticas relacionadas con la portación de números que no se encuentran bajo la titularidad de usuarios reales

Por lo anterior, en 2022 la CRC dio inicio al proyecto "Revisión del Registro de Números Excluidos y Fraude en La Portabilidad Numérica Móvil", para lo cual, en el marco de la metodología de Análisis de Impacto Normativo – AIN –, en el mes de agosto publicó para comentarios el documento de formulación del problema<sup>2</sup>, donde se presentaron los árboles del problema para cada temática y los objetivos del proyecto regulatorio. Cabe recordar que dentro de la discusión de la problemática se decidió acotar el ámbito de la revisión del RNE, eliminando la posibilidad de ampliar el alcance del registro a la recepción de llamadas publicitarias, dadas las barreras técnicas que dificultarían a los PRSTM el bloquear este tipo de comunicaciones.

Una vez recibidos los comentarios esta Comisión procedió a analizarlos con el objeto de definir las posibles alternativas regulatorias<sup>3</sup> para dar solución a las problemáticas planteadas, las cuales fueron socializadas mediante el correspondiente documento el 14 de octubre del 2022, y se recibieron comentarios hasta el 4 de noviembre del mismo año.

Fruto de los diferentes comentarios recibidos y los análisis realizados, cabe señalar que, si bien inicialmente el proyecto regulatorio incluía dos grandes temáticas, a saber, la actualización del RNE y la

<sup>1</sup> [https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/agenda/Agenda\\_Regulatoria\\_22\\_23\\_FINAL.pdf](https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/agenda/Agenda_Regulatoria_22_23_FINAL.pdf).

<sup>2</sup> <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-8>.

<sup>3</sup> <https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/alternativas-rne-y-pnm.pdf>.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 4 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

revisión de las causales de rechazo en la Portabilidad Numérica Móvil (PNM) –ello en razón de las eficiencias que preliminarmente se identificaron respecto del proceso de construcción regulatoria y de los beneficios que sus resultados pueden producir para los usuarios–, durante el desarrollo del proyecto se hizo patente, de una parte, que, dadas las específicas condiciones de operación del RNE establecidas en la regulación actual, y, de otra, la problemática identificada en relación con la PNM, conviene separar el desarrollo de las dos temáticas en referencia.

En efecto, frente a la temática del RNE, dados los comentarios de la industria presentados durante las distintas etapas del proyecto, se considera necesario profundizar en la evaluación del alcance, las características operativas y el funcionamiento del referido Registro. A lo anterior se suma que es necesario tener en cuenta la implementación y el posterior desempeño de las modificaciones introducidas por el artículo 1 de la Resolución CRC 6522 de 2022 al numeral 2.1.18.2.3. del artículo 2.1.18.2. sobre la operación del RNE, la cual empezará a regir el 5 de julio de 2023 y cuya puesta en marcha requiere adelantar diversos desarrollos por parte de los PRSTM, de los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones y los Integradores Tecnológicos que tengan asignados y utilicen códigos cortos, sobre lo cual esta Comisión deberá adelantar un monitoreo y evaluación posterior. De esta manera, los resultados de la evaluación de la entrada en vigor de dicha modificación también serán tenidos en cuenta para la temática del RNE en una fase posterior del presente proyecto.

De otro lado, es necesario resaltar que, durante el desarrollo del proyecto regulatorio, enmarcado en las diversas etapas que implica la aplicación de la metodología de Análisis de Impacto Normativo (AIN), como resultado de los diferentes comentarios presentados por los agentes del mercado y por los distintos grupos de interés que intervinieron, de las diferentes mesas de trabajo realizadas con los PRSTM, con el Administrador de la Base de Datos de Portabilidad y la Superintendencia de Industria y Comercio y de los análisis específicos adelantados durante el proyecto, se pudo robustecer la perspectiva respecto de situaciones que impactan de manera importante el proceso de PNM y, en consecuencia, a los usuarios que se pretenden beneficiar de esta y a los PRSTM que prestan servicios de telecomunicaciones móviles.

Con base en lo anterior, si bien en relación con la temática de PNM se había delimitado el alcance inicial del proyecto a las problemáticas asociadas al fraude que impactan los procesos de portación, fruto del proceso de consulta pública descrito se identificó la necesidad de hacer especial énfasis, dentro del árbol del problema base del proyecto, en otras situaciones además del fraude que, como se dijo, generan impacto en la PNM, y, por esa vía, evaluar y proponer, de la forma más ágil posible, la implementación de medidas regulatorias específicas que atiendan estas circunstancias.

Por estas razones, resulta pertinente dividir el presente proyecto regulatorio en 2 fases. De este modo, en la primera fase, que se desarrolla en este documento soporte, se analizarán y producto del análisis derivado del proceso de discusión sectorial, se adoptarán las eventuales medidas regulatorias necesarias para atender las problemáticas asociadas a la temática de la PNM. Por su parte, la temática relacionada con la revisión del RNE será desarrollada en la segunda fase del proyecto, la cual, como se advirtió, se

Documento Soporte <i>"Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"</i>	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 5 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

encuentra directamente relacionada con los resultados de la evaluación de la implementación de las modificaciones introducidas por la Resolución CRC 6522 de 2022 que entran en vigor en julio de 2023.

Ahora bien, dentro de las problemáticas específicas planteadas a la Comisión por los PRSTM durante el desarrollo del proyecto regulatorio se encuentran, entre otros aspectos, el relacionado con la revisión y solicitud de eventual reducción del tiempo total necesario para el proceso de PNM, de manera que sea inferior al actual. Frente a este comentario, cabe afirmar que, considerando **(i)** el alcance y delimitación del presente proyecto, **(ii)** el tiempo adicional que implicaría surtir las etapas del Análisis de Impacto Normativo frente a esta temática, **(iii)** la importancia de tener en cuenta los resultados de la evaluación *ex-post* que actualmente se está adelantando en relación con la modificación regulatoria introducida a las disposiciones sobre PNM por la Resolución CRC 5929 de 2020, la cual incluye la reducción de la duración de la portación de 3 días a menos de 1 día hábil, y **(iv)** la importancia de atender las situaciones relacionadas con el uso de prácticas que desde la perspectiva de la definición jurisprudencial del concepto, implican incurrir en cierto abuso del derecho que se puede traducir en una restricción de la PNM, derecho éste que recae en los usuarios.

De acuerdo con todo lo anterior, no resultaría pertinente incluir el asunto de la revisión del plazo total del proceso de portación dentro de la presente propuesta, aun cuando esta Comisión reconoce la importancia de analizar la necesidad de incluir dicho asunto, entre otros aspectos asociados a esta temática, en una próxima agenda regulatoria.

Aclarados los anteriores puntos, en relación con el contenido del presente documento, para efectos de su análisis y revisión es pertinente considerar que este cuenta con cinco secciones, la primera de las cuales corresponde a esta introducción. La sección dos se refiere a la aplicación del artículo 31 de la Ley 1978 de 2019.

Seguido, en la sección tres se hace una breve descripción de las medidas regulatorias adoptadas por esta entidad frente a la PNM y que velan porque el usuario pueda ejercer su derecho de libre elección en función de la Ley 1245 de 2009. En esta línea, se presenta en este capítulo la evolución de la PNM en Colombia, donde se expone cómo ha sido el comportamiento de esta en términos de solicitudes de portación, exitosas y rechazadas (por el Administrador de la Base de Datos -ABD- y los operadores donantes<sup>4</sup>). Asimismo, se realiza un recuento de las investigaciones realizadas por la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) consecuencia de las portaciones rechazadas por los operadores donantes sin justa causa o que no están acordes con lo definido en la regulación y se continua con los resultados obtenidos a partir de un ejercicio de psicología del consumidor, donde se evidencia la percepción de los usuarios sobre la PNM.

Posteriormente, en la sección 4 se muestra cómo ha sido la evolución del proyecto regulatorio, donde se presenta el árbol del problema actualizado producto de los comentarios realizados por los PRSTM y

<sup>4</sup> Proveedor de Redes y Servicios de Telecomunicaciones desde el cual es portado un determinado número como resultado del Proceso de Portación. Resolución CRC 5050 de 2016.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 6 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

se desarrolla el análisis de impacto normativo y finalmente se presenta en la sección 5 la propuesta regulatoria.

Por último, en las secciones seis, siete y ocho se encuentran la consulta pública de esta propuesta regulatoria, la bibliografía utilizada en el desarrollo del presente documento y lo correspondiente a los anexos.

## 2. APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 31 DE LA LEY 1978 DE 2019

De acuerdo con la orientación de la política pública sectorial frente a la promoción del despliegue de infraestructura de redes de telecomunicaciones demarcada desde la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019 hizo énfasis especial en el objetivo de cierre efectivo de la brecha digital, así como en la promoción prioritaria y eficiente del acceso a las TIC para la población más vulnerable, en zonas rurales y apartadas del país.

Bajo este contexto, el legislador introdujo un mecanismo para la alineación del ejercicio de las competencias, tanto a cargo del MinTIC como también de la CRC, con los objetivos sectoriales del despliegue de la infraestructura<sup>5</sup>, consistente en el deber de evaluar la posibilidad de establecer medidas o reglas diferenciales en el desarrollo de cualquier tipo de proyecto normativo, que incentiven la construcción de infraestructura y la provisión de servicios en áreas de servicio universal.

Por lo anterior, es de mencionar que la regulación actualmente ya contempla medidas o reglas diferenciales para el servicio de PNM. Es así que el artículo 2.1.17.3 de la Sección 17 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, correspondiente al trámite de portación, definió que si la solicitud de portación no es realizada en una oficina física de atención al cliente, el número deberá ser activado en la ventana de cambio del día hábil siguiente al recibo de la SIM card por parte del usuario, caso en el cual, el tiempo entre la presentación de la solicitud y la portación efectiva no podrá ser superior a 3 días hábiles. Lo anterior se incluyó al reconocer el tiempo adicional que se requiere para que el usuario reciba la misma y que este tiempo no está bajo el control total del operador, principalmente en zonas apartadas.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante mencionar que la PNM es una medida orientada a maximizar el bienestar de todos los usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles y la reducción de costos para todos los agentes, razón por la cual no se requiere la generación de medidas particulares en favor del despliegue de infraestructura.

<sup>5</sup> Al amparo de lo previsto en el artículo 31 de la Ley 1978 de 2019, este ejercicio de evaluación tiene que producirse en todo tipo de proyecto normativo que tenga que ver con el ejercicio de competencias regulatorias que deba ser publicado con arreglo a los supuestos de las reglas de publicidad previstas en el artículo 2.2.13.3.1. y siguientes del Decreto 1078 de 2015, y, formalmente debe quedar constancia de dicho análisis en el documento soporte del proyecto regulatorio correspondiente objeto de dicha publicación.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 7 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

### 3. PORTABILIDAD NÚMERICA MÓVIL

En la presente sección se encuentran los análisis desarrollados para las situaciones identificadas en la temática de PNM, así como otras particularidades y situaciones que se presentan en el proceso de portación, de acuerdo con lo manifestado por los PRSTM en los diferentes procesos de consulta pública adelantados en desarrollo de este proyecto regulatorio.

#### 3.1. ANTECEDENTES

Dentro de las medidas regulatorias del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones (RPU), contenido en el Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, que a su vez promueven la competencia y la mejora en la calidad de los servicios, se encuentra la obligación de proveer el servicio de PNM<sup>6</sup>. Con ocasión de la expedición de la Ley 1245 de 2008 "*Por medio de la cual se establece la obligación de implementar la portabilidad numérica y se dictan otras disposiciones*", los operadores de telecomunicaciones móviles que tengan derecho a asignación directa de numeración se encuentran obligados a prestar el servicio de PNM, entendido este como la posibilidad del usuario de cambiar de operador conservando su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, atendiendo las condiciones dispuestas por la CRC.

El 29 de julio de 2011, tuvo entonces inicio la operación de la PNM, en cumplimiento de la Resolución CRC 2355 de 2010, norma que dispone los principios aplicables a la portabilidad, los derechos y deberes correspondientes, las condiciones de implementación y operación, así como el trámite de portación, plazo para el cual contempló inicialmente un término máximo de 5 días, posteriormente de 3 días a partir de agosto de 2012, y de horas a partir del 1 de julio de 2020 con ocasión de la Resolución CRC 5929 de 2020.

Con relación al servicio de PNM, han sido expedidos diferentes actos administrativos<sup>7</sup> que modifican la referida Resolución CRC 2355 (actualmente compilada en el Capítulo 6 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016), los cuales tuvieron como finalidad modificar algunas condiciones de su implementación y operación. Posteriormente con ocasión de la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020, fueron ajustadas algunas disposiciones, dentro de las cuales fue reducido, como se mencionó previamente, el tiempo de portación a horas<sup>8</sup>.

Ahora bien, para ejercer este derecho, de acuerdo con la regulación vigente, el usuario deberá presentar la solicitud ante el operador al cual desea portar su número (proveedor receptor), quien remitirá dicha

<sup>6</sup> Resolución CRC 5050 de 2016. Título II. Capítulo 1. Sección 17. Art. 2.1.17.1

<sup>7</sup> Resoluciones CRC 3003, 3050, 3051, 3069, 3086, 3100, 3153 y 3477 de 2011.

<sup>8</sup> De conformidad con el artículo 2.1.17.3 del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016, si la solicitud de portación no fue realizada en una oficina física de atención al cliente, el número deberá ser activado en la ventana de cambio del día hábil siguiente al recibo de la SIM card por parte del usuario, caso en el cual, el tiempo entre la presentación de la solicitud y la portación efectiva no podrá ser superior a 3 días hábiles.

Documento Soporte " <i>Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 8 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			



solicitud al Administrador de la Base de Datos (ABD), y este le asignará un Número de Identificación Personal (NIP), el cual debe ser único para cada proceso de portación y debe ser enviado al usuario para la identificación de su solicitud.

Sucedido lo anterior, el ABD debe verificar la solicitud y el proveedor donante<sup>9</sup> deberá proceder a la aceptación o rechazo de la portación. Este operador solo podrá rechazar la portación cuando se configure alguna de las situaciones dispuestas en el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016. La aceptación o rechazo de la solicitud de portación debe ser enviada por el proveedor donante al ABD, el cual a su vez la reenviará al proveedor receptor. En caso de rechazo de la solicitud de portación el proveedor donante deberá remitir la justificación y prueba del hecho que configuró la respectiva causal.

Una de las causales de rechazo de la portación se configura cuando el número portado haya sido desactivado por fraude, la cual ha sido objeto de variadas interpretaciones en los últimos años en relación con su alcance y ha generado multiplicidad de criterios respecto a su aplicación por parte de los PRSTM.

### 3.2. EVOLUCIÓN NORMATIVA DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA MÓVIL EN COLOMBIA

Desde la expedición de la Resolución CRC 2355 de 2010<sup>10</sup> se han venido generando una serie de modificaciones normativas, siempre en aras de garantizar al usuario el principio de libre elección definido en el RPU el cual establece que, *"en todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento"*<sup>11</sup>. En la Ilustración 1 se pueden observar las medidas que se han tomado o que en su defecto han funcionado como promotoras para facilitar el derecho de libre elección.

<sup>9</sup> PRSTM desde el cual es portado un determinado número como resultado del Proceso de Portación.

<sup>10</sup> Por la cual se establecen las condiciones para la implementación y operación de la Portabilidad Numérica para telefonía móvil en Colombia.

<sup>11</sup> Artículo 2.1.1.2.2. del Capítulo 1 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

### Ilustración 1. Medidas regulatorias relacionadas con PNM



Fuente: Elaboración CRC.

Mediante la Resolución CRC 4444 de 2014, en busca de reducir los costos que enfrenta el usuario cuando pretende cambiar de operador móvil y, por ende, estimular la competencia entre los PRSTM, se prohibió el establecimiento de cláusulas de permanencia mínima para la prestación de servicios de comunicaciones móviles.

Por otra parte, mediante el proyecto regulatorio “Revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones” que tuvo lugar en el año 2016, se evidenció el desconocimiento de las medidas de protección al usuario de servicios de comunicaciones, de acuerdo con lo manifestado en las encuestas realizadas a estos. Lo anterior, tuvo como resultado la expedición del Nuevo Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, mediante la Resolución CRC 5111 de 2017. Este Régimen incluyó entre otras medidas, una estrategia de divulgación nacional del mismo, en aras de suministrar al usuario información que requiere conocer sobre sus derechos y deberes, y en particular frente al proceso de portación numérica, y todas las condiciones asociadas al mismo trámite.

Finalmente, en el año 2019 tuvo lugar el proyecto regulatorio “Revisión de los Regímenes de Portabilidad Numérica Móvil y Compensación automática por llamadas caídas”, donde se evidenció que no obstante, las medidas adoptadas en los últimos años, el término de portación dispuesto en su momento por la regulación (3 días hábiles), conlleva a la generación de incertidumbre para el usuario, en tanto se presentaba una asimetría de información entre el operador y el usuario frente a aspectos operativos del proceso de portación, tales como que la ventana de cambio se da en la madrugada por lo que no experimentará una pérdida del servicio en las horas pico; contrario a la creencia que manifestaron algunos usuarios, quienes consideran que durante el término de 3 días –el cual indicaron es muy amplio– correrían el riesgo de permanecer sin servicio, conllevando así a un desincentivo al cambio. Como resultado de dicho proyecto regulatorio, y en aras de permitir al usuario ejercer su derecho de libre elección, beneficiarse de ofertas de corta vigencia y cambiar de operador sin dificultad, se expidió la

Resolución CRC 5929 de 2020, donde se redujo el tiempo que toma cambiar de un operador a otro, pasando de tres días hábiles a menos de un día hábil, permitiendo realizar el proceso en tan sólo horas.

Es de mencionar que actualmente se está desarrollando la evaluación *ex-post* para efectos de identificar el impacto y los resultados de las medidas implementadas en dicha resolución, lo cual, como se anunció en la introducción, servirá como insumo para adelantar los análisis respectivos para determinar la necesidad de incluir un nuevo proyecto en una futura agenda regulatoria que verifique, entre otros aspectos, el tiempo total para que se lleve a cabo la portación de un usuario.

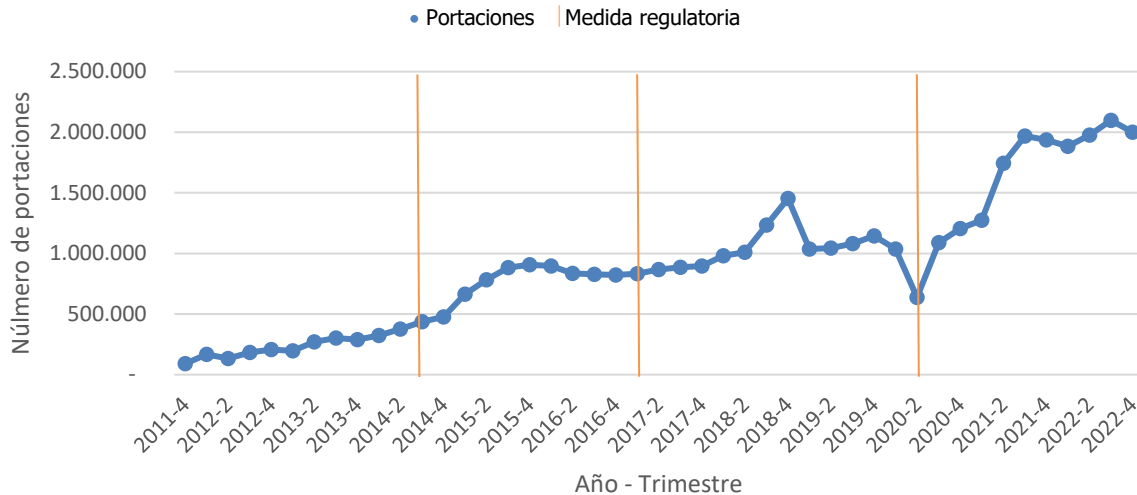
### 3.2.1. PORTACIONES EXITOSAS

Tras realizar una breve presentación de las medidas regulatorias relacionadas con la PNM, cabe analizar la evolución de las portaciones entre el 2011 y el 2022, teniendo en cuenta dichas medidas. En el Gráfico 1, se evidencia que, desde el inicio de la operación de esta, en el año 2011 hasta el 2014, hay una tendencia positiva en el número de portaciones.

Posterior a la expedición de la Resolución CRC 4444 de 2014, se encuentra un cambio de nivel en la serie (en el primer trimestre del 2015) y una tendencia positiva hasta el cuarto trimestre del mismo año. Para el año 2016 se observan variaciones negativas en el número de portaciones. Después de establecida la Resolución CRC 5111 de 2017, se registran variaciones positivas hasta el año 2018. Más adelante, y como posible efecto de la Pandemia del COVID-19, se evidencia una disminución de las portaciones en el segundo trimestre del 2020, pese a esto los trámites de portación se reactivaron para el tercer trimestre del 2020. Para el primer trimestre de 2021 se observa un cambio de nivel en la serie, y posteriormente una tendencia creciente.

Las variaciones trimestrales positivas en el número de portaciones móviles después de la expedición de la Resolución CRC 5929 de 2020, que establece el tiempo de portación inferior a un (1) día hábil, evidenciaría un efecto positivo de las medidas sobre el trámite de la portación móvil incentivando el uso de este mecanismo por parte de los usuarios de servicios móviles.

**Gráfico 1. Evolución de las portaciones móviles y medidas regulatorias relacionadas con PNM, entre 2011 a 2022.**



**Fuente:** Información reportada por los proveedores en cumplimiento de lo establecido en el numeral 2.6.2.5.2.4. del artículo 2.6.2.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

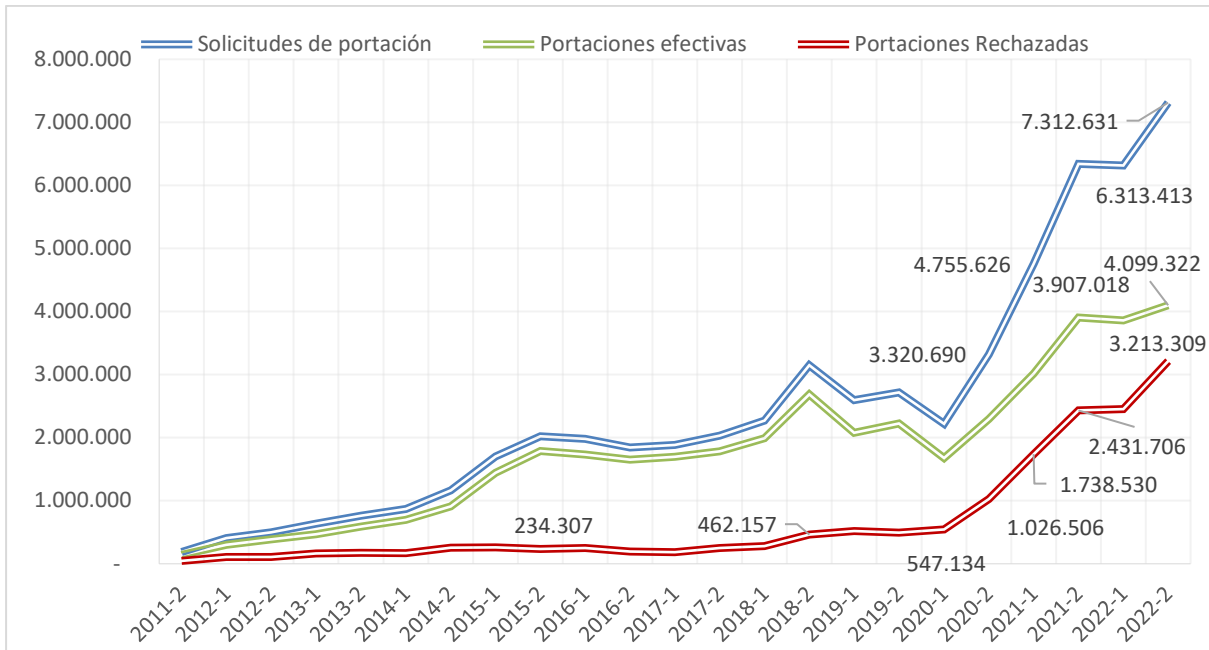
### 3.2.2. RECHAZOS DE LAS PORTACIONES POR ABD Y OPERADORES DONANTES

Es importante aclarar que las solicitudes de portación se pueden clasificar en portaciones exitosas o rechazadas, estas últimas, se dividen en rechazadas por el ABD o por el operador donante.

Lo anterior, da lugar a analizar la evolución de las solicitudes de cambio de operador y el porcentaje de las portaciones rechazadas respecto de las exitosas. En el Gráfico 2 se evidencia que después del primer semestre del 2020 se aceleró el número de solicitudes de portación, pasando de 2.221.870 solicitudes en 2020-1S a 7.312.631 solicitudes en 2022-2S. Lo anterior, implica un crecimiento en el número de portaciones en un 229%. Ahora bien, esta tendencia creciente también se evidencia en el número de portaciones efectivas pasando de 1.674.736 solicitudes aceptadas en 2020-1S a 4.099.322 en 2022-2S, que equivale a una variación positiva de 145%. Sin embargo, la tasa de crecimiento entre las solicitudes de portación resulta mayor a la de portaciones aceptadas, lo que evidencia que el porcentaje de solicitudes efectivas disminuyó, pasando de un 75% de portaciones aceptadas en 2020-1S a un 56% en 2022-2S (Ver Gráfico 3).

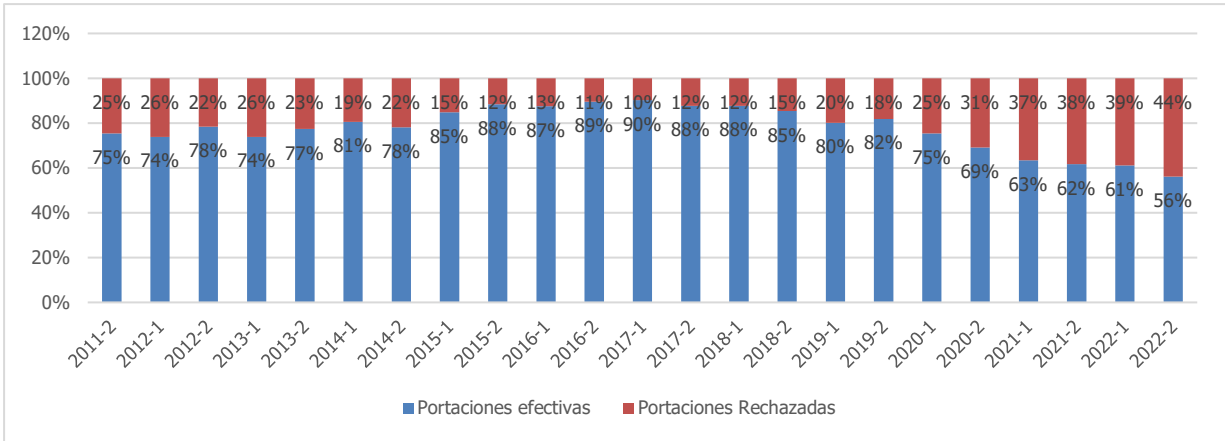
Así mismo, la proporción de solicitudes rechazadas presenta una tendencia creciente al pasar de un 25% de portaciones no efectivas en 2020-1S a un 44% en 2022-2S (Ver Gráfico 3), es decir, para finales de 2022 cuatro (4) de cada diez (10) solicitudes eran rechazadas.

**Gráfico 2. Evolución de las solicitudes de portación, 2011-2S a 2022-2S.**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

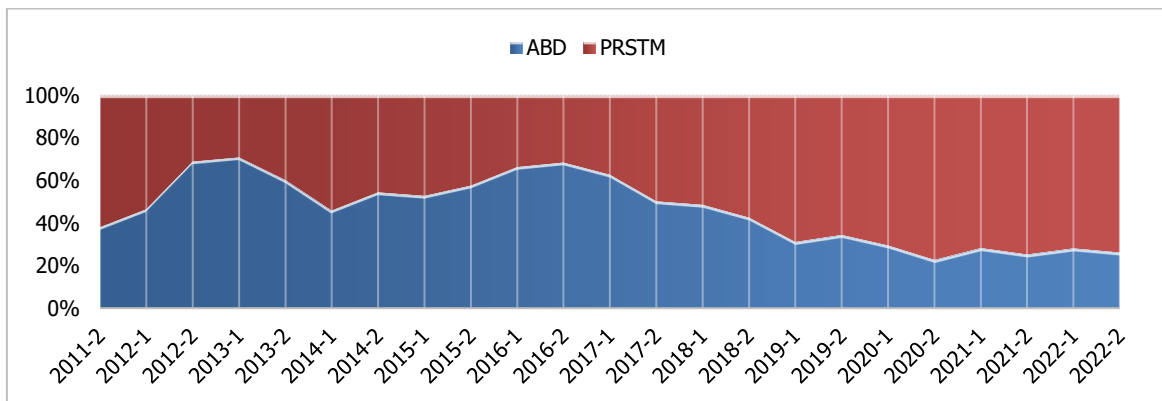
**Gráfico 3. Evolución del por porcentaje de portaciones exitosas vs. rechazadas, 2011-2022.**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Además, al ahondar sobre dónde se suscita el rechazo de las solicitudes de cambio de operador, se evidencia que desde el año 2018 más del 50% de portaciones rechazadas tienen origen en el operador donante (ver Gráfico 4).

**Gráfico 3. Evolución de las portaciones rechazadas desagregadas por origen, 2011-2022.**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Ahora bien, resulta pertinente analizar las causales de rechazo de estas portaciones. Para el caso del ABD las causas más frecuentes en los últimos 5 años son: el NIP indicado en la solicitud de portabilidad

no corresponde con la numeración a portar (51%<sup>12</sup>), la numeración no tiene asociado un NIP (22%) y el NIP indicado en la solicitud de portabilidad no está vigente para la numeración indicada (13%). Dichas causales de rechazo resultan ser controles útiles dentro del proceso de verificación de la portabilidad (ver Tabla 1).

**Tabla 1. Porcentajes de solicitudes rechazadas por el ABD de PNM desagregadas por causal, 2011 a 2022.**

CAUSAL DE RECHAZO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Causas técnicas del ABD. Esta causa implicará la terminación del proceso sin éxito	6%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
El NIP indicado en la solicitud de portabilidad no corresponde con la numeración a portar	45%	50%	35%	47%	49%	44%	48%	53%	58%	55%	47%	45%
El NIP indicado en la solicitud de portabilidad no está vigente para la numeración indicada	30%	39%	48%	20%	23%	23%	20%	12%	13%	15%	14%	14%
Fallo de envío del mensaje desde el ABD al prestador implicado. Esta causa implicará la terminación del proceso sin éxito	10%	7%	11%	5%	4%	5%	2%	3%	2%	2%	12%	14%
La numeración no tiene asociado un NIP						0%	4%	23%	23%	23%	21%	21%
La numeración solicitada ya se encuentra portada al prestador receptor	0%	0%	0%	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%
No todas las numeraciones solicitadas pertenecen al mismo prestador donante	3%	1%	5%	20%	8%	5%	5%	5%	2%	3%	3%	2%
Numeración no está asignada a ningún operador	1%	1%	1%	1%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Número de enrutamiento no válido			0%		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Solicitud contiene numeraciones que ya se encuentran en proceso de cambio	5%	1%	1%	8%	14%	22%	19%	3%	2%	2%	3%	4%

Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Por otro lado, las causas de rechazo más frecuentes por parte de los PRSTM (operador donante), en los últimos 5 años, son: cuando el número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existen obligaciones de pago exigibles<sup>13</sup> (68% en conjunto para estas 3 subcausales<sup>14</sup>), cuando el número portado haya sido desactivado por fraude (20%) y el

<sup>12</sup> Porcentaje promedio de los últimos 5 años (2018-2022).

<sup>13</sup> Respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.6.2.3.1 del artículo 2.6.2.3 del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

<sup>14</sup> Porcentaje promedio de los últimos 5 años (2018-2022)

solicitante en modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado (12%) (ver Tabla 2).

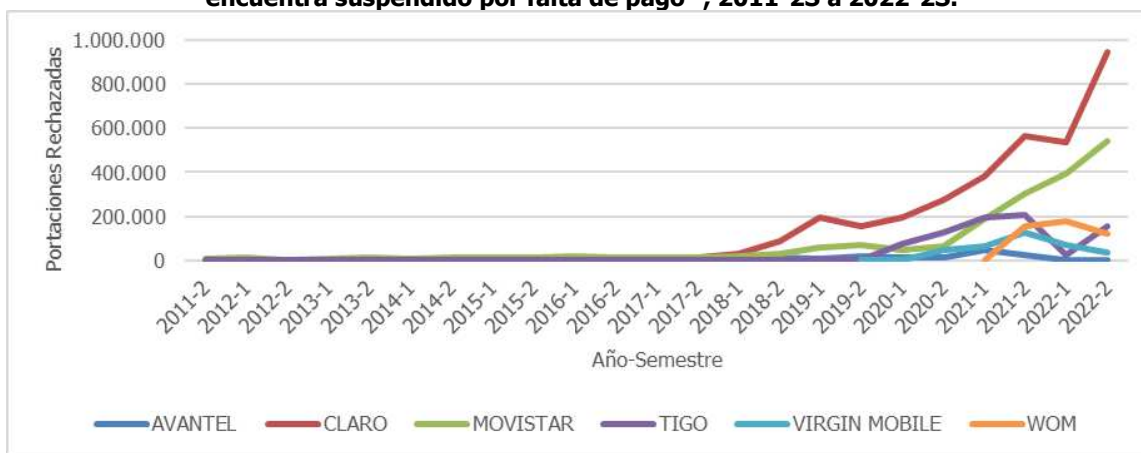
**Tabla 2. Porcentajes de solicitudes rechazadas por el operador donante y por causal, 2011 a 2022.**

Causal de rechazo	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles	42%	19%	16%	14%	25%	48%	29%	45%	74%	73%	73%	72%
Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude	2%	15%	15%	59%	39%	21%	38%	31%	13%	18%	17%	19%
Número reportado como extraviado o hurtado sin reposición de SIM CARD	13%	16%	15%	8%	7%	1%	5%	2%	1%	0%	0%	0%
Solicitante modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado	43%	51%	54%	19%	29%	30%	28%	22%	12%	8%	8%	9%

Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Al analizar, las dos causales de rechazo más frecuentes, desagregadas por los operadores donantes, se observa que para el caso de las portaciones donde *el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles* (Gráfico 5), el PRSTM donante que rechaza con más periodicidad por esta causa es CLARO. Para el segundo semestre del 2022, el 53% de las portaciones rechazadas por esta causal correspondían a ese proveedor, MOVISTAR (30%), TIGO (9%), WOM (7%) y VIRGIN (2%).

**Gráfico 4. Evolución de portaciones rechazadas por operador dado que el número a ser portado se encuentra suspendido por falta de pago<sup>15</sup>, 2011-2S a 2022-2S.**



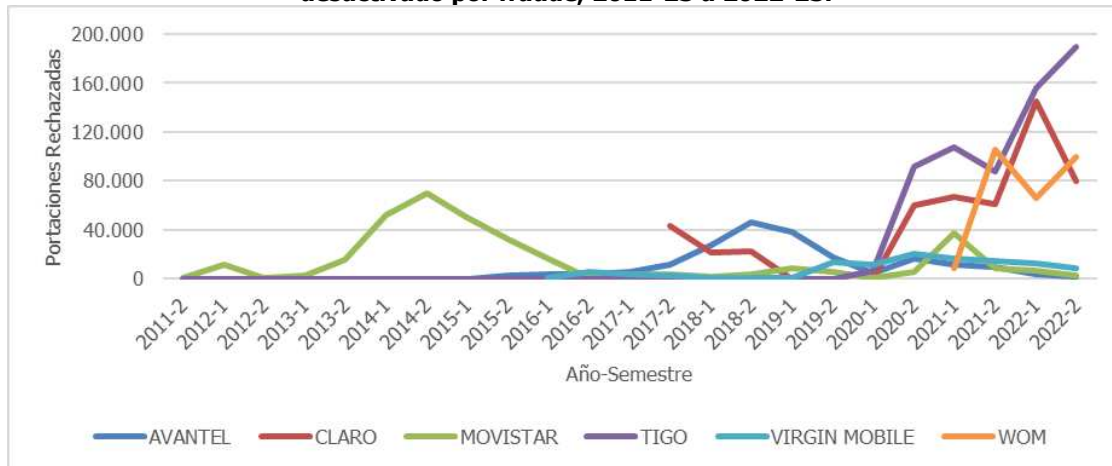
Fuente: Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

<sup>15</sup> También por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles.



Por otra parte, para la causal relacionada con que *el número portado haya sido desactivado por fraude* (Gráfico 6), se evidencia que el operador que rechaza con más frecuencia por esta razón es TIGO. Para el segundo semestre del 2022, el 50% de las portaciones rechazadas por esta causal corresponden a TIGO, el 26% a WOM y el 21% a CLARO.

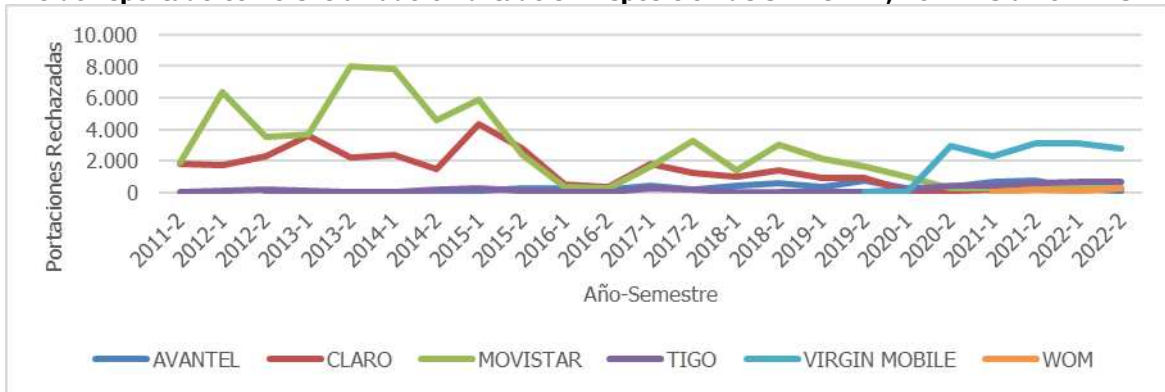
**Gráfico 5. Evolución de portaciones rechazadas por operador dado que el número a portar ha sido desactivado por fraude, 2011-2S a 2022-2S.**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Con respecto a la causal relacionada con que *el número a ser portado ha sido reportado como extraviado o hurtado sin reposición de SIM CARD* (Gráfico 7), se evidencia que el operador donante que rechaza con más frecuencia por esta razón es VIRGIN, en los últimos 5 años. Para el segundo semestre del 2022, el 64% de las portaciones rechazadas por esta causal corresponden a VIRGIN, el 15% a TIGO, el 6% a WOM, el 6% a MOVISTAR, y 5% a CLARO.

**Gráfico 6. Evolución de portaciones rechazadas por operador dado que el número a ser portado ha sido reportado como extraviado o hurtado sin reposición de SIM CARD, 2011-2S a 2022-2S.**

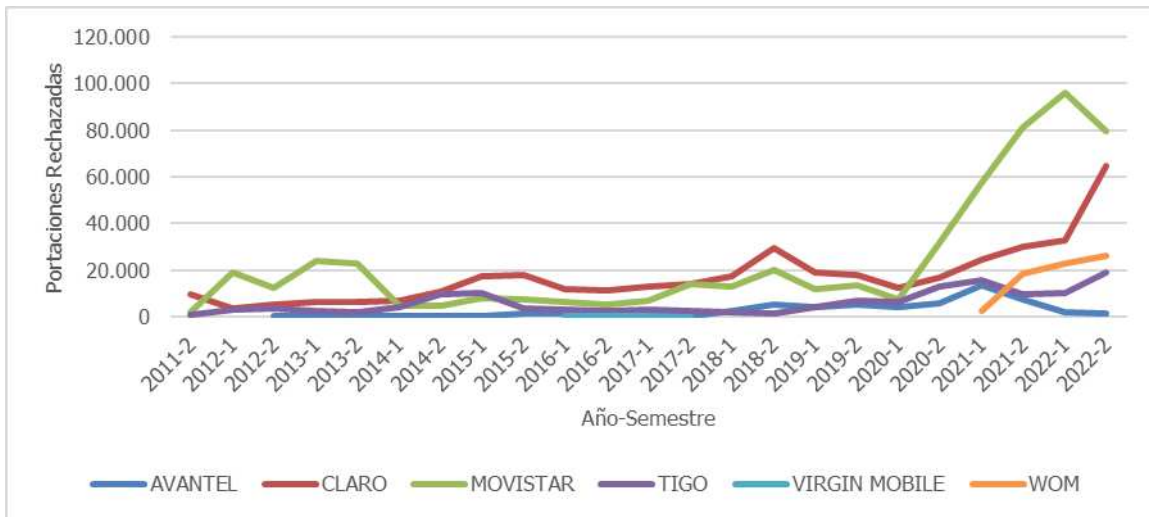


**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

En cuanto a la causal relacionada con que *el solicitante en modalidad postpago no es el suscriptor del contrato ni está autorizado* (Gráfico 8), se evidencia que los operadores donantes que rechazan con más frecuencia por esta razón son CLARO y MOVISTAR. Para el segundo semestre del 2022, el 42% de las portaciones rechazadas por esta causal corresponden a MOVISTAR, el 34% a CLARO y 14% a WOM.

**Gráfico 7. Portaciones rechazadas por operador por la causal que el solicitante en modalidad postpago no es el suscriptor del contrato<sup>16</sup>, 2011-2S a 2022-2S.**

<sup>16</sup> Ni está autorizado por el titular de la línea.



**Fuente:** Elaboración CRC con base en la información remitida por el ABD de PNM.

Después, de analizar el comportamiento de las portaciones rechazadas por los operadores donantes, al tener en cuenta que las causales más frecuentes son: i) el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato, o cuando existan obligaciones de pago exigibles y ii) el número portado haya sido desactivado por fraude, cabe dentro de este análisis exponer los casos donde los rechazos han sido objeto de análisis de la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC-, por interpretaciones erróneas o no presentación de soportes de estos.

### 3.2.3. INVESTIGACIONES DE LA SIC EN EL PROCESO DE PORTACIÓN

De conformidad con la Ley 1341 de 2009, la Ley 1978 de 2019 y el Decreto 4886 de 2011, la SIC es la autoridad encargada de la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Para ello tiene como función verificar el cumplimiento del Régimen de Protección de los Usuarios (RPU) de servicios de comunicaciones a través de dos tipos de actuación. En primer lugar, ejerce como autoridad de segunda instancia frente a las apelaciones presentadas por los usuarios en contra de las decisiones de los PRSTM. Y, en segundo lugar, adelanta actuaciones administrativas de carácter sancionatorio por la violación de las disposiciones que componen el RPU de los servicios de comunicaciones.

En este contexto, las violaciones a las disposiciones regulatorias sobre la PNM son investigadas y sancionadas a través de actuaciones administrativas de carácter sancionatorio. Así, en el periodo 2018-2022 la SIC impuso multas por un valor total de \$6.567'246.400 como resultado de múltiples

investigaciones administrativas adelantadas en contra de varios PRSTM por la infracción de las normas sobre portabilidad en perjuicio de los usuarios<sup>17</sup>.

En estas investigaciones se encontró que todos los PRSTM sancionados, en su calidad de operadores donantes, rechazaron solicitudes de portación sin tener pruebas que acreditaran los supuestos de hecho que configuran las causales de rechazo señaladas en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016.

En particular en relación con la causal de rechazo por desactivación de la línea por fraude (art. 2.6.4.7.3.), la regulación exige como prueba el documento mediante el cual se determinó el fraude (art. 2.6.4.7.3., inciso iii.). Sin embargo, durante las investigaciones de la SIC se concluyó que los operadores sancionados rechazaban solicitudes de portación con base en esa causal sin aportar la prueba exigida por la regulación y únicamente se limitaban a aportar documentos que solo referían la existencia de fraude, sin explicar la manera en que se determinó su ocurrencia ni incluir o siquiera referir alguna evidencia que lo acreditara.

También se encontraron casos en los que, al iniciarse el trámite de portación de líneas prepago, el operador donante determinaba que al no haberse efectuado recargas recientemente, o no tener saldos superiores a ciertos valores, se trataba de líneas fraudulentas (usuarios no reales) y procedía a desactivar la línea para seguidamente rechazar la portación con base en la causal de desactivación por fraude.

Por otro lado, de conformidad con las investigaciones de la SIC, los operadores sancionados utilizaban prácticas promocionales (usualmente denominadas "bonos de fidelización", entre otras) con la condición de que el usuario permaneciera con el operador, de modo que, si el usuario pretendía portarse, el bono o promoción se convertía en una deuda a partir de la cual se rechazaba la portación con base en la causal sobre la existencia de una deuda exigible (art. 2.6.4.7.4.).

En criterio de la SIC, el diseño de estas ofertas o promociones tiene como efecto la permanencia de los usuarios con el PRSTM en tanto que se encuentran condicionadas a que el usuario no pretenda portarse a otro operador. Sobre el particular, la SIC ha señalado que la existencia de obligaciones pendientes asociadas al servicio, como causal de rechazo, requiere que las mismas se encuentren vencidas al momento en que se presente la solicitud de portación, lo que significa que la deuda debe existir antes de la solicitud de portación. En este sentido, no es viable que se rechace la solicitud de portación con

<sup>17</sup> Respuesta del 13 de enero de 2023 al requerimiento de esta Comisión efectuado mediante radicado 2022531039 del 28 de diciembre de 2022. Resolución SIC No. 24224 de 2019, confirmada por la Resolución SIC No. 7882 de 2020 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 45021 de 2020 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35149 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 82566 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35137 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 89696 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35156 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 84283 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35150 de 2022; Resolución SIC No. 13425 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 46371 de 2022 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 85281 de 2022 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35180 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 88740 de 2022 en primera instancia.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 20 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

base en una obligación que se hace exigible, precisamente, por la presentación misma de la solicitud de portación. Así las cosas, la SIC concluyó que con este tipo de estrategias comerciales se estaría infringiendo la prohibición de fijar cláusulas de permanencia mínima establecida en el artículo 2.1.3.1.8. de la Resolución CRC 5050 de 2016. Con base en este análisis la SIC, inclusive, ha emitido órdenes para que los PRSTM se abstengan de diseñar estrategias comerciales o promociones y ofertas que tengan como objeto o efecto hacer declinar al usuario que realiza la solicitud de portación.

Adicionalmente, en las investigaciones de la SIC se concluyó que otra práctica consistía en ofrecer promociones a los usuarios que presentaban solicitudes de portación con el propósito de retenerlos, en abierta violación de lo establecido en el artículo 2.6.2.5.3.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, según el cual el proveedor donante deberá "*abstenerse de realizar prácticas de recuperación de los usuarios durante el proceso de portación*". Teniendo en cuenta todo lo anterior, como se explicará más adelante, esta Comisión considera útil la expedición de una circular que permita aclarar y precisar el entendimiento correcto de las medidas regulatorias a implementar con este proyecto relativas a las causales de rechazo de las solicitudes de portación.

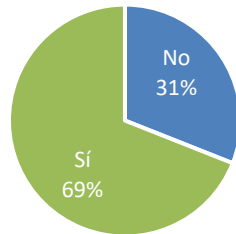
### 3.2.4. PERCEPCIÓN DE LOS USUARIOS SOBRE LA PNM

Después de analizar la evolución de las solicitudes de portación, las causales de rechazo y las investigaciones de la SIC respecto a prácticas indebidas dentro del proceso por parte de los operadores donantes, para esta Entidad es importante conocer la percepción de los usuarios sobre este servicio de cambio de operador. A partir de la realización de ejercicios de psicología del consumidor a usuarios de servicios de telecomunicaciones adelantado por la CRC en el año 2022<sup>18</sup> (ver Anexo 1), se obtuvo información relevante sobre el conocimiento de los usuarios acerca del proceso de PNM. Los resultados de este análisis evidenciaron que un 69% de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones móviles expresaron haber escuchado sobre la portabilidad numérica, mientras un 31% no la conoce (ver Gráfico 9 ). A ese conjunto de usuarios que conocen el proceso de portación, cuando se les preguntó si han realizado en algún momento el trámite de cambio de operador, un 51% manifestó haberlo realizado, mientras que el 49% restante nunca han realizado portabilidad numérica (ver Gráfico 10 ).

<sup>18</sup> Contrato No. 91 del 2022, CNC.

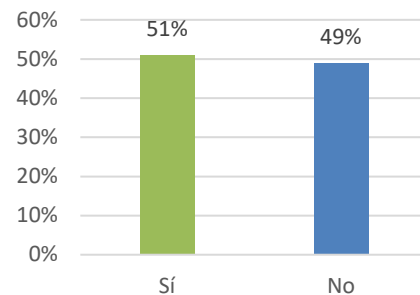
Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 21 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

**Gráfico 9 8. Usuarios que han escuchado sobre la portabilidad numérica**



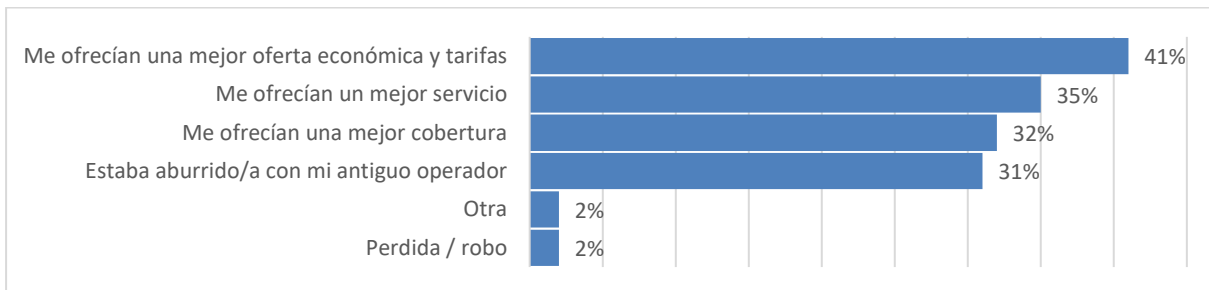
**Fuente:** Elaboración CRC con base en el ejercicio de Psicología del Consumidor de CNC (2022).

**Gráfico 109. Usuarios que han realizado portabilidad numérica.**



Ahora bien, al ahondar sobre las razones por las que los usuarios realizan un proceso de portación son: mejores ofertas económicas y tarifarias (41%), una mejor oferta del servicio a contratar (35%) o una mejor cobertura (32%). Otras de las razones por las que los usuarios realizan el proceso de portación es porque se encontraban aburridos con el antiguo operador (31%) (ver Gráfico 11).

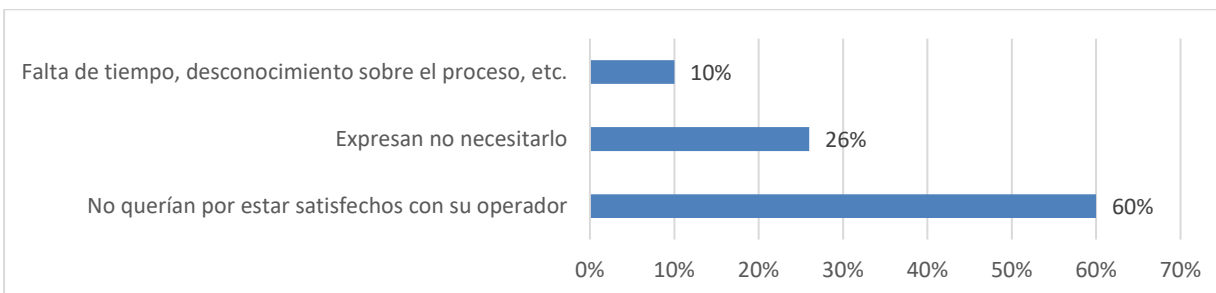
**Gráfico 11 10. Razones por las que los usuarios realizan la PNM**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en el ejercicio de Psicología del Consumidor de CNC (2022).

En contraposición, en el Gráfico 12 se evidencian las razones por las que el 49% de los usuarios nunca han realizado la portación. Se encontró que un 60% de estos no querían realizar un cambio por estar satisfechos con su operador, seguidos por un 26% que expresa no necesitarlo. Con menos del 10%, se encuentra la falta de tiempo, el desconocimiento sobre el proceso, el sobrecosto asociado a las llamadas, entre otros. Un tercer grupo, representando solo un 1% de las respuestas, manifiestan la imposibilidad de realizar el trámite por cláusulas de permanencia, tener el número registrado a nombre de otra persona, perder números "elegidos" con descuento con operador y deudas con el operador.

**Gráfico 11. Razones por las que los usuarios no realizan la PNM**



**Fuente:** Elaboración CRC con base en el ejercicio de Psicología del Consumidor de CNC (2022).

#### 4. EVOLUCIÓN DEL PROYECTO REGULATORIO

Como se mencionó en la introducción del presente documento, la Comisión incluyó la presente iniciativa en la Agenda Regulatoria 2022-2023 con el objetivo de realizar la revisión de algunos aspectos relacionados con las interpretaciones que estaban dando los PRSTM a la causal de rechazo de la PNM relacionada con el bloqueo de la línea por fraude. Así, en agosto del 2022, la CRC publicó la formulación del problema<sup>19</sup> para discusión con los agentes interesados y recepción de sus comentarios, y a partir de allí poder continuar con la definición del problema definitivo, los objetivos del proyecto regulatorio y la identificación de las alternativas que buscan dar solución a las problemáticas.

Estos comentarios fueron recogidos y consolidados en el documento de "Alternativas Regulatorias"<sup>20</sup>, publicado en noviembre del mismo año junto con una consulta pública para que los interesados remitieran sus consideraciones, con base en lo cual avanzar con el Análisis de Impacto Normativo (AIN) y la elaboración de la presente propuesta regulatoria.

Ahora bien, como resultado del análisis de los comentarios recibidos en el proceso de consulta pública adelantado por la CRC y de las conclusiones a partir de las mesas de trabajo llevadas a cabo con el Administrador de la Base de Datos y la Superintendencia de Industria y Comercio<sup>21</sup> y los espacios de discusión sobre esta temática solicitados por algunos de los PRSTM<sup>22</sup>, donde manifestaron problemas en el proceso de portación reforzando los comentarios, la CRC encontró pertinente ajustar el árbol del problema con el fin de incorporar situaciones problemáticas adicionales que se han puesto en evidencia en el transcurso del proyecto regulatorio.

<sup>19</sup> <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/Documento-Azul-Actualizacion-del-Registro-de-Numeros-Excluidos-y-revision-de-las-causales-de-rechazo-de-la-Portabilidad-Numerica-Movil.pdf>

<sup>20</sup> <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/alternativas-rne-y-pnm.pdf>

<sup>21</sup> Desarrolladas el 23 de marzo del 2023.

<sup>22</sup> Se realizaron reuniones con TIGO el 20 de febrero y 30 de marzo de 2023 y con TELEFÓNICA el 24 de marzo del mismo año.

Así las cosas, a continuación se presentan los comentarios planteados por los agentes interesados frente al documento de alternativas regulatorias para luego, proceder a presentar el árbol del problema y los objetivos del proyecto ajustados teniendo en cuenta, tanto estos elementos como las demás situaciones problemáticas puestas en consideración de la CRC en otros espacios.

#### 4.1. COMENTARIOS DEL SECTOR A LAS ALTERNATIVAS PROPUESTAS

Como se mencionó anteriormente, el 14 de octubre del 2022 fue publicado el documento que recoge las alternativas regulatorias<sup>23</sup> que buscan dar solución a la problemática del fraude en la PNM. Así, dentro del término indicado por la Comisión se recibieron comentarios y observaciones respecto de dichas alternativas, las cuales fueron presentadas por parte de los siguientes interesados:

**Cuadro 1. Relación de agentes que presentaron comentarios al documento de alternativas regulatorias.**

REMITENTE	ABREVIATURA
COLOMBIA MÓVIL S.A. ESP.	TIGO
COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A.	TELEFÓNICA
COMUNICACIÓN CELULAR COMCEL S.A.	CLARO
EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. ESP.	ETB
OPERADORES MÓVILES VIRTUALES <sup>24</sup>	OMV
PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S.	WOM

Fuente: Elaboración CRC

En cuanto al tema relacionado con la PNM, todos los proveedores solicitaron realizar una revisión integral al procedimiento de portación, principalmente en lo que corresponde a los requerimientos, las causales de rechazo y los soportes que debe remitir el proveedor donante como soporte al momento de rechazar una portación. Lo anterior en razón a que los PRSTM han venido evidenciando situaciones que se presentan dentro del proceso y que indican son susceptibles de revisión y que no lo encuentran dentro del alcance del problema publicado y definido en este proyecto. Así mismo, expusieron algunas soluciones que consideran pueden ayudar a depurar el proceso.

<sup>23</sup> Las alternativas regulatorias pueden ser consultadas en:

<https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/alternativas-rne-y-pnm.pdf>

<sup>24</sup> Remitieron comentarios en conjunto los OMV: VIRGIN MOBILE COLOMBIA S.A.S., LOGISTICA FLASH COLOMBIA S.A.S., SUMA MOVIL S.A.S., GRUPO ÉXITO, LOV TELECOMUNICACIONES S.A.S., EZTALK MOBILE S.A.S., PLINTRON COLOMBIA S.A.S. y LIWA S.A.S. E.S.P.. a través del siguiente enlace se pueden consultar los comentarios recibidos se puede <https://www.crcm.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-38-3-8>



Por lo anterior, para un mejor entendimiento y un desarrollo adecuado del proceso de construcción de la solución con la interacción de la industria, la CRC considera pertinente presentar el procedimiento de portación definido en la regulación vigente, para proceder a analizar e identificar aquellos aspectos en los que, de lo discutido hasta el momento, se puede simplificar este proceso a la luz de los comentarios recibidos y dar claridad en aquellos que según los proveedores pueden generar confusión.

Así, el proceso de PNM se encuentra definido en el artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y consta de las siguientes 6 etapas:

**1. Generación del NIP de Confirmación:** Para personas naturales, el proveedor receptor solicita al ABD el NIP que será enviado por este último al usuario a través de un SMS en un lapso no mayor a 5 minutos en el 95% de los casos.

**2. Solicitud de Portación:** La solicitud de portación la debe presentar el usuario al proveedor receptor por escrito, personalmente o a través de la línea telefónica y debe proporcionar determinada información según la modalidad del servicio (postpago o prepago) o si es persona natural o jurídica.

Para las personas naturales se debe suministrar lo siguiente:

- Nombre completo.
- Número del documento de identidad.
- Autorización del suscriptor del contrato de servicios de telecomunicaciones tratándose de servicios en la modalidad de postpago, y copia del documento de identidad, en caso de que la solicitud no sea presentada por el mismo.
- Número telefónico asociado a la portación solicitada.
- Proveedor Donante.
- NIP, el cual ha sido enviado previamente por el ABD al usuario a través de un SMS.

Para las personas jurídicas:

- Razón social.
- Número de Identificación Tributaria (NIT).
- Copia del Certificado de Cámara de Comercio con fecha de expedición no superior a treinta días.
- Tratándose de servicios en la modalidad de postpago autorización del representante legal y copia del documento de identidad, en caso de que la solicitud no sea presentada por el mismo.
- Número(s) telefónico(s) asociado(s) a la portación solicitada.
- Proveedor Donante.

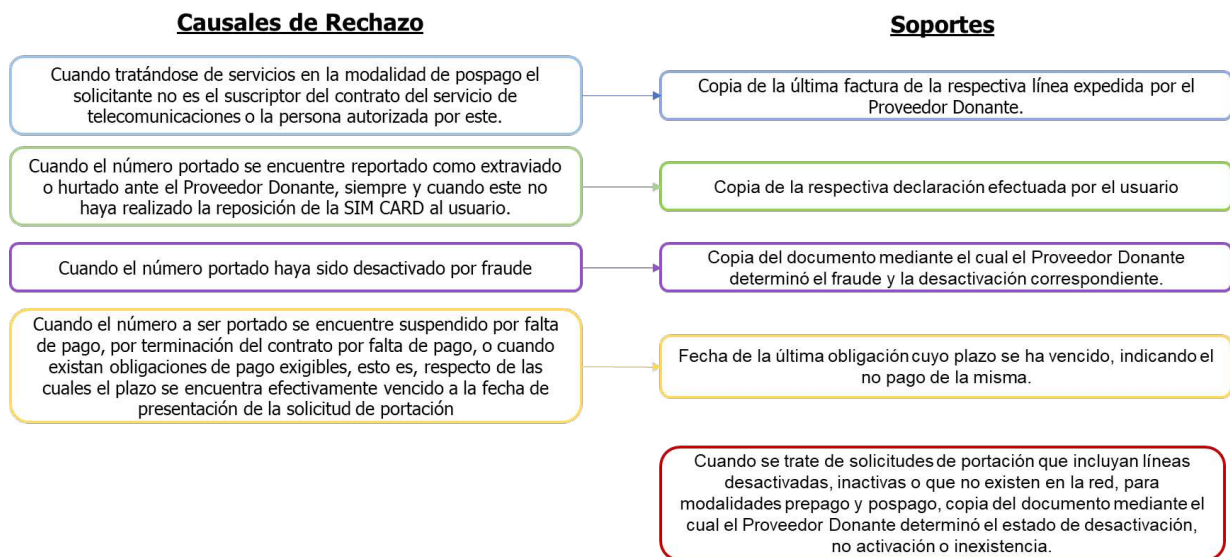
**3. Verificación de la Solicitud por parte del ABD:** Valida que el NIP de confirmación tenga concordancia con el Número No Geográfico, si existen solicitudes de portabilidad en curso con dicho número y que este corresponda con los bloques asignados al proveedor donante. En caso de no cumplir

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 25 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

rechaza la portabilidad e informara al proveedor en un tiempo máximo de 60 minutos. En caso de que sea aceptada enviará al Proveedor Donante la solicitud de Portación, y simultáneamente informará al Proveedor Receptor que la misma fue aceptada.

**4. Aceptación o Rechazo de la Solicitud de Portación por parte del Proveedor Donante:** El proveedor donante solo puede rechazar la solicitud de portabilidad por las causales que se encuentran en la ilustración 2, donde deben aportar los respectivos soportes al ABD.

**Ilustración 2.** causales de rechazo de la PNM



Fuente: Elaboración propia

El proveedor donante debe dar respuesta en el tiempo acordado entre los operadores, el cual de manera alguna puede superar el máximo de tiempo de portación fijado en la regulación general vigente. Si pasado dicho término este no da respuesta, el ABD entenderá como aceptada la solicitud de portación. Así mismo, el ABD se encarga de validar, en caso de que el donante rechace la solicitud, si el mismo es procedente o no, y en caso de que el ABD determine que el rechazo es improcedente, este dará continuidad a la solicitud de portación a través de la planeación de la ventana de cambio.

**5. Planeación de la Ventana de Cambio:** La fecha de la ventana de cambio, donde se dará de baja al número portado en el proveedor donante y se activará en el receptor, es acordada por estos proveedores a través del ABD.

**6. Activación del Número Portado:** El cambio del número portado tiene una duración de dos horas y es programada entre las 0:00 horas y las 6:00 horas. Cada proveedor tendrá 1 hora desde el inicio de la ventana de cambio para realizar la desactivación de los números programados en la red. Una vez finalizado este procedimiento informará a través del ABD al Proveedor Receptor, el cual tendrá una hora para la activación del número en su red e informar al ABD. Al finalizar los 3 periodos de la ventana de cambio, el ABD comunicará a todos los proveedores con Bases de Datos Operativas la finalización de la Ventana de Cambio para la actualización y sincronización de las tablas de enrutamiento por parte de estos para que procedan a actualizar sus tablas de enrutamiento.

Es de reiterar que los tiempos de cada una de las anteriores etapas del proceso es definido en conjunto por los PRSTM en línea con lo dispuesto en el artículo 2.6.4.1 de la Resolución CRC 5050 de 2016 y que en todo caso la sumatoria de estos no podrá ser superior al máximo del tiempo de portación para un usuario permitido en la regulación<sup>25</sup>. Lo anterior en búsqueda de un enfoque de autorregulación y teniendo en cuenta la experiencia obtenida desde el inicio de la PNM en el país.

Ahora bien, una vez explicadas las etapas que se llevan a cabo dentro del proceso de portabilidad, como se mencionó, todos los proveedores que remitieron comentarios al documento de alternativas han venido manifestando algunas situaciones que se presentan dentro de dicho proceso y que indican son susceptibles de revisión.

Así las cosas, a continuación, la Comisión hará alusión a cada una de las situaciones presentadas por los PRSTM frente al proceso, que en gran medida, como se evidencia de los análisis que se presentan en la sección 3.2 del presente documento, se deben a dificultades en el entendimiento o la interpretación y a la indebida aplicación de la regulación, de lo cual se sigue que esta puede ser simplificada para reducir dichas situaciones.

De esta forma y en atención a las preocupaciones del sector manifestadas en los comentarios y en los espacios de reunión en los que los proveedores han tenido la oportunidad de profundizar sobre el detalle operativo de los comentarios formulados, la CRC en la presente sección hará un recuento de las situaciones planteadas por los PRSTM, para luego proceder a la actualización del árbol del problema, donde se incluyan las situaciones que se han puesto de presente desde la publicación de las alternativas y así dar solución a estas a través del análisis de impacto normativo.

### 1. Obligaciones ficticias por mora<sup>26</sup>.

Señalan los comentarios que los operadores donantes están ofreciendo promociones comerciales basadas en la entrega de servicios adicionales con descuentos o incluso gratuitamente, comúnmente

<sup>25</sup> Los PRSTM informaron los tiempos definidos mediante comunicación con número de radicado 2020803225 del 3 de abril de 2020.

<sup>26</sup> Los proveedores que se manifestaron frente a este tema son: COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P. BIC, COMUNICACIÓN CELULAR S.A. COMCEL S.A., COLOMBIA MÓVIL S.A. E.S.P., PARTNERS TELECOM COLOMBIA S.A.S. y EMPRESA DE TELECOMUNICACIONES DE BOGOTÁ S.A. E.S.P.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 27 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

llamadas como “bonos de fidelización”, “adelanta tu saldo”, entre otras denominaciones, que en algunos casos, no son aceptadas 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.

Al respecto, según ya lo expone la regulación, el proveedor donante podrá rechazar la portación “*cuando el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, esto es, respecto de las cuales el plazo se encuentra efectivamente vencido a la fecha de presentación de la solicitud de portación*” (SFT) por lo que en este caso se hace referencia a las obligaciones que al momento de la solicitud de portación se encuentren **vencidas o venzan en la fecha de la presentación de la misma**. Por lo anterior no se podría entender que una obligación que no presente esta situación pueda soportar esta causal de rechazo.

Ahora bien, de lo definido en el numeral 2.6.2.5.2.2 del artículo 2.6.2.5 del Capítulo 6 del Título II, es claro que el proveedor donante puede perseguir el cobro de las obligaciones insolutas, la devolución de equipos, cuando aplique y los demás cargos a que haya lugar, todo esto con el fin de no utilizar las obligaciones contractuales como una barrera para el desarrollo efectivo del proceso de portación. Esta situación, como se mencionó, será tratada más a fondo dentro de las secciones del AIN y la propuesta regulatoria.

## 2. Rechazos por la causal de desactivación por fraude cuando siguen activos o que se bloquean al momento de la solicitud de portación<sup>27</sup>.

Manifiestan en los comentarios que se está haciendo un mal uso de esta causal de rechazo para realizar la desactivación de las líneas al momento que el usuario solicita la portación. Así mismo indican los participantes en el proceso de discusión, que algunos operadores utilizan esta causal argumentando que al momento en el que el usuario solicita la portación, se encuentra dentro de un tipo de fraude del proceso de portabilidad, por lo que dicha portación se niega.

Frente a este aspecto es de reiterar lo mencionado en el documento de formulación del problema, donde se indicó que la causal de rechazo “Cuando el número se encuentre desactivado por fraude” está precedida bajo dos supuestos: **i)** la ocurrencia de un hecho asociado a fraude por parte del usuario, que conlleve al operador a desactivar la respectiva línea telefónica, y **ii)** que la desactivación de la línea telefónica se haya generado antes de la presentación de la solicitud de portación por parte del usuario. Bajo esta premisa, de ninguna manera puede entenderse que el alcance de esta casual se predica respecto del posible fraude que pueda ocurrir dentro del proceso de portación. Igualmente, junto con las otras situaciones, esta será evaluada con más profundidad en la sección de alternativas y evaluación de las mismas.

<sup>27</sup> Los PRSTM que se refieren a este tema son: Claro, TIGO, OMV, Telefónica y ETB.

Documento Soporte “Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1”	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 28 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

### 3. Establecer causal de rechazo para usuarios no reales, inactivos o inexistentes<sup>28</sup>.

Los proveedores indican que se debería poder realizar rechazos de solicitudes de portabilidad cuando las líneas a portar no han generado tráfico alguno, no están activadas en la red o no están asignadas a ningún usuario. Por lo que solicitan generar una causal de rechazo que permita eliminar estas portaciones que contribuyen al fraude.

Al respecto, es necesario mencionar que la regulación reconoce dentro de las pruebas que remite el proveedor donante para justificar un rechazo que cuando se trate de solicitudes de portación que incluyan líneas desactivadas, inactivas o que no existen en la red, para modalidades prepago y pospago, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el estado de desactivación, no activación o inexistencia. Por lo anterior la CRC analizará lo correspondiente junto con las demás situaciones dentro de las secciones de AIN y propuesta regulatoria.

### 4. Rechazos por la validación del usuario por diferencia en los nombres<sup>29</sup>.

En este punto los proveedores ponen en conocimiento situaciones que se presentan dentro del proceso, donde se rechazan solicitudes por diferencias en algún carácter del nombre que se encuentra en la base de datos del proveedor donante con el suministrado por el usuario al proveedor receptor.

Frente a este hecho, la CRC analizará y tendrá en cuenta este asunto en las secciones de AIN y de la propuesta regulatoria.

### 5. Con el fin de evitar fraudes y estafas, modificar el contenido del mensaje de texto - SMS que remite el ABD con la información del NIP<sup>30</sup>.

Dadas las prácticas de fraude que se vienen evidenciando, según las cuales al usuario le llega el NIP sin haber solicitado la portación y que este una vez lo recibe, tal como es manifestado en los comentarios allegados, es contactado por personas inescrupulosas para proceder a realizar la portabilidad engañando al titular de la línea y robar así los datos asociados a esta, la CRC analizará y tendrá en cuenta este asunto en las secciones de AIN y de la propuesta regulatoria.

### 6. Líneas que no presentan actividad desde su activación<sup>31</sup>.

Algunos PRSTM manifiestan que una vez los usuarios realizan la portación solicitan de nuevo el trámite sin siquiera haber cursado tráfico de voz ni de datos o de realizar un consumo o recarga con el proveedor

<sup>28</sup> *Ibidem*.

<sup>29</sup> Los PRSTM que hacen alusión son: TIGO, Telefónica, ETB.

<sup>30</sup> Propuesta realizada por los OMV.

<sup>31</sup> Los proveedores que hacen alusión al tema son: Claro, WOM, TIGO, OMV, Telefónica, ETB.

al que se portaron. En esta línea indican que este tipo de actividades promueven el fraude, por lo que solicitan que se tomen medidas como restringir el tiempo para que el usuario vuelva a portarse o la cantidad de veces que se puede portar esté limitado a un determinado tiempo.

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.

Por el anterior motivo, la CRC frente a esta solicitud no incluirá una causal adicional en relación con esta situación. Sin embargo, es de mencionar que esta solicitud de los PRSTM va en línea con reducir las solicitudes de portación fraudulentas, lo cual como se presentan en los análisis del AIN en las secciones 4.5.3.1 y 4.5.3.2 donde se analizan las alternativas que buscan reducir los fraudes en el proceso de portabilidad.

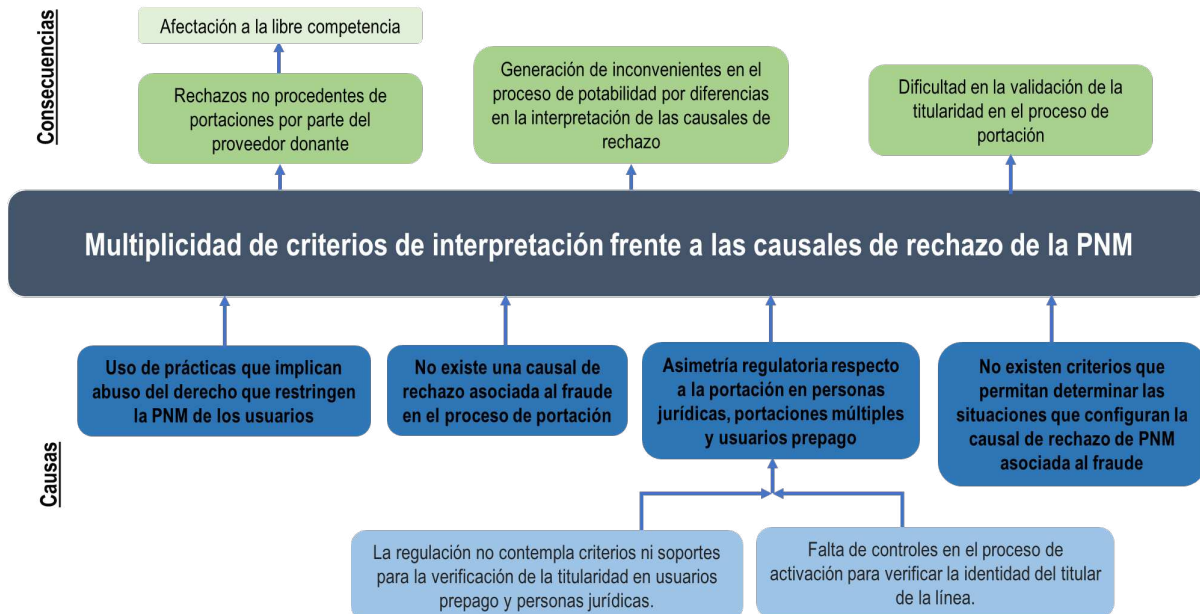
De acuerdo con las situaciones que se resumen en la presente sección, se procederá a actualizar el árbol del problema con el fin de abarcar las situaciones presentadas y dar solución oportuna a la problemática que se vienen presentando en temas de portación que afectan el derecho de los usuarios a portar su número y limitan el derecho de libre elección.

## 4.2. ÁRBOL DEL PROBLEMA ACTUALIZADO

A partir de lo expuesto en las secciones 3.2 y 4.1, la CRC procedió a precisar el árbol del problema ampliando el alcance de la problemática e incorporando una nueva causa, con el fin de atender las perspectivas que se han puesto en conocimiento de la Comisión desde la publicación del documento de alternativas regulatorias, como se muestra en la Ilustración 3.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 30 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

### Ilustración 3. Árbol del problema actualizado



Fuente: Elaboración propia

Con relación al problema identificado, el alcance de la problemática fue ampliado en atención a los comentarios recibidos en los que se plantea que la multiplicidad de criterios de interpretación versa sobre varias de las causales de rechazo en el proceso de PNM y no se circunscribe exclusivamente al rechazo cuando una línea se encontraba desactivada por fraude como había sido inicialmente propuesto por la CRC. En efecto, como se explicó en la sección 4.1 los agentes interesados en los procesos de consulta pública, así como en otros espacios de socialización<sup>32</sup> con la CRC, manifestaron que algunos PRSTM vienen implementando una serie de prácticas frente a las causales de rechazo que limitan la efectiva portación de los usuarios que lo solicitan como:

- i. Obligaciones ficticias por mora para usuarios mediante bonos tipo fidelización de adelantamiento de saldo, utilizadas como soporte por el proveedor donante para rechazar la solicitud de portación del usuario argumentando que se encuentra en mora.
- ii. Rechazos por la causal de desactivación por fraude para usuarios que siguen activos o que son bloqueados al momento de la solicitud de portación.

<sup>32</sup> Reuniones llevadas a cabo el 23 y 24 de marzo.

- iii. Rechazos en solicitudes de portación por diferencias en algún carácter del nombre del usuario que se encuentra en la base de datos del proveedor donante frente al suministrado por el usuario al proveedor receptor.

Lo anterior es consistente con lo señalado en la Sección 3.2.3., donde se identificó que la SIC ha sancionado algunos de los PRSTM debido a que, en su calidad de operadores donantes, rechazaron solicitudes de portación sin tener pruebas que acreditaran los supuestos de hecho que configuran las causales de rechazo señaladas en el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, dentro de las cuales se encuentran algunas de las indicadas en los incisos anteriores.

Así mismo, considerando lo anterior, llama la atención de la Comisión que la proporción de solicitudes de portación rechazadas presenta una tendencia creciente al pasar de un 25% de portaciones no efectivas en 2020-1S a un 44% en 2022-2S (Ver Sección 3.2.2. y Gráfico 3), lo cual implica que para finales de 2022 cuatro (4) de cada diez (10) solicitudes eran rechazadas. En efecto, de las 7,2 millones de solicitudes de portación recibidas en 2022-2S, fueron rechazadas 3,2 millones (Ver Gráfico 2).

A partir de los elementos de análisis expuestos, y con el fin de atender, analizar y proponer medidas regulatorias frente a problemáticas expuestas en los comentarios recibidos en la etapa de consulta pública y espacios de socialización como se mencionó previamente, la CRC actualizó el árbol del problema con la ampliación de la problemática y la incorporación de una nueva causa, la cual hace referencia al "Uso de prácticas que implican abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios".

En efecto, lo anterior proviene de la utilización de la causal de rechazo establecida en el numeral 2.6.4.7.4. del artículo 2.6.4.7, relacionada con la posibilidad de rechazar solicitudes cuando existan obligaciones pendientes a cargo de quien solicita la portación. Ciertamente, como ya se explicó en la sección 3.2.3., se ha identificado que algunos PRSTM ofrecen promociones consistentes en la entrega de servicios adicionales gratis bajo la condición de que el usuario beneficiado no se porte a otro proveedor, lo que de llegar a ocurrir genera una deuda que permite al PRSTM rechazar tal portación. Esta clase de conductas se podrían enmarcar dentro del concepto jurídico de abuso del derecho<sup>33</sup> en razón a que, si bien los usuarios aceptan las condiciones de las mencionadas promociones, lo cierto es que la condición, según la cual los servicios gratuitos derivan obligaciones de pago exigibles si se solicita la portación, puede tener como efecto impedir que el usuario se porte a otro proveedor; lo descrito a través de la aplicación de la causal de rechazo, en forma desproporcionada y con el fin de obtener resultados no previstos en la regulación, así como efectos restrictivos de los derechos de los usuarios.

<sup>33</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-556 de 1992; Sentencia T-713 de 1996; T-1011 de 2000; T-519 de 2003; T-856 de 2006; C-258 de 2013; T-280 de 2017, entre otras. Consejo de Estado, Sentencia del 27 de abril de 2001; Auto del 15 de julio de 2004, Sección Cuarta, Sala de Contencioso Administrativo; Sentencia del 12 de febrero de 2010, Sección Cuarta, Sala de lo Contencioso Administrativo. Corte Suprema de Justicia, Sentencia del 9 de agosto de 2000, Sala de Casación Civil y Agraria; Sentencia del 1 de abril de 2003, Sala de Casación Civil.



### 4.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

A partir de las causas y consecuencias del problema a solucionar en materia de PNM, a continuación, se presentan el objetivo general y los específicos a ser alcanzados mediante la presente propuesta regulatoria.

#### Objetivo General

Revisar el proceso de PNM con el fin de determinar la pertinencia de actualizar, aclarar, simplificar o mantener las causales de rechazo a la portabilidad establecidas en la normatividad vigente.

#### Objetivos específicos

1. Evaluar la pertinencia y necesidad de establecer una nueva causal específica de rechazo de la PNM cuando se presente fraude en el proceso.
2. Determinar la procedencia de incluir mecanismos que permitan fortalecer el proceso de verificación de la titularidad para usuarios prepago, personas jurídicas y portaciones múltiples.
3. Identificar aquellos elementos de la normatividad vigente susceptibles de simplificación o modificación en el proceso de la PNM.

### 4.4. SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS REGULATORIAS

En esta sección se presentan las metodologías utilizadas por la CRC, bajo el marco de la política de mejora normativa, con el fin de identificar las alternativas regulatorias más adecuadas que den solución a la problemática evidenciada de "Multiplicidad de criterios de interpretación frente a las causales de rechazo en el proceso de PNM".

Teniendo en cuenta que el problema bajo análisis se relaciona con diferentes causas, se identificaron tres diferentes situaciones que deben ser abordadas con el fin de dar solución a dicha problemática de manera integral, las cuales se indican a continuación:

- i. Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.
- ii. Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación los análisis.
- iii. Uso de prácticas que implican abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios.

La evaluación de alternativas de las dos primeras situaciones se desarrolló bajo el marco del Análisis de Impacto Normativo (AIN), mediante la metodología de Análisis Multicriterio, un instrumento robusto que permite dar respuesta al resultado de criticidad, arrojado en su etapa de planeación, el cual se explica en la Sección 4.5.1. En cuanto a la tercera situación relacionada con las prácticas que implican

abuso del derecho y restringen la portabilidad, la identificación de las medidas regulatorias a implementar se llevó a cabo bajo el marco del Análisis de Impacto Normativo (AIN), mediante la metodología de simplificación normativa, debido a que esta situación cumple con las condiciones y presupuestos para su aplicación, las cuales se describen en la Sección 4.6.1.

En este punto es importante mencionar que el desarrollo de este proyecto regulatorio y la selección de las alternativas regulatorias a implementar para solucionar la problemática identificada se basa en la aplicación de los pilares de la política de mejora normativa, y en esta sección en particular de dos de ellos, el AIN y la simplificación normativa.

Así las cosas, en las secciones 4.5 y 4.6 se describen la metodología y resultados de la aplicación del Análisis multicriterio y de simplificación normativa, que sirvieron como insumo en la actualización, simplificación y aclaración de la regulación vigente respecto del proceso de PNM que se encuentra consignado en la sección 5 sobre la propuesta regulatoria.

## 4.5. SITUACIONES 1 Y 2: ANÁLISIS MULTICRITERIO

En esta sección se expone la evaluación de alternativas de las situaciones 1 y 2 relacionadas con el problema que dio lugar a este proyecto regulatorio. Para ello en primer lugar se resumen las características básicas de la metodología de análisis multicriterio, luego se hace una descripción general del problema identificado y de las alternativas propuestas, a continuación se presenta el árbol jerárquico de los subcriterios definidos. Posteriormente, se encuentran los resultados de dicha evaluación para cada uno de los subcriterios. Por último, se muestran las puntuaciones finales del análisis multicriterio, se señala cuál alternativa resulta ser la medida más conveniente de acuerdo con el análisis expuesto para luego presentar en la sección 5 la propuesta regulatoria.

### 4.5.1. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS MULTICRITERIO

El proceso de AIN requiere del uso de una metodología que permita analizar los impactos potenciales de las alternativas identificadas para resolver los problemas en cuestión. Para la evaluación de las alternativas identificadas, en el presente proyecto regulatorio se escogió la metodología de análisis multicriterio, siendo un instrumento robusto que permite dar respuesta al resultado de criticidad, arrojado en su etapa de planeación.

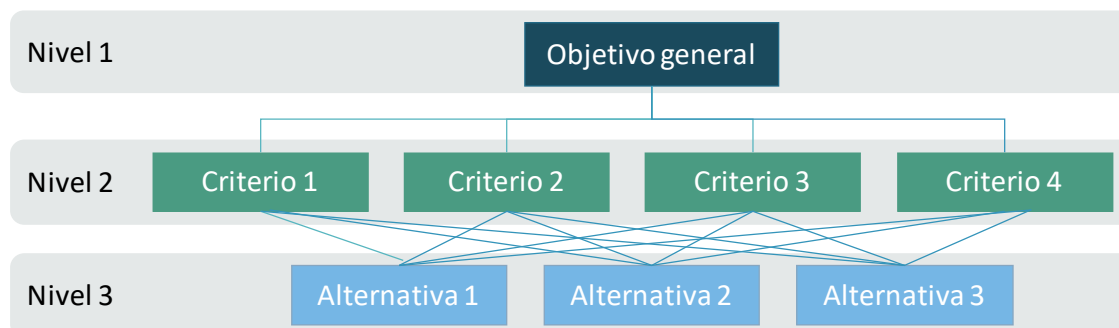
Este tipo de análisis parte del reconocimiento que los problemas a ser estudiados son complejos, debido a que para llevar a cabo un análisis integral debe considerarse una gran variedad de aspectos tanto cuantitativos como cualitativos y que, principalmente estos últimos, abarcan elementos que no siempre son susceptibles de medición. Este tipo de análisis permite incluir todos estos aspectos a la hora de valorar las diferentes soluciones que fueron propuestas para resolver cada una de las temáticas planteadas.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 34 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Por lo anterior el análisis multicriterio es una de las metodologías más usadas en la evaluación de políticas públicas y en los procesos de toma de decisiones<sup>34</sup>. La posibilidad de incluir dentro de los criterios de análisis, simultáneamente, tanto aspectos cuantificables, como aspectos no cuantificables, requiere un grado de análisis detallado y riguroso que considere tanto los intereses de los diferentes agentes que tengan injerencia sobre las temáticas de estudio, como las consecuencias directas e indirectas que posiblemente surjan de la aplicación de las diferentes medidas.

En el desarrollo del análisis multicriterio existen diversas técnicas de estimación, siendo el Proceso de Análisis Jerárquico (AHP por sus siglas en inglés) una de las más usadas en la literatura<sup>35</sup>. Esta metodología, desarrollada por Saaty (1977-1980), parte de la descomposición de la temática o problemática a analizar, en un esquema jerárquico como el que se describe en la Ilustración 4. Así, el primer nivel del problema corresponde al objetivo principal de la decisión, que en este caso se refiere a las diferentes temáticas que abordan las alternativas planteadas; el segundo nivel representa los criterios frente a los cuales se van a evaluar las alternativas o soluciones para lograr el objetivo, los cuales, cabe mencionar, pueden a su vez componerse de subcriterios; y el último nivel representa las alternativas que serán sujetas a evaluación.

**Ilustración 4. Estructura del proceso jerárquico de análisis**



**Fuente:** Elaboración CRC, con base en ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software. 2013. Es importante anotar que el nivel 2 puede descomponerse en varios subniveles dependiendo de la cantidad de subcriterios que compongan el criterio.

La técnica del AHP busca construir, mediante un proceso analítico, una representación de la “curva de utilidad de los criterios y alternativas”<sup>36</sup>. Esta técnica se basa en las leyes de la psicofísica para establecer

<sup>34</sup> DEAN, Marco. Multi-criteria analysis. En: *Advances in Transport Policy and Planning* [En Línea]. Vol 6. 2020. Niek Mouter. p. 165-224. ISBN 9780128208212. Disponible en: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2543000920300147>>

<sup>35</sup> DEPARTMENT FOR COMMUNITIES AND LOCAL GOVERNMENT: LONDON. *Communities and Local Government. Multi-criteria analysis: a manual* [En Línea]. Londres: 2009., 168 pp. ISBN: 978-1-4098-1023-0. Disponible en: <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/191506/Multi-crisis\\_analysis\\_a\\_manual.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191506/Multi-crisis_analysis_a_manual.pdf)>

<sup>36</sup> ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. *Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software*: Wiley, 2013. ISBN: 978-1-119-97707-9

escalas de evaluación relativas<sup>37</sup>, a partir de comparaciones directas, segmentando el análisis por pares, para determinar los grados de preferencia mediante un proceso matemático<sup>38</sup>. Esta técnica, además, permite evaluar las alternativas a la luz de criterios que no tengan ningún grado de preferencia previa al análisis, buscando minimizar sesgos de percepción o prejuizamiento.

#### 4.5.2. DESCRIPCIÓN DE CRITERIOS APLICABLES A LAS SITUACIONES 1 Y 2

A partir del documento de "Alternativas Regulatorias", publicado por la Comisión el 14 de octubre de 2022<sup>39</sup>, se realizaron los ejercicios de construcción de criterios y subcriterios por medio de los cuales se efectuó la evaluación del desempeño de las diferentes temáticas abordadas en este proyecto, con sus respectivas alternativas de solución propuestas. A partir del análisis realizado, se identificó un conjunto de cinco (5) criterios y diez (10) subcriterios, tal como se muestra a continuación:

La definición de cada uno de los subcriterios está dada de la siguiente manera:

##### Criterio de Costos

- **Operativos:** Evalúa si cada alternativa propuesta implica una disminución o minimización de los costos operativos en los que incurrirían los operadores, derivados de la implementación de la propuesta regulatoria.
- **Administrativos:** Evalúa si cada alternativa propuesta implica una disminución o minimización de los costos administrativos en los que incurrirá la Comisión o agentes de vigilancia y control, derivados de la propuesta regulatoria.

##### Criterio de disponibilidad y pertinencia de información

- **Información oportuna:** Evalúa si cada alternativa permite que los operadores cuenten con información oportuna para el desarrollo del trámite de portación, velando por el bienestar de los usuarios y la adecuada respuesta frente a sus requerimientos.
- **Complejidad de la información:** Evalúa si cada alternativa facilita la disponibilidad de información que permita desarrollar análisis posteriores completos por parte de los agentes de vigilancia y control.

<sup>37</sup> DOLDÁN, Félix. Métodos de decisión basados en criterios cualitativos: una comparación entre los métodos AHP y REMBRANT. 1999. Universidad de la Coruña.

<sup>38</sup> SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

<sup>39</sup><https://www.crcm.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/alternativas-rne-y-pnm.pdf>

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 36 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

- **Confiabilidad de la información:** Evalúa si cada alternativa garantiza la veracidad de la información reportada por parte de los operadores en el proceso de portabilidad.

### Criterio de beneficios a los usuarios

- **Costos de transacción:** Evalúa si cada alternativa disminuye el costo de transacción de los usuarios al momento de realizar el proceso de portación. Estos costos se relacionan con el tiempo invertido en el proceso, la confianza en el proceso, entre otros factores.

### Criterio de competencia



- **Transparencia en el proceso:** Evalúa si cada alternativa permite disminuir los efectos de asimetría de información en el proceso de portabilidad.
- **Mejora en las condiciones de competencia:** Evalúa si cada alternativa establece condiciones que promuevan la competencia entre los diferentes agentes que rivalizan los mercados que se integran por servicios móviles.
- **Innovación en los procesos:** Evalúa si cada alternativa promueve el uso de las tecnologías de la información por parte de los usuarios o de los operadores.

### Criterio de implementación normativa



- **Simplicidad en la implementación:** Evalúa si cada alternativa propuesta implica costos de implementación para los operadores relacionados con desarrollos, software, (...) derivados de la medida regulatoria.

Así entonces, los criterios y subcriterios presentados se utilizaron en el análisis de las siguientes ramas temáticas:

**Tabla 3. Relación de criterios y subcriterios utilizados en las diferentes ramas temáticas**

Criterio	Subcriterio	Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.	Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación
Costos	Operativos		

	Administrativos	✓	✓
<b>Disponibilidad y pertinencia de información</b>	Información oportuna	✓	✓
	Compleitud de la información	✓	✓
	Confiabilidad de la información	✓	✓
<b>Beneficios usuario</b>	Costos de transacción	✓	✓
<b>Competencia</b>	Transparencia en el proceso	✓	✓
	Mejoras en las condiciones de competencia	✓	—
	Innovación en los procesos	—	✓
<b>Implementación normativa</b>	Simplicidad en la implementación	✓	✓

**Nota:** Entiéndase  cuando el subcriterio aplica a la temática, y  en caso contrario.

**Fuente:** Elaboración CRC

### 4.5.3. RESULTADOS DE LOS ANÁLISIS MULTICRITERIO

En los apartes de esta sección se presentan los análisis correspondientes a las alternativas que se evaluaron bajo la metodología de análisis multicriterio. Como primera medida en cada subsección se hace una descripción del problema identificado y de las alternativas propuestas, luego se presenta el árbol jerárquico de los subcriterios utilizados. Posteriormente se presentan los resultados de la evaluación de las alternativas para cada uno de los criterios, en las cuales se tuvo en cuenta una escala de Likert de 1 a 5, donde uno (1) corresponde a la menor valoración y cinco (5) corresponde a la mejor. La definición de los 5 niveles para cada uno de los criterios se muestra en el Anexo 3. Cabe resaltar que en aras de contar con información relevante para evaluar las alternativas regulatorias, se dispuso una encuesta<sup>40</sup> a los operadores de servicios móviles, entre el 28 diciembre del 2022 y el 20 de enero de 2023 y cuyos resultados fueron insumo de evaluación para algunos subcriterios<sup>41</sup> (Ver anexo 5).

<sup>40</sup> Comunicación remitida a los PRSTM bajo número de radicado 2022531056

<sup>41</sup> Costos operativos, simplicidad en la implementación, transparencia en el proceso.

Finalmente, se presentan las puntuaciones finales del análisis multicriterio de cada una de las alternativas, se señala cuál alternativa resulta ser la medida más conveniente de acuerdo con el análisis expuesto y se describe la propuesta regulatoria correspondiente.

#### 4.5.3.1. **SITUACIÓN 1 - Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

**Tabla 4. Alternativas para la rama temática: Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

<b>Alternativa 1:</b>	Statu Quo
<b>Alternativa 2:</b>	Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso.
<b>Alternativa 3:</b>	Definir situaciones y condiciones que implican potencial fraude para la desactivación de la línea.
<b>Alternativa 4:</b>	Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso y definir situaciones y condiciones que implican potencial fraude para la desactivación de la línea.

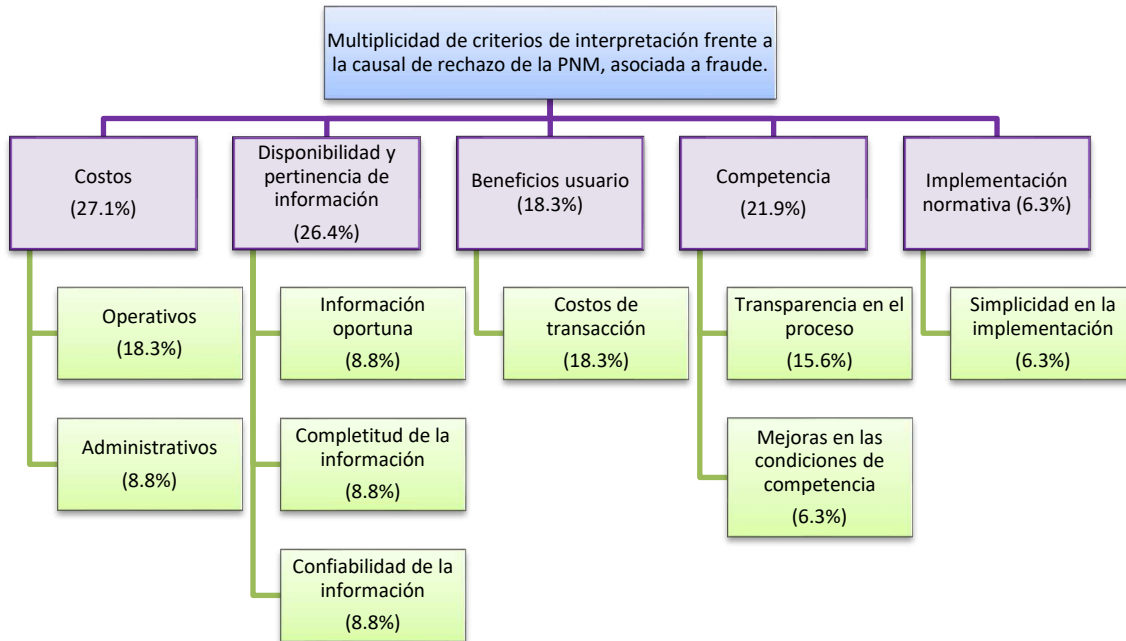
**Fuente:** Elaboración CRC

A continuación, se expone la importancia relativa de los criterios y subcriterios utilizados para cada alternativa de solución, así como los resultados de la evaluación.

#### **Importancia relativa de los criterios: rama temática Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

Se consideraron cinco criterios y nueve subcriterios para el análisis de la rama temática de *multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude*, como se muestra en la Ilustración 5. La matriz de comparación junto con el resultado de la prueba de consistencia, así como la tabulación de los ponderadores de los subcriterios se encuentran en el Anexo 1.

**Ilustración 5. Importancia relativa criterios y subcriterios: Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**



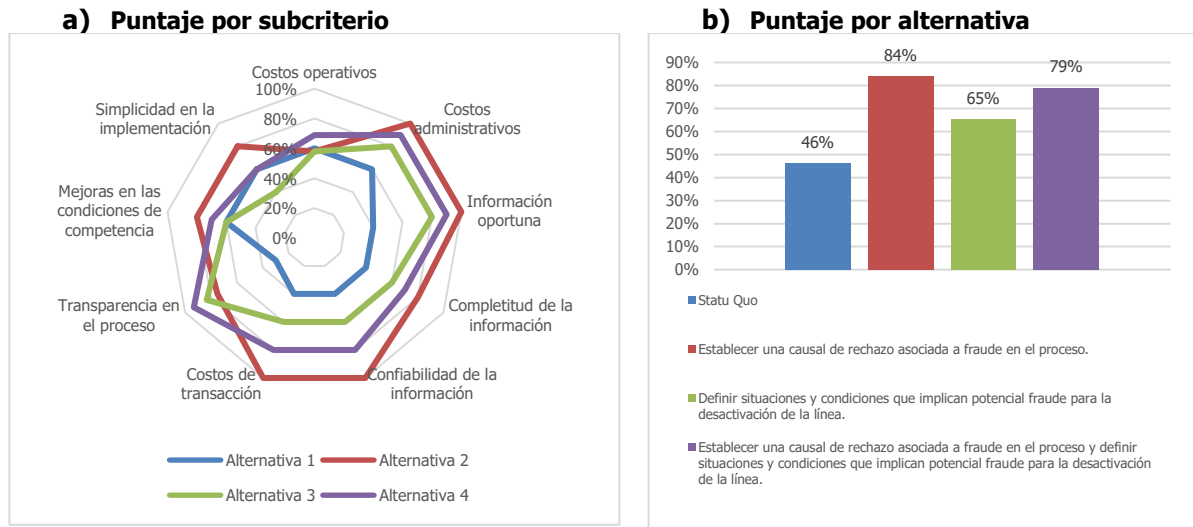
Fuente: Elaboración CRC

**Resultado de la evaluación: rama temática Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

El resultado de la evaluación de las cuatro alternativas para la temática *multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude*, se presentan en la Ilustración 6, en donde se muestra el puntaje de cada alternativa por subcriterio (el cual se encuentra en una escala entre 0% y 100%) y el puntaje total de cada alternativa.



## Ilustración 6. Resultados de la evaluación: Multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude



Fuente: Elaboración CRC

La Ilustración 6 muestra el resultado de la evaluación de desempeño de las alternativas regulatorias en función de cada uno de los subcriterios empleados, observando que la alternativa ganadora es la 2, relativa a establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso. A continuación, se presentan los subcriterios que mostraron mejor desempeño, para la alternativa ganadora:

- Con respecto al subcriterio de "Costos administrativos" (80%), se determinó que la alternativa regulatoria propuesta generaría una reducción en los costos administrativos para el agente encargado de la vigilancia y el control.
- En cuanto al subcriterio de "Información oportuna" (100%), se estableció que la alternativa regulatoria promueve la mejora continua en el proceso de portabilidad, lo que garantiza el bienestar de los usuarios y una adecuada respuesta frente a sus requerimientos.
- Además, se evaluó la "completitud de la información" (80%) y se determinó que la alternativa mejora el proceso de portación al facilitar la disponibilidad de información que permitirá el desarrollo de análisis posteriores por parte de los agentes encargados de la vigilancia y el control.
- Con respecto al subcriterio de "Confiability de la información" (100%), se estableció que la alternativa regulatoria promueve la mejora continua en el proceso de portación para contar con

información completa y veraz, lo que garantiza que la información reportada por los operadores sea fiable.

- e. En cuanto al criterio de "Costos de transacción" (100%), se determinó que la alternativa regulatoria promueve la libre elección del usuario al reducir los costos de transacción gracias a la claridad de la normatividad dentro del proceso de portabilidad numérica móvil y la simplificación de los requerimientos en el trámite, lo que garantiza una portación efectiva.
- f. Con respecto al subcriterio de "Mejoras en las condiciones de competencia" (80%), se determinó que la alternativa regulatoria establece condiciones que promueven la competencia entre los diferentes agentes que rivalizan en los mercados de servicios móviles. De esta forma, se mejora el entorno de competencia y se vela por la protección de los intereses de los consumidores y la libre competencia en los mercados.
- g. Finalmente, en cuanto al subcriterio de "Simplicidad en la implementación" (80%), se estableció que la implementación de la alternativa regulatoria implica la simplificación del proceso de portación, aunque no supone una reducción directa en los costos.

Además, debe señalarse que la alternativa elegida tiene relación directa con el árbol de problema, particularmente en la mitigación de la causa denominada *"No existe una causal de rechazo asociada a la comisión de fraude durante el proceso de portación"*. En efecto, propender por la implementación de una nueva causal de rechazo de la solicitud de portación, cuando haya presencia de actos de fraude durante el proceso como: i) suplantación de identidad dentro del proceso de portación, ii) números no activados en la red o asignados a usuarios que no existen y son sometidos al proceso de portación, podría representar una disminución en los rechazos no procedentes de portaciones por parte del proveedor donante y un incentivo a contar con información oportuna y confiable dentro del proceso, para así garantizar que el trámite de cambio de operador sea transparente de cara al usuario.

Sin perjuicio de lo anterior, y teniendo en cuenta la alternativa ganadora (*establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso*), antes de definir una causal de rechazo asociada al fraude en el proceso de portación es necesario realizar algunas precisiones frente al concepto de fraude.

Actualmente no existe una definición legal de 'fraude' en el ordenamiento colombiano. Lo anterior no significa que no existan disposiciones normativas que tengan como propósito prevenir, contener e incluso sancionar conductas que puedan ser consideradas como fraudulentas en las distintas órbitas de la vida social. Un ejemplo de lo anterior se halla en algunas conductas tipificadas como delitos en el Código Penal – C.P. que comúnmente se conocen como comportamientos fraudulentos, tales como la emisión y transferencia ilegal de cheque (C.P., art. 248.), el fraude procesal (C.P., art. 453), el fraude a resolución judicial o administrativa de policía (C.P., art. 454), la estafa (C.P., art. 246), la falsedad personal o suplantación de identidad (C.P., art. 296), entre otros. Sin embargo, no existe en el ordenamiento jurídico colombiano una disposición jurídica que tipifique –en el sentido de caracterizar sus elementos esenciales– y prohíba una conducta denominada 'fraude'. Por su parte, la jurisprudencia,

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 42 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

al analizar las conductas tipificadas como delitos y que comúnmente se califican como fraudulentas, ha identificado ciertos elementos comunes predicables a este tipo de comportamientos, en particular al delito de estafa. Entre ellos se pueden destacar los siguientes: "a) *Despliegue de un artificio o engaño dirigido a suscitar error en la víctima*; b) *Error o juicio falso de quien sufre el engaño, determinado por el ardid*; c) *Obtención, por ese medio, de un provecho ilícito*; d) *Perjuicio correlativo de otro, y e) Sucesión causal entre el artificio o engaño y el error, y entre éste y el provecho injusto que refluye en daño patrimonial ajeno*"<sup>42</sup>. Cada uno de estos elementos depende, como es obvio, de las circunstancias específicas en que se presentan, por lo no es posible plantear un esquema uniforme en relación con su demostración y análisis.

Así las cosas, pese a que es posible identificar algunos de los elementos definitorios de lo que hace fraudulento un comportamiento, no se pueden desconocer las dificultades inherentes a la calificación y definición, por vía normativa, de un comportamiento fraudulento, especialmente en el contexto de la regulación de los servicios de telecomunicaciones, en particular aquella relativa a la PNM. En primer lugar, la simple inclusión de una definición general de fraude podría conllevar la posibilidad de que existan múltiples y variadas interpretaciones por parte de los destinatarios de la regla (los PRSTM y los usuarios) y por parte de los entes encargados de vigilar su aplicación y cumplimiento (la SIC). En segundo lugar, una definición de fraude que esté delimitada con excesiva precisión y enfocada a un determinado comportamiento puede implicar la desatención de conductas desconocidas y futuras imposibles de prever al momento de la redacción de la disposición normativa, con lo que se perdería la efectividad pretendida con su introducción en la regulación.

Por estas razones, no se considera conveniente adoptar una definición de la conducta de fraude enmarcada específicamente en el proceso de PNM, sino más bien establecer condiciones y requisitos específicos durante el proceso de portación con el fin de validar, y si es el caso rechazar, exclusivamente las solicitudes de portación que, en virtud de sus específicas circunstancias, puedan ser consideradas como irregulares y de ese modo se pueda prevenir, detectar y contener la ocurrencia de las conductas fraudulentas identificadas en la práctica. Así, a pesar de que se han identificado diversas situaciones anómalas dentro de los procesos de portabilidad, para la mayoría ya se cuenta con disposiciones regulatorias que previenen y mitigan su ocurrencia; sin embargo, existe una práctica irregular en el marco de solicitudes de portación de líneas en la modalidad prepago, a partir de la cual personas naturales adquieren en forma masiva líneas prepago con el fin exclusivo de realizar su portación, casos en los cuales, evidentemente, las líneas portadas no pertenecen a usuarios reales de servicios de comunicaciones<sup>43</sup>.

Adicionalmente, en relación con el intercambio de información sobre el rechazo de solicitudes de portación por parte del proveedor donante, es necesario precisar el alcance de los deberes de

<sup>42</sup> Corte Suprema de Justicia, Sala Penal. Sentencia del 12 de diciembre de 2019, SP-53792019. Sentencia del 9 de agosto de 2017, SP-537922019, exp. 44071. Sentencia del 8 de marzo de 2017, SP-32332017, exp. 48279.

<sup>43</sup> Así lo identificó en el pasado la Superintendencia de Industria y Comercio, como autoridad de protección de la competencia, en uso de facultades administrativas de vigilancia y control, mediante Resolución SIC No. 53403 de 2013, confirmada mediante Resolución SIC No. 66934 de 2013, en las que se acreditó la ocurrencia de este tipo de prácticas.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 43 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

transmisión de la información en cabeza del proveedor donante, el ABD y el proveedor receptor sobre la justificación del rechazo y las pruebas que acreditan la configuración de la causal invocada. Con esta medida se imprime transparencia y verificabilidad a las situaciones de rechazo, de modo que el operador receptor pueda acceder a las pruebas que sustentan los rechazos por los que se ven afectados y, si así lo considera, acuda a la autoridad de vigilancia y control.

#### 4.5.3.2. **SITUACIÓN 2 - Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.**

**Tabla 5. Alternativas para la rama temática: Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación**

<b>Alternativa 1:</b>	Statu Quo
<b>Alternativa 2:</b>	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios (personas naturales, personas jurídicas, prepago y postpago).
<b>Alternativa 3:</b>	Fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.
<b>Alternativa 4:</b>	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.
<b>Alternativa 5:</b>	Control por parte de los PRSTM de sus comercializadores.

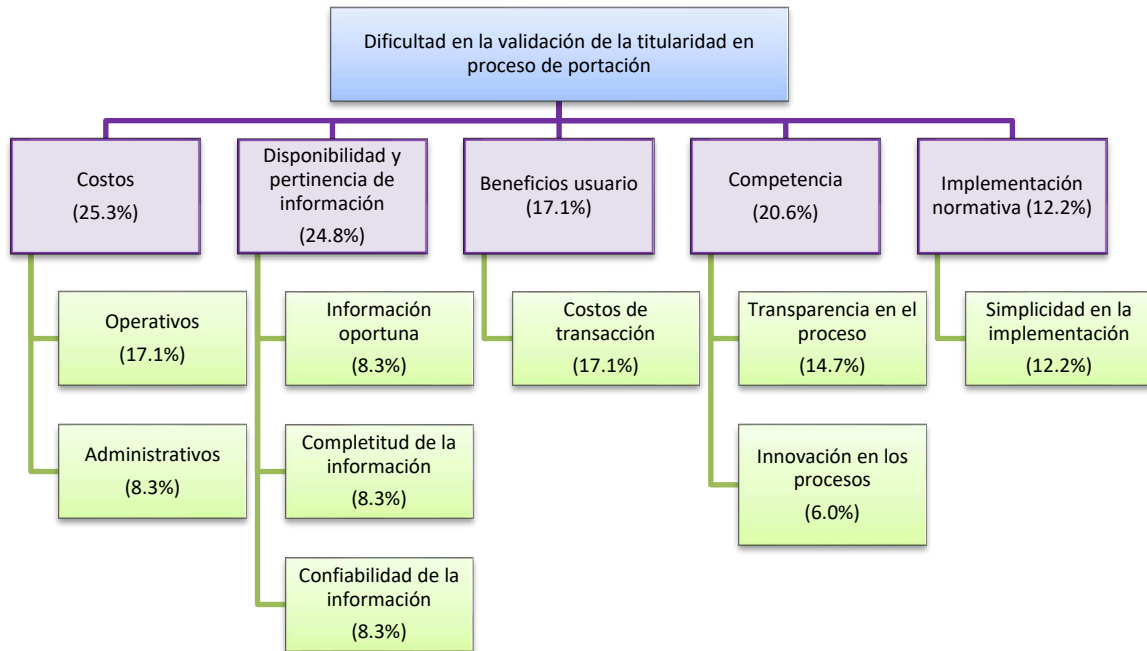
**Fuente:** Elaboración CRC

A continuación, se expone la importancia relativa de los criterios y subcriterios utilizados, así como los resultados de la evaluación.

#### **Importancia relativa de los criterios: Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.**

Se consideraron cinco criterios y nueve subcriterios para el análisis de la rama temática de *dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación*, como se muestra en la Ilustración 7. La matriz de comparación junto con el resultado de la prueba de consistencia, así como la tabulación de los ponderadores de los subcriterios se encuentran en el Anexo 2.

**Ilustración 7. Importancia relativa criterios y subcriterios: Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación**

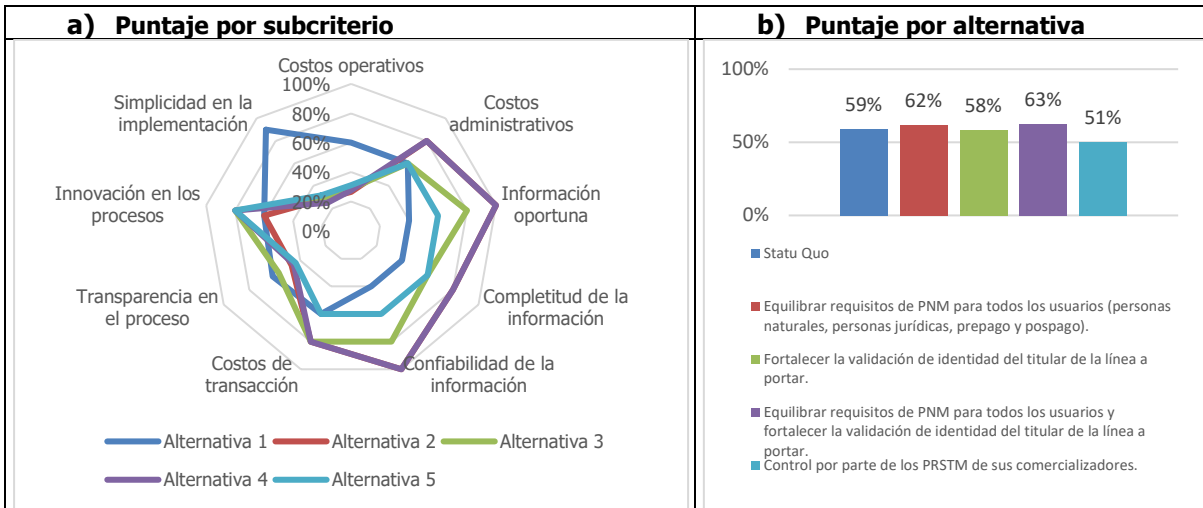


Fuente: Elaboración CRC

**Resultado de la evaluación: rama temática Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación**

El resultado de la evaluación de las cuatro alternativas para la temática *Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación*, se presentan en la Ilustración 8, en donde se muestra el puntaje de cada alternativa por subcriterio (el cual se encuentra en una escala entre 0% y 100%) y el puntaje total de cada alternativa.

### Ilustración 8. Resultados de la evaluación: Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación



Fuente: Elaboración CRC

La Ilustración 8 muestra el resultado de la evaluación de desempeño de las alternativas regulatorias en función de cada uno de los subcriterios empleados, observando que la alternativa 2 relativa a equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y la alternativa 4 relativa a equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar presentan desempeños similares.

La alternativa 2 obtuvo una puntuación alta en "Costos administrativos" (80%), lo que indica que puede generar una reducción en los costos administrativos para el agente de vigilancia y control, así como en "Información oportuna" (100%), lo que significa que promueve la mejora continua en el proceso de portación, velando por el bienestar de los usuarios y la adecuada respuesta frente a sus requerimientos. También obtuvo una alta puntuación en "Confiabilidad de la información" (100%), lo que sugiere que promueve la mejora continua en el proceso de portación para contar con información completa y veraz, reportada por parte de los operadores. Por otro lado, la alternativa 4 también obtuvo una alta puntuación en "Costos administrativos" (80%) y "Información oportuna" (100%) y "Confiabilidad de la información" (100%), y destacó en "Compleitud de la información" (80%).

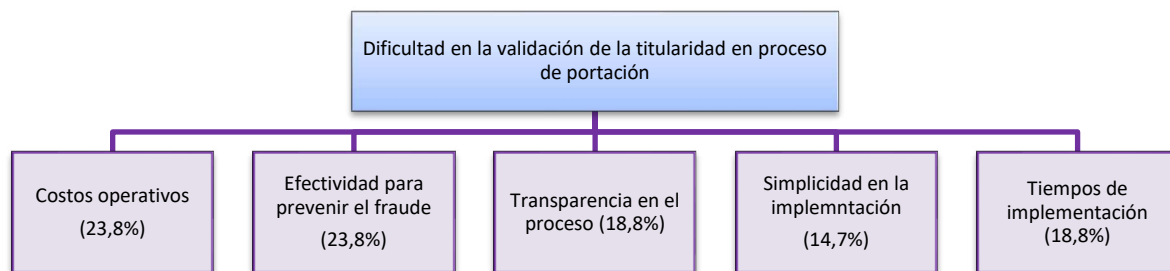
Dados los desempeños similares entre estas dos alternativas, se considera pertinente realizar un segundo AIN, que itere la evaluación de estas dos alternativas teniendo en cuenta nuevos criterios<sup>44</sup>, y

<sup>44</sup> **Tiempos de implementación:** Evalúa si cada alternativa implica una alta o baja capacidad de implementación teniendo en cuenta el alcance y la complejidad de las medidas regulatorias propuestas. **Efectividad para prevenir el fraude:** reducir el riesgo de conductas indebidas, protegiendo a los consumidores, a los operadores y al mercado en general de posibles daños.

al mismo tiempo se mantengan los criterios<sup>45</sup> que han sido evaluados por los operadores en la encuesta<sup>46</sup> sectorial, que tuvo lugar, entre el 28 diciembre del 2022 y el 20 de enero de 2023 (Ver anexo 5).

En este sentido, se consideraron cinco criterios para el análisis de estas 2 alternativas, que se relacionan con la rama temática de *dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación*, como se muestra en la Ilustración 9. La matriz de comparación junto con el resultado de la prueba de consistencia, así como la tabulación de los ponderadores de los criterios se encuentran en el Anexo 2.

**Ilustración 9. Importancia relativa criterios para las Alternativas 2 y 4, relacionadas con la dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación**



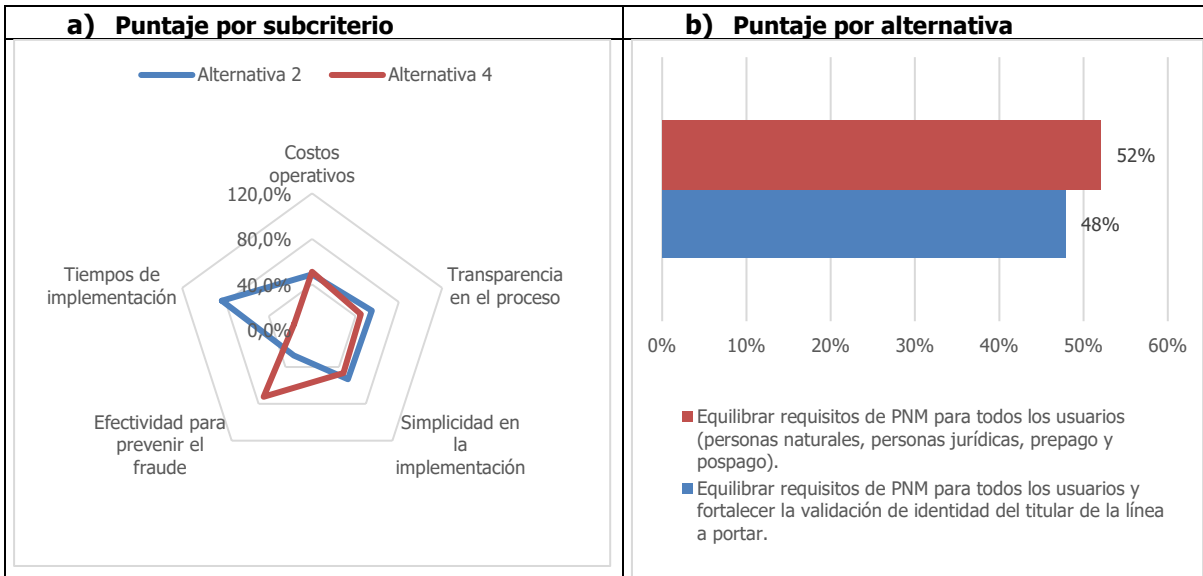
Fuente: Elaboración CRC

El resultado de la evaluación de la **alternativa 2** relativa a *equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios* y la **alternativa 4** relativa a *equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar* relacionadas con la temática *Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación*, se presentan en la Ilustración 10, en donde se muestra el puntaje de cada alternativa por subcriterio (el cual se encuentra en una escala entre 0% y 100%) y el puntaje total de cada alternativa.

<sup>45</sup> Costos operativos, simplicidad en la implementación, transparencia en el proceso.

<sup>46</sup> Comunicación remitida a los PRSTM bajo número de radicado 2022531056

### Ilustración 10. Resultados de la evaluación de las Alternativas 2 y 4: Dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación



Fuente: Elaboración CRC

La Ilustración 10 muestra el resultado de la evaluación de desempeño de las alternativas regulatorias en función de cada uno de los subcriterios empleados, observando que la alternativa ganadora es la 2, relativa a *equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios*. A continuación, se presentan los subcriterios que mostraron mejor desempeño, para la alternativa ganadora:

- i) Con respecto al subcriterio de "Simplicidad en la implementación" (53%), se estableció que la implementación de la alternativa regulatoria implica la simplificación del proceso de portación, aunque no supone una reducción directa en los costos.
- ii) En cuanto a subcriterio de "Transparencia en el proceso" (55%), evaluado por los operadores, evidenció que la alternativa permite disminuir los efectos de asimetría de información en el proceso de portabilidad.
- iii) "Tiempos de implementación" (83%), con este subcriterio se definió que la alternativa implica un menor tiempo de implementación teniendo en cuenta la baja complejidad y viabilidad de la medida regulatoria propuesta.

Debe señalarse que la alternativa ganadora tiene relación directa con el árbol de problema, particularmente en la mitigación de la causa denominada "*Falta de controles en el proceso para verificar la identidad de la línea a portar*". En efecto, propender por la adopción de métodos seguros y equilibrar los requisitos para los usuarios, representa una mejora en el proceso de validación de la titularidad y



una disminución en los rechazos no procedentes de portaciones por parte del proveedor donante relacionados con que el solicitante no es el titular de la línea ni está autorizado. Además, se genera un incentivo a contar con información oportuna, completa y confiable dentro de proceso, para así garantizar que el trámite de cambio de operador sea transparente de cara al usuario.

## 4.6. SITUACIÓN 3: ANÁLISIS DE SIMPLIFICACIÓN NORMATIVA

En esta sección se expone el análisis de simplificación normativa desarrollado con el fin de revisar, bajo ese enfoque, las medidas regulatorias asociadas al proceso de PNM orientadas a solucionar la problemática sobre el uso de prácticas que implican el abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios. Para ello en primer lugar se resumen las características básicas de la metodología de análisis de simplificación normativa, luego se explica cómo se aplica esta metodología a la situación particular bajo análisis y, por último, se plantean las medidas asociadas a la PNM que requieren simplificación de acuerdo con el análisis expuesto para luego presentar en la sección 5 la propuesta regulatoria.

### 4.6.1. METODOLOGÍA

De acuerdo con el documento "Política de mejora regulatoria"<sup>47</sup> de la CRC, reconociendo que las dinámicas de los mercados que se regulan exigen que el ejercicio de simplificación sea constante e integral, la Comisión estableció el enfoque de simplificación como un pilar de la mejora regulatoria de aplicación constante, que tiene como finalidad contar con un marco regulatorio dinámico, sencillo, que goce de lenguaje claro y que reconozca que hace parte de un marco normativo sectorial, así como que, si bien la regulación genera costos y cargas administrativas, estos no sean excesivos. De esta manera, este enfoque de simplificación no se refiere únicamente a la reducción o eliminación de regulación, sino que es un concepto más amplio que incluye mejoras en los procesos de interacción con los sujetos de la regulación y de estos con sus usuarios, así como la optimización, digitalización y automatización de los trámites que se requieran con el fin de reducir los costos que estos puedan generar.

Así las cosas, el pilar de simplificación regulatoria se materializa durante el diseño y desarrollo de la regulación de carácter general, mediante la revisión integral de las temáticas regulatorias que se revisan en los proyectos que se llevan a cabo en la CRC, con el fin de identificar si en al menos una de las medidas sujetas a revisión se cumple alguno de los siguientes criterios:

1. Evolución del mercado
2. Evolución tecnológica
3. Duplicidad normativa
4. Transitoriedad

<sup>47</sup> Disponible en:

<https://www.crcm.gov.co/sites/default/files/webcrc/noticias/documents/documento-politica-mejora-regulatoria-crc.pdf>

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 49 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En este sentido, si se materializa al menos uno de los cuatro criterios antes descritos en los artículos de la Resolución CRC 5050 de 2016 que son sujetos de revisión, estos serán candidatos de ser simplificados, siempre y cuando su derogación no colisione con mandatos legales, constitucionales o lineamientos de política pública que se encuentren vigentes.

#### **4.6.2. ANÁLISIS DE SIMPLIFICACIÓN DE LA SITUACIÓN 3 – Uso de prácticas que implican el abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios**

Como se expuso en la sección 4.2 de este documento, frente a las situaciones puestas en conocimiento de la CRC que se vienen presentando dentro de los procesos de portación que restringen este derecho a los usuarios, se vio la necesidad de actualizar el árbol del problema con el fin de reconocer y atender dichas situaciones que son resultado de un mal entendimiento de la regulación y el uso de prácticas por parte de los operadores que restringen el derecho de los usuarios de hacer uso de la PNM para conservar su número.

Así, en línea con lo mencionado en la sección 4.4, con el fin de plantear propuestas de solución a esta problemática, en esta sección se hace uso del enfoque de simplificación normativa, el cual tiene como finalidad contar con un marco regulatorio dinámico, sencillo, que goce de lenguaje claro. En este caso en particular, el enfoque de simplificación es aplicable debido a que se enmarca en el criterio de "Evolución del mercado"<sup>48</sup> 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.

Bajo ese marco, a continuación, se enuncian las 5 situaciones identificadas por la CRC:

1. Obligaciones ficticias por mora para usuarios
2. Rechazos por la causal de desactivación por fraude pero que siguen activos o que se bloquean al momento de la solicitud de portación
3. Establecer causal de rechazo para usuarios no reales, inactivos o inexistentes
4. Rechazos por la validación del usuario por diferencia en los nombres
5. Incluir un texto adicional dentro del SMS que contiene el NIP para informar y alertar a los usuarios sobre el inicio de un proceso de portabilidad

<sup>48</sup> De acuerdo con la política de mejora regulatoria de la CRC, el criterio de simplificación normativa Evolución del mercado "se presenta 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".

En esta línea, bajo el entendido que las situaciones que se vienen presentando en gran medida son por interpretaciones a las causales de rechazo que se encuentran en la regulación (Artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016), existe una serie de elementos del proceso de PNM que son susceptibles de simplificación, lo cual puede ayudar a reducir los costos de transacción que emplea el usuario para realizar su portación y depurar el proceso para que el mismo sea más ágil y transparente, eliminando posibles prácticas que le restrinjan hacer uso de su derecho de conservar el número definido en la ley. Así, en la sección 5 correspondiente a la propuesta regulatoria se analizará cada una de las 5 situaciones identificadas donde se presentará cómo la CRC pretende dar solución a esta parte de la problemática con el fin de simplificar el proceso de PNM para que sea más claro y evitar que los PRSTM hagan un mal uso de estas para restringir el derecho de portación del usuario.

A partir de todo lo expuesto en la presente sección, en el AIN se analizaron las 3 situaciones que dan solución integral a la problemática planteada de multiplicidad de criterios de interpretación frente a las causales de rechazo de la PNM, con lo cual en la siguiente sección se presentará la propuesta regulatoria dividida en 3 subsecciones que atienden a las alternativas ganadoras y a las medidas por simplificación normativa.

## 5. PROPUESTA REGULATORIA

En esta sección se presenta la propuesta de medidas regulatorias a implementar en atención a las 3 situaciones analizadas en la sección anterior las cuales son derivadas de la problemática identificada en materia de PNM. En primer lugar, se hace referencia a las alternativas que fueron seleccionadas producto de la aplicación de la metodología de análisis multicriterio; y en segundo lugar se encuentran las propuestas de simplificación regulatoria asociadas a la tercera situación problemática analizada.

### 5.1. Medidas a implementar como resultado de los análisis multicriterio

A continuación se presentan las alternativas regulatorias seleccionadas a partir de la aplicación de la metodología de análisis multicriterio en atención a las situaciones problemáticas 1 y 2.

#### 5.1.1. Frente a la Alternativa ganadora de la Situación 1 - Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso

Como se explicó en la sección 4.5, uno de los principales problemas relacionados con las portaciones fraudulentas se ha identificado en la práctica con solicitudes de portación de líneas en forma masiva de usuarios prepago no reales. Por esta razón, esta Comisión considera apropiado fortalecer los requisitos y condiciones de validación a cargo del ABD cuando se trate de solicitudes de portación de líneas prepago presentadas por personas naturales, pues es en la portación de líneas de esta modalidad en las que se han presentado las situaciones descritas sobre portaciones masivas de usuarios no reales.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 51 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

De este modo, se fijará un límite máximo mensual de 5<sup>49</sup> líneas prepago que puede portar una persona natural. Para ello, entonces, se incluye dentro del artículo 2.6.4.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, sobre "ACEPTACIÓN Y RECHAZO DE LA SOLICITUD DE PORTACIÓN POR PARTE DEL ABD", el deber a cargo del ABD de rechazar las portaciones de líneas prepago presentadas por personas naturales que ya hayan portado 5 líneas prepago durante el mismo mes. Lo anterior contribuye a limitar las posibles portaciones masivas irregulares ejecutadas por algunas personas naturales.

### 5.1.2. Frente a la Alternativa ganadora de la Situación 2 – Equilibrar requisitos para todos los usuarios.

De acuerdo con los resultados a la evaluación de la situación dos presentada en la sección 4.5 del presente documento, se incluirá dentro de la propuesta regulatoria la modificación de los requisitos de las solicitudes de portación de líneas prepago y pospago, así como también las solicitudes presentadas por personas naturales y jurídicas, en el sentido de unificar tales requisitos. En este sentido, se incluirá el Número de Identificación Personal (NIP) dentro de los requisitos para las solicitudes presentadas por personas jurídicas. Adicionalmente, se modificará la causal de rechazo a ser invocada por el proveedor donante asociada con la validación de la titularidad de la línea a portar en el sentido de incluir en dicha causal a las líneas de la modalidad prepago.

Ahora bien, de acuerdo con lo expuesto en la sección 4.6, donde se expone una tercera situación que se relaciona con el uso del enfoque de simplificación normativa para dar solución a las situaciones que se derivan de la causa denominada como uso de prácticas que implican el abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios, es de mencionar que para dar mayor claridad sobre la aplicación y verificabilidad de las medidas regulatorias a introducir, la CRC contempla también la posibilidad de expedir una circular aclaratoria dirigida a los PRSTM y al ABD, donde se dé alcance a la aplicación de las causales de rechazo. Se prevé que esta circular se expida una vez culmine el proceso de discusión con el sector y se tome la decisión final. Una vez mencionado lo anterior, a continuación se presentan las medidas que permiten eliminar las situaciones que se vienen presentando a lo largo de este documento en términos de simplificación del proceso de PNM.

## 5.2. Medidas a implementar como resultado de la simplificación normativa

A continuación se exponen las propuestas de simplificación regulatoria aplicadas a las causales y el proceso de PNM en atención a la situación problemática 3 sobre el uso de prácticas que implican abuso del derecho que restringen la PNM de los usuarios.

### 5.2.1. Frente a las obligaciones ficticias por mora

<sup>49</sup> Para fijar este límite de 5 líneas se tuvo en cuenta como referencia que el número promedio de personas por hogar en Colombia es de 3,08 de acuerdo a la Encuesta Nacional de Calidad de Vida de 2020 del Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/salud/calidad-de-vida-ecv/encuesta-nacional-de-calidad-de-vida-ecv-2020>.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 52 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

En relación con el problema informado por los PRST sobre la aplicación indebida de la causal de rechazo asociada a obligaciones pendientes, si bien es claro que esta causal de rechazo solo se puede dar en caso de que el usuario, al momento de presentar la solicitud de portación, tenga obligaciones ciertas y contraídas efectivamente vencidas con el proveedor donante, se evidencia que en la práctica se vienen presentando casos donde una interpretación errónea de la regla regulatoria ha dado paso a que el usuario no pueda hacer uso de su derecho a portación, por cuenta de estar atado a promociones ligadas a condiciones restrictivas para ello, en las que el beneficio otorgado se constituye en una deuda, al solicitar el trámite, por lo que el proveedor donante procede a rechazarlo por tal motivo, tal y como ya lo ha constatado la SIC<sup>50</sup>.

De acuerdo con lo que se explica en la sección 3.2.3 del presente documento al hacer referencia a las actuaciones administrativas sancionatorias de la SIC, dicha autoridad ha identificado casos en los que esta causal es invocada por los operadores producto de la interpretación ampliada de la regulación y sin soporte alguno para efectos de retener a los usuarios que pretenden portarse a otro proveedor. Lo anterior a través de la utilización de estrategias comerciales basadas en bonos o regalos sujetos a la condición de que el usuario no se porte a otro operador, de modo que, si el usuario solicita su portación, el bono o regalo se convierte en una obligación que el usuario debe pagar, por lo que el operador donante puede invocar la causal en cuestión para rechazar la solicitud, hasta tanto el usuario no pague la deuda derivada de la promoción. Así, la SIC ha afirmado que el efecto práctico de este tipo de promociones es la obstrucción a la portación de usuarios y, por esa vía, la permanencia obligada de estos, lo que evidentemente va en contra del derecho a elegir y a cambiarse libremente de operador.

Por esta razón, la SIC ha incluso ha emitido órdenes para que los operadores se abstengan de diseñar promociones que tengan como objeto o como efecto hacer declinar a los usuarios de su intención de cambiarse, aunque en la práctica esto siga ocurriendo. Dado lo anterior, es posible concluir que las actuaciones de vigilancia y control no se constituyen en un desincentivo suficiente para por sí mismas, persuadir a los PRST que aplican esta causal de rechazo, según lo que la SIC ha evidenciado.

Adicionalmente, es necesario recordar que, de conformidad con el artículo 1 de la Ley 1245 de 2008, los PRST *"se obligan a prestar el servicio de portabilidad numérica, entendida esta como la posibilidad del usuario de conservar su número telefónico sin deterioro de la calidad y confiabilidad, en el evento de que cambie de operador"*. Esto significa que la portabilidad es un derecho en cabeza de los usuarios de conservar su número al cambiarse de operador. Lo anterior fue desarrollado en el numeral 2.6.2.2.1

<sup>50</sup> Respuesta del 13 de enero de 2023 al requerimiento de esta Comisión efectuado mediante radicado 2022531039 del 28 de diciembre de 2022. Resolución SIC No. 24224 de 2019, confirmada por la Resolución SIC No. 7882 de 2020 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 45021 de 2020 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35149 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 82566 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35137 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 89696 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35156 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 84283 de 2022 en primera instancia; Resolución SIC No. 35150 de 2022; Resolución SIC No. 13425 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 46371 de 2022 en primera instancia y por la Resolución SIC No. 85281 de 2022 en segunda instancia; Resolución SIC No. 35180 de 2022, confirmada por la Resolución SIC No. 88740 de 2022 en primera instancia.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 53 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

del artículo 2.6.2.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>51</sup>, que establece que los usuarios tienen el derecho a solicitar la portación de su número, lo que no es más que una expresión de su derecho a elegir libremente a su PRSTM, como lo establece el numeral 1 del artículo 23 de la Ley 1341 de 2009<sup>52</sup> y el numeral 2.1.1.2.2 del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016<sup>53</sup>.

Teniendo en cuenta la importancia del derecho del usuario a portarse y a elegir libremente a su proveedor, así como las prácticas que ha venido identificando la SIC, se puede afirmar que en la actualidad no resulta del caso que exista una limitación del derecho del usuario a portar su línea con base en la existencia de obligaciones vencidas a su cargo, a lo que se suma que tampoco la referida causal debería configurarse como el mecanismo adecuado para garantizar el pago de tales obligaciones.

Sobre el particular, es necesario afirmar que 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<sup>54</sup> 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. Es así, que el operador puede adelantar labores de

<sup>51</sup> "Artículo 2.6.2.2. DERECHOS DE LOS USUARIOS RESPECTO DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA. (...) 2.6.2.2.1. Solicitar la portación de su número. **En consecuencia, la portación del número se efectuará sin perjuicio del derecho del Proveedor Donante a perseguir el cobro de las obligaciones insolutas** y la devolución de equipos, cuando aplique, y los demás cargos a que haya lugar. Al solicitar la portación del número se entenderá que el usuario ha solicitado la terminación del contrato con el Proveedor Donante y dará lugar a la celebración de un nuevo contrato con el Proveedor Receptor." (NSFT)

<sup>52</sup> "TÍTULO IV. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN AL USUARIO. Artículo 53. Régimen jurídico. (...) Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios. 1. **Elegir y cambiar libremente el proveedor** y los planes de precios de acuerdo con lo autorizado por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, salvo las condiciones pactadas libremente en el contrato, las cuales deben ser explícitas, claras y previamente informadas al usuario. (...)" (NSFT)

<sup>53</sup> "Artículo 2.1.1.2. Este régimen se interpretará en la forma que mejor garantice el desarrollo de los siguientes principios orientadores: (...) 2.1.1.2.2. **Libre elección. En todo momento, corresponde exclusivamente al usuario elegir el operador**, los planes, los servicios y los equipos utilizados para acceder al servicio. En ningún caso se puede presumir su voluntad o consentimiento. (...)" (NSFT)

<sup>54</sup> Dada esta realidad económica de desequilibrio, el ordenamiento jurídico contiene distintas disposiciones que tienen como propósito moderar los efectos de este desbalance. A manera de ejemplo, el numeral el artículo 34 de la Ley 1480 de 2011 establece que "las condiciones generales de los contratos serán interpretadas de la manera más favorable al consumidor"; el numeral 12 del artículo 53 de la Ley 1341 de 2009 y el numeral 2.1.1.2.1. del artículo 2.1.1.2 de la Resolución CRC de 2016 que establecen que las dudas en la interpretación o aplicación de las normas y de las estipulaciones contractuales que rigen la relación entre los PRST y los usuarios ser decidirán a favor de estos, de manera que prevalezcan sus derechos; el artículo 2.1.3.1. de la Resolución CRC 5050 de 2016 cuyo texto dispone que "no pueden incluirse disposiciones que establezcan límite alguno de los derechos o generen obligaciones adicionales a las descritas en el presente régimen", entre otras.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 54 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

cobro prejudicial, judicial y extrajudicial, además de que también puede reportar el estado de las deudas insolutas a bases de datos de centrales de riesgo crediticio, lo que, en la práctica, constituye uno de los mecanismos de presión comercial más efectivo<sup>55</sup>, además de ser uno de los criterios utilizados por los PRSTM para decidir si vinculan o no a un nuevo usuario en la modalidad pospago.

Así, se puede afirmar que estos mecanismos disponibles para los PRSTM, a su vez, desincentivan fuertemente a los usuarios a que incurran en incumplimientos de sus obligaciones contractuales, sin que, entonces, sea proporcional mantener como causal de rechazo de la portación la existencia de obligaciones vencidas, pues, en la práctica, se constituye como una restricción innecesaria al derecho de portación de los usuarios. Dadas estas razones, no se puede afirmar que el hecho de que los usuarios se porten implique que sus deudas desaparezcan o no puedan ser perseguidas o cobradas por los PRSTM.

Por todos estos motivos la Comisión considera conveniente proponer la eliminación de la causal de rechazo a cargo del proveedor donante establecida en el numeral 2.6.4.7.4 del artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, así como la referencia a que el pago de las deudas pendientes es una condición necesaria para la portación contenida en el numeral 2.6.2.3.1. del artículo 2.6.2.3 de la misma resolución.

Así las cosas, si bien los usuarios están obligados a honrar sus compromisos contractuales, su morosidad no sería óbice para que no ejerzan su derecho a portarse y, a su vez, su portación tampoco sería un obstáculo para que los PRSTM ejerzan las prerrogativas que les corresponden para efectos de lograr el pago de lo adeudado.

### 5.2.2. Frente a establecer causal de rechazo para usuarios no reales, inactivos o inexistentes

Como se mencionó en la sección 4.4 donde se presentan los comentarios de los PRSTM, dentro de las pruebas que remite el proveedor donante para justificar un rechazo se contempla la relativa a *"Cuando se trate de solicitudes de portación que incluyan líneas desactivadas, inactivas o que no existen en la red, para modalidades prepago y pospago, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el estado de desactivación, no activación o inexistencia"*. Si bien existe esta prueba, no existe la causal como tal que permita rechazar por este motivo, por lo que se incluirá una causal de rechazo que permita al proveedor donante rechazar líneas que se encuentren en alguno de los siguientes estados:

1. Líneas desactivadas con anterioridad a la solicitud de portación – acá se incluirán, entre otras, aquellas que hayan sido desactivadas por fraude, por orden judicial, por terminación de contrato

<sup>55</sup> GARMAISE, M.J., NATIVIDAD, G. (2017). "Consumer Default, Credit Reporting, and Borrowing Constraints". The Journal of Finance, Vol. LXXII, No. 5, American Finance Association. Disponible es: [https://anderson-review.ucla.edu/wp-content/uploads/2021/03/Garmaise-Natividad\\_2017\\_jofi.12522.pdf](https://anderson-review.ucla.edu/wp-content/uploads/2021/03/Garmaise-Natividad_2017_jofi.12522.pdf).

o porque la línea en prepago en un tiempo de dos meses 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.

2. Suspendidas por solicitud del usuario, acá se incluirán las líneas suspendidas por solicitud del usuario en términos de Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016 (suspensiones por mutuo acuerdo, por hurto de equipos terminales, entre otras)
3. Que no han sido asignadas al usuario final- en estas serán incluidas aquellas que no se encuentren siendo realmente usadas por usuarios finales.

En este contexto, la causal de rechazo específicamente asociada a líneas desactivadas por fraude ya no se considera necesaria en tanto que las situaciones relacionadas con líneas que hayan sido desactivadas, sin importar el motivo, ya estarían subsumidas en la causal de rechazo presentada en este aparte. Por esta razón, la causal de rechazo asociada a líneas desactivadas por fraude será eliminada de la regulación.

### 5.2.3. Rechazos por la validación del usuario por diferencia en los nombres.

Al tener en cuenta las dificultades relacionadas con la validación de la titularidad de las líneas a portar -debido a problemas tales como la inconsistencia de caracteres o nombres incompletos-, se hace necesario que dicha validación se realice con base en un parámetro objetivo que difícilmente pueda ser susceptible de múltiples interpretaciones. Por esta razón, se modificará la causal de rechazo asociada a la validación de titularidad en el sentido de que para dicha verificación se realice teniendo en cuenta única y exclusivamente el número del documento de identificación (cédula de ciudadanía, cédula de extranjería, pasaporte, NIT).

### 5.2.4. Incluir un texto adicional dentro del SMS que contiene el NIP para informar y alertar a los usuarios sobre el inicio de un proceso de portabilidad

Con el fin de evitar los fraudes y estafas que se vienen presentando, donde personas inescrupulosas solicitan portaciones realizando suplantaciones de identidad, para así robar los datos personales de los usuarios que se encuentran relacionados a las líneas telefónicas, como se mencionó en la sección de comentarios, la CRC considera pertinente incluir una disposición en la que permita conocer al usuario cuando se está realizando un proceso de portación a su nombre y que en caso de no haberla solicitado se comunique con su PRSTM para que este rechace como tal la portación y no continúe con el proceso. Así las cosas, dado que para realizar una portación en todos los casos es necesario presentar el NIP de confirmación y que este sea enviado por el ABD al número del usuario, se incluirá una obligación para que dentro de dicho SMS se incluya un texto adicional alertando al usuario para que, si no solicitó la portación, se comunique de manera inmediata con su operador. El texto de dicho mensaje será el siguiente:



“Su Número de Identificación Personal es xxxxx y será usado para cambiar su línea xxxxxxxxxx a otro operador. Si no lo solicitó comuníquese con su operador móvil.”

### 5.2.5. Transparencia en el proceso de portabilidad

Es indispensable precisar el alcance del deber de transmisión de información en cabeza del ABD sobre la justificación del rechazo y las pruebas que acreditan la configuración de la causal invocada por el proveedor donante. De este modo, se modificará el artículo 2.6.4.7. de la Resolución CRC 5050 de 2016 en el sentido de incluir la obligación para el ABD de remitir al proveedor receptor el soporte enviado por el proveedor donante que justifica el rechazo de la solicitud de portación.

Así las cosas, a continuación se presentan las modificaciones que se realizarán al proceso de PNM dentro de la Resolución CRC 5050 de 2016, las cuales fueron mencionadas en el presente capítulo:

#### 1. Modificar el artículo 2.6.2.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2.6.2.3. OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS RESPECTO DE LA PORTABILIDAD NUMÉRICA.** Son obligaciones de los Usuarios de los servicios de telecomunicaciones a los que hace referencia el ARTÍCULO 2.6.1.2 del CAPÍTULO 6 del TÍTULO II las siguientes:

2.6.2.3.1. Cumplir con sus obligaciones contractuales asociadas al Proveedor Donante y al Proveedor Receptor. ~~En consecuencia, para ejercer el derecho a portar su número, el usuario deberá al momento de efectuar la solicitud de portación haber pagado las obligaciones cuyo plazo se encuentre vencido o venza en la fecha de presentación de dicha solicitud.~~ Lo anterior sin perjuicio de los demás cargos que se puedan generar hasta la activación de la ventana de cambio, o cualquier otra a su cargo de acuerdo con el contrato suscrito con el Proveedor Donante, los cuales deben ser pagados (decir algo así como que la portación no lo libera de su obligación de pago).

2.6.2.3.2. Seguir los procedimientos definidos para adelantar el Proceso de Portación del número.

2.6.2.3.3. Abstenerse de iniciar nuevas solicitudes de portación para un número, cuando exista un Proceso de Portación en trámite respecto del mismo.

#### 2. Modificar el artículo 2.6.4.2 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 2.6.4.2. NIP DE CONFIRMACIÓN.** ~~Cuando se trate de personas naturales que sean Usuarios de Servicios Móviles,~~ El Proveedor Receptor deberá solicitar al ABD el Número de Identificación Personal (NIP) de Confirmación, el cual se constituirá en un requisito indispensable para autenticar la condición de Usuario del número a ser portado.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 57 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

El ABD deberá enviar el NIP de Confirmación al Usuario a través de un mensaje corto de texto (SMS), en un lapso no mayor a cinco (5) minutos desde el momento en que se ha solicitado su envío en el noventa y cinco por ciento (95%) de los casos, y en ningún evento podrá ser superior a diez (10) minutos. El contenido del mensaje deberá ser el siguiente:

*"Su Número de Identificación Personal es xxxxx y será usado para cambiar su línea xxxxxxxxxx a otro operador. Si no lo solicitó comuníquese con su operador móvil."*

El ABD deberá mantener, al menos por seis (6) meses a partir de su emisión, un registro de los NIP de Confirmación enviados y sus correspondientes números asociados.

### **3. Modificar el artículo 2.6.4.3 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 2.6.4.3. SOLICITUD DE PORTACIÓN.** El Proceso de Portación se inicia con la entrega de la Solicitud de Portación por parte del Usuario al Proveedor Receptor. La Solicitud de Portación puede hacerse por escrito, personalmente o a través de la línea telefónica de atención al cliente, o por cualquier otro medio que determine o convalide la Comisión.

En la Solicitud de Portación, el Usuario deberá proveer únicamente la siguiente información:

2.6.4.3.1. Para las personas naturales:

2.6.4.3.1.1. Nombre completo.

2.6.4.3.1.2. Número del documento de identidad.

2.6.4.3.1.3. Autorización ~~del suscriptor del titular de la línea del contrato de servicios de telecomunicaciones tratándose de servicios en la modalidad de pospago;~~ y copia del documento de identidad, en caso de que la solicitud no sea presentada por el mismo.

2.6.4.3.1.4. Número(s) telefónico(s) asociado(s) a la portación solicitada.

2.6.4.3.1.5. Proveedor Donante.

2.6.4.3.1.6. NIP de Confirmación para los Usuarios de Servicios Móviles, el cual ha sido enviado previamente por el ABD al Usuario a través de un mensaje corto de texto (SMS).

2.6.4.3.2. Para las personas jurídicas:

2.6.4.3.2.1. Razón social.

2.6.4.3.2.2. Número de Identificación Tributaria (NIT).

2.6.4.3.2.3. Copia del Certificado de Cámara de Comercio con fecha de expedición no superior a treinta (30) días.

2.6.4.3.2.4. ~~Tratándose de servicios en la modalidad de pospago~~ Autorización del representante legal y copia del documento de identidad, en caso de que la solicitud no sea presentada por el mismo.

2.6.4.3.2.5. Número(s) telefónico(s) asociado(s) a la portación solicitada.

2.6.4.3.2.6. Proveedor Donante.

2.6.4.3.2.7. NIP de Confirmación para los Usuarios de Servicios Móviles, el cual ha sido enviado previamente por el ABD al Usuario a través de un mensaje corto de texto (SMS).

**4. Modificar el artículo 2.6.4.5 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 2.6.4.5. VERIFICACIÓN DE LA SOLICITUD POR PARTE DEL ABD.** *Para efectos de aceptar o rechazar la Solicitud de Portación el ABD, una vez reciba la misma, deberá validar los siguientes aspectos:*

2.6.4.5.1. NIP de Confirmación ~~para personas naturales que sean Usuarios del Servicio Móvil,~~ y su concordancia con el Número No Geográfico de Redes objeto de portación.

2.6.4.5.2. Existencia de Solicitudes de Portación previas en trámite para el número a portarse.

2.6.4.5.3. Correspondencia de (los) Número(s) Telefónico(s) con los bloques de numeración *autorizados por el administrador de los recursos de identificación para uso del Proveedor Donante.*

**5. Modificar el artículo 2.6.4.6 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 2.6.4.6. ACEPTACIÓN O RECHAZO DE LA SOLICITUD DE PORTACIÓN POR PARTE DEL ABD.** El incumplimiento de cualquiera de los requisitos que deberá validar el ABD en los términos del artículo 2.6.4.5 originará el rechazo de la solicitud de Portación de que se trate, dando

por finalizado el Proceso de Portación respectivo. El ABD informará al Proveedor Receptor el rechazo de la Solicitud de Portación, indicando la causa respectiva, en un tiempo máximo de sesenta (60) minutos a partir de la presentación de la solicitud.

Quando se trate de una solicitud de portación de líneas prepago presentada por una persona natural, el ABD deberá rechazarla si el solicitante ya ha portado cinco (5) líneas diferentes durante el mismo mes.

Si la solicitud de Portación es aceptada por parte del ABD, este enviará al Proveedor Donante la solicitud de Portación, y simultáneamente informará al Proveedor Receptor que la misma fue aceptada.

**6. Modificar el artículo 2.6.4.7 de la Resolución CRC 5050 de 2016, el cual quedará así:**

**ARTÍCULO 2.6.4.7. ACEPTACIÓN O RECHAZO POR PARTE DEL PROVEEDOR DONANTE.** Si en el plazo acordado entre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones Móviles, para que el Proveedor Donante acepte o rechace la solicitud de Portación el ABD no recibe respuesta, se entenderá aceptada la solicitud de Portación y se continuará el Proceso de Portación.

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

2.6.4.7.1. Cuando el número del documento de identificación del solicitante no coincide con el titular de la línea ~~tratándose de servicios en la modalidad de postpago el solicitante no es el suscriptor del contrato del servicio de telecomunicaciones~~ o con el de la persona autorizada por este.

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

~~2.6.4.7.3. Cuando, con antelación a la solicitud de portación, el número portado haya sido desactivado por fraude.~~

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

2.6.4.7.2. Cuando se trate de solicitudes de portación de línea(s) que se encuentre(n) en alguno de los siguientes estados:

2.6.4.7.2.1. Desactivada(s) previo a la solicitud de portación.

2.6.4.7.2.2. Suspendida(s) por solicitud del usuario en los términos del Título II de la Resolución CRC 5050 de 2016.

2.6.4.7.2.3. Aquellas que correspondan a numeración que no ha sido implementada en la red.

2.6.4.7.2.4. Aquellas que correspondan a numeración implementada en la red que no han sido asignadas efectivamente a usuarios finales

La aceptación o rechazo de la Solicitud de Portación debe ser enviada por el Proveedor Donante al Proveedor Receptor, por medio del ABD, el cual a su vez la reenviará al Proveedor Receptor. En caso de rechazo de la Solicitud de Portación, el Proveedor Donante deberá remitir la justificación y prueba de este. Así mismo el ABD deberá remitir dicha justificación y prueba al Proveedor Receptor para su conocimiento. A su vez, el Proveedor Receptor deberá informar del rechazo y su justificación al usuario, en un plazo no mayor a tres (3) horas hábiles, contado a partir de la recepción de la respectiva comunicación.

Las pruebas que deberá remitir el Proveedor Donante al ABD como soporte del rechazo de la solicitud se presentarán en formato electrónico y corresponderán a los siguientes documentos:

i) Cuando se trate de servicios en la modalidad de pospago, copia de la última factura de la respectiva línea expedida por el Proveedor Donante. Cuando se trate de servicios en la modalidad prepago, la prueba mediante la cual se verificó que el documento de identificación del solicitante no coincide con el del titular de la línea o con el de la persona autorizada por este.

ii. Cuando se trate de solicitudes de portación de línea(s) que se encuentre(n) dentro de los estados del numeral 2.6.4.2 del presente artículo, prueba donde se determinó el estado de la misma.

~~ii) Cuando el número portado se encuentre reportado como extraviado o hurtado ante el Proveedor Donante, copia de la respectiva declaración efectuada por el usuario al operador a través de cualquier medio de atención dispuesto para tal fin.~~

~~iii) Cuando el número portado haya sido desactivado por fraude, copia de la prueba mediante la cual el Proveedor Donante determinó el fraude y de la desactivación correspondiente.~~

~~iv) Cuando tratándose se trate de servicios en la modalidad de pospago en los que el número a ser portado se encuentre suspendido por falta de pago, por terminación del contrato por falta de pago, o cuando existan obligaciones de pago exigibles, la fecha de la última obligación cuyo plazo se ha vencido, indicando el no pago de la misma.~~

~~iii) Cuando se trate de solicitudes de portación que incluyan líneas desactivadas, inactivas o que no existen en la red, para modalidades prepago y pospago, copia del documento mediante el cual el Proveedor Donante determinó el estado de desactivación, no activación o inexistencia.~~

**PARÁGRAFO.** Para los casos de solicitudes de portación múltiple, si el Proveedor Donante determinara que debe rechazar dicha solicitud en razón a que uno o varios de los números se encuentran incursos en alguna de las causales de rechazo enunciadas en el presente artículo, podrá denegar por una sola vez la solicitud de portación de la totalidad de los números contenidos en la misma. En este caso, el Proveedor Donante deberá informar en un único mensaje al proveedor Receptor a través del ABD los números del grupo en cuestión que se encuentran incursos de causal de rechazo, junto con la justificación y prueba correspondiente para cada uno de ellos.

Una vez el usuario aclare o subsane a través del proveedor receptor las causales de rechazo señaladas por el proveedor Donante en la solicitud inicial, este último no podrá alegar nuevas causales de rechazo para denegar la misma. En la solicitud de portación subsanada no deben incluirse los números que han sido debidamente rechazados según las causales expuestas en el presente artículo.

En caso de que el usuario expresamente haga la solicitud de que varios números en los que este sea titular se haga de manera conjunta, el proveedor Donante le dará aplicación a lo establecido en el presente artículo para portaciones múltiples. En todo caso, el usuario a su elección siempre puede portar su número de manera individual, sin perjuicio de las modificaciones contractuales a que haya lugar frente a los demás números no portados.

Dicha modificación entrará a regir desde el 1º de octubre de 2023.

## 6. CONSULTA PÚBLICA

procedimiento establecido en el artículo 2.2.13.3.2 del Decreto 1078 de 2015, se publica el proyecto de resolución "Por la cual se modifican disposiciones del régimen de Portabilidad Numérica Móvil definidas en el Capítulo 6 del Título II y se dictan otras disposiciones", junto con el presente documento soporte, los cuales son sometidos a consideración de los agentes interesados entre el XXX y xx de abril de 2023.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 62 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Los comentarios a la propuesta regulatoria serán recibidos a través del correo electrónico: [revisinrneypn@crcom.gov.co](mailto:revisinrneypn@crcom.gov.co).

## 7. BIBLIOGRAFÍA

CAO, Dong, LEUNG, Lawrence y LAW, Japhet S., Modifying inconsistent comparison matrix in analytic hierarchy process: a heuristic approach [En línea]. En: Decision Support Systems. Marzo, 2008. Vol. 44. No. 4. P. 944-956. Disponible en: < <https://doi.org/10.1016/j.dss.2007.11.002>>

COLOMBIA. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Documento de alternativas regulatorias - Revisión del Registro de Números Excluidos y fraude en la Portabilidad Numérica Móvil. 2021. Disponible en: < <https://www.crcom.gov.co/system/files/Proyectos%20Comentarios/2000-38-3-8/Propuestas/alternativas-rne-y-pnm.pdf>>

COLOMBIA. COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES. Revisión del Régimen de Reportes de Información Periódica. 2023. Disponible en: <https://www.crcom.gov.co/es/proyectos-regulatorios/2000-71-15?msclkid=5bf64b2eb46f11ecb83f7f5903c2dbd5>

ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. Multi-Criteria Decision Analysis. Methods and Software: Wiley, 2013. ISBN: 978-1-119-97707-9

SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM – Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. vol. 102, no 2. pp 251-318. Disponible en: <https://link.springer.com/article/10.1007/BF03191825>

WINSTON, Wayne L. Operations Research: Applications and Algorithms. 4 ed. Estados Unidos de América: Thomson Brooks/Cole. 2004, 1418 p. ISBN: 0-534-52020-0

## 8. ANEXOS

### 8.1. Anexo 1. Importancia relativa de criterios a partir de la escala de saaty

Documento Soporte " <i>Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1</i> "	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	<b>Página 63 de 80</b>	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

Para determinar la importancia relativa de los criterios identificados, se utiliza la escala propuesta por Saaty<sup>56</sup>, que permite obtener una matriz de preferencias reveladas, la cual es normalizada usando las reglas del proceso de análisis jerárquico. La escala por utilizar para comparar los criterios se presenta en la Tabla 6.

(¿Cuál es la importancia relativa del criterio X respecto del criterio Y?)

**Tabla 6. Escala de Saaty para la evaluación relativa de criterios**

Donde	Valor	Interpretación
Igual importancia	1	Al comparar un elemento con otro, no hay diferencia entre ellos.
Importancia moderada	3	Al comparar un elemento con otro, el primero es ligeramente más importante o preferido que el segundo.
Importancia fuerte	5	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera más importante o preferido que el segundo.
Importancia muy fuerte	7	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera mucho más importante o preferido que el segundo.
Extrema importancia	9	Al comparar un elemento con otro, el primero se considera absoluta o extremadamente más importante que el segundo.
Son valores intermedios	2,4,6,8	
Valores inversos de comparación	(1 ,1/3, 1/5, 1/7, 1/9)	

**Fuente:** Elaboración CRC con base en Saaty (2008).

A manera de ejemplo, se presenta la evaluación relativa de cuatro (4) criterios:

**Tabla 7. Ejemplo. Puntajes asignados en evaluación relativa de criterios**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4
Criterio 1	1	$C_{1,2} = 5,00$	7,00	9,00
Criterio 2	0,20	1	3,00	5,00
Criterio 3	0,14	0,33	1	3,00
Criterio 4	0,11	0,20	0,33	1

**Fuente:** Elaboración CRC

Para normalizar la matriz se divide cada celda sobre el total de la suma de su respectiva columna de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$PRC_{i,j} = \frac{C_{i,j}}{\sum_{i=1}^n C_{i,j}}$$

Donde:

$PRC_{i,j}$ : Porcentaje relativo del criterio  $i$  y sobre el criterio  $j$

<sup>56</sup> SAATY, Thomas L. Relative measurement and its generalization in decision making why pairwise comparisons are central in mathematics for the measurement of intangible factors the analytic hierarchy/network process [en línea]. En: RACSAM - Revista de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales. Serie A. Matemáticas. RACSAM, septiembre de 2008. Vol. 102, no 2. pp 251-318. [Consultado el 13 de mayo de 2020]. Disponible en: <https://rac.es/ficheros/doc/00576.PDF>



$C_{i,j}$ : Puntaje obtenido del criterio  $i$  sobre el criterio  $j$  según la escala de Saaty  
 $\sum_{i=1}^n C_{i,j}$ : Sumatoria de los puntajes de obtenidos en el criterio de la columna  $j$   
 $n$  = el número de criterios

**Tabla 8. Estructura de matriz de comparación de criterios**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n
Criterio 1	$C_{1,1}$	$C_{1,2}$	$C_{1,3}$	$C_{1,n}$
Criterio 2	$C_{2,1}$	$C_{2,2}$	$C_{2,3}$	$C_{2,n}$
Criterio 3	$C_{3,1}$	$C_{3,2}$	$C_{3,3}$	$C_{3,n}$
Criterio n	$C_{n,1}$	$C_{n,2}$	$C_{n,3}$	$C_{n,n}$
	$\sum_{i=1}^n C_{i,1}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,2}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,3}$	$\sum_{i=1}^n C_{i,n}$

Fuente: Elaboración CRC

**Tabla 9 Ejemplo: Cálculo de sumatoria de puntajes de criterios**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio 4
Criterio 1	1	$C_{1,2} = 5,00$	7,00	9,00
Criterio 2	0,20	1	3,00	5,00
Criterio 3	0,14	0,33	1	3,00
Criterio 4	0,11	0,20	0,33	1
	<b>1,45</b>	$\sum_{i=1}^n C_{i,2} = \mathbf{6,53}$	<b>11,33</b>	<b>18,00</b>

Fuente: Elaboración CRC

**Tabla 10. Ejemplo: Cálculo del porcentaje relativo de criterios**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n
Criterio 1	$PRC_{1,1}$	$PRC_{1,2} = \frac{C_{1,2}}{\sum_{i=1}^n C_{i,2}} = \frac{5}{6,53} = 76,53\%$	$PRC_{1,3}$	$PRC_{1,n}$
Criterio 2	$PRC_{2,1}$	$PRC_{2,2}$	$PRC_{2,3}$	$PRC_{2,n}$
Criterio 3	$PRC_{3,1}$	$PRC_{3,2}$	$PRC_{3,3}$	$PRC_{3,n}$
Criterio n	$PRC_{n,1}$	$PRC_{n,2}$	$PRC_{n,3}$	$PRC_{n,n}$

Fuente: Elaboración CRC

Después del cálculo de los porcentajes para cada una de las alternativas, se establecen los promedios aritméticos en cada una de las filas de la matriz, dando como resultado el ponderador de los criterios respectivos, así:

$$w_i = \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{i,j}}{n}$$

Donde:

$w_i$ : ponderador del criterio  $i$

$\sum_{j=1}^n PRC_{i,j}$ : sumatoria del porcentaje relativo para el criterio  $i$

**Tabla 11. Matriz de criterios normalizada y cálculo de ponderador**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n	$w_i$
Criterio 1	$PRC_{1,1}$	$PRC_{1,2}$	$PRC_{1,3}$	$PRC_{1,n}$	$w_1 = \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{1,j}}{n}$
Criterio 2	$PRC_{2,1}$	$PRC_{2,2}$	$PRC_{2,3}$	$PRC_{2,n}$	$w_2$
Criterio 3	$PRC_{3,1}$	$PRC_{3,2}$	$PRC_{3,3}$	$PRC_{3,n}$	$w_3$
Criterio n	$PRC_{n,1}$	$PRC_{n,2}$	$PRC_{n,3}$	$PRC_{n,n}$	$w_n$

Fuente: Elaboración CRC

**Tabla 12. Ejemplo. Cálculo de ponderadores de criterios**

	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3	Criterio n	$w_i$
Criterio 1	68,78%	76,53%	61,76%	50,00%	$w_1 = \frac{257,07\%}{4} = 64,27\%$
Criterio 2	13,76%	15,31%	26,47%	27,78%	$w_2 = 20,83\%$
Criterio 3	9,83%	5,10%	8,82%	16,67%	$w_3 = 10,10\%$
Criterio n	7,64%	3,06%	2,94%	5,56%	$w_n = 4,80\%$

Fuente: Elaboración CRC

De esta forma, se obtiene el ponderador  $w$  de cada uno de los criterios. En el ejemplo, el criterio 1 tiene, por ejemplo, un peso de 64,27%, mientras que el criterio 4 tiene un peso de 4,8%.

Para verificar que la evaluación de criterios es consistente, y que el cálculo de los ponderadores es adecuado, se debe realizar una prueba de consistencia. Nótese, por ejemplo, que la asignación de puntajes en la escala de criterios indica a simple vista que el criterio más importante es el criterio 1, seguido del 2, luego el 3, y finalmente el criterio 4 es el menos importante.

Para verificar esta consistencia de manera objetiva, primero se calcula el valor de referencia  $\lambda$ , equivalente a

$$\lambda = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \frac{\sum_{j=1}^n PRC_{i,j} * w_j}{w_i}$$

En el ejemplo, este valor es igual a  $\lambda = 4,1740$ . Con este valor, se calcula el índice de consistencia, equivalente a

$$IC = \frac{\lambda - n}{n - 1}$$

Esta toma un valor de  $IC = \frac{4,1740-4}{4-1} = 0,058$ . Se calcula el valor de referencia de la prueba de consistencia  $PR$ :

$$PC = \frac{IC}{IR}$$

Donde  $IR$  corresponde al "Random Index"; parámetro que depende del número de criterios, y que determina el tamaño de la matriz, de acuerdo con la siguiente tabla:

**Tabla 13. Random Index según número de criterios**

Número de criterios	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Random Index	0	0	0,58	0,9	1,12	1,24	1,32	1,41	1,45	1,49

Fuente: Elaboración CRC con base en Saaty (2008).

Si el valor  $PC$  es menor a 0,1, la asignación de puntajes y resultante asignación de pesos es consistente.

En el ejemplo, la asignación de pesos a los cuatro criterios es consistente, al ser  $PC$  menor a 0,1.

$$PC = \frac{0,058}{0,9} = 0,06 < 0,1 \rightarrow \text{Consistente}$$

## 8.2. Anexo 2. Tabulación de los ponderadores de los subcriterios

### **MULTIPLICIDAD DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN FRENTE A LA CAUSAL DE RECHAZO DE LA PNM, ASOCIADA A FRAUDE**

El peso ponderador de cada uno de los criterios (metodología descrita en el Anexo 1) relacionados a la problemática "multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude" se muestra en la Tabla 14, en la columna "PONDERADOR DE LOS CRITERIOS" se evidencia que los subcriterios costos operativos y costos de transacción tienen un mayor peso respecto a los demás (18,3%).

**Tabla 14. Matriz normalizada de comparación de criterios.**

Criterios	Costos operativos	Costos administrativos	Información oportuna	Complettud de la información	Confiabilidad de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Mejoras en las condiciones de competencia	Simplicidad en la implementación	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS
Costos operativos	18.3%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	18.3%	19.2%	19.2%	19.2%	<b>18.3%</b>
Costos administrativos	9.2%	8.8%	8.8%	8.8%	8.8%	9.2%	7.7%	9.1%	9.1%	<b>8.8%</b>
Información oportuna	9.2%	8.8%	8.8%	8.8%	8.8%	9.2%	7.7%	9.1%	9.1%	<b>8.8%</b>
Complettud de la información	9.2%	8.8%	8.8%	8.8%	8.8%	9.2%	7.7%	9.1%	9.1%	<b>8.8%</b>
Confiabilidad de la información	9.2%	8.8%	8.8%	8.8%	8.8%	9.2%	7.7%	9.1%	9.1%	<b>8.8%</b>
Costos de transacción	18.3%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	18.3%	19.2%	19.2%	19.2%	<b>18.3%</b>
Transparencia en el proceso	14.7%	17.5%	17.5%	17.5%	17.5%	14.7%	15.4%	12.7%	12.7%	<b>15.6%</b>
Mejoras en las condiciones de competencia	6.0%	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%	6.0%	7.7%	6.3%	6.3%	<b>6.3%</b>
Simplicidad en la implementación	6.0%	6.1%	6.1%	6.1%	6.1%	6.0%	7.7%	6.3%	6.3%	<b>6.3%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración CRC.

Al aplicar la prueba de consistencia, de acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 1, se obtiene un valor de 0,02, inferior a 0,1, y se comprueba que la elección de los puntajes de los criterios y el consecuente cálculo del peso de cada criterio es consistente.

**Tabla 15. Prueba de consistencia de los ponderadores.**

Lambda max	9.167	Índice de consistencia	0.02	R.I.	1.45	Prueba de Consistencia	1.4%	Consistente
------------	-------	------------------------	------	------	------	------------------------	------	-------------

Fuente: Elaboración CRC

## **DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN**

El peso ponderador de cada uno de los criterios (metodología descrita en el Anexo 1) relacionados a la problemática "dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación" se muestra en la Tabla 16, en la columna "PONDERADOR DE LOS CRITERIOS" se evidencia que los subcriterios costos operativos y costos de transacción tienen un mayor peso respecto a los demás (17,1%).

**Tabla 16. Matriz normalizada de comparación de criterios.**

Criterios	Costos operativos	Costos administrativos	Información oportuna	Complettud de la información	Confiabilidad de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Innovación en los procesos	Simplicidad en la implementación	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS
Costos operativos	17.2%	16.5%	16.5%	16.5%	16.5%	17.2%	17.9%	18.1%	17.5%	<b>17.1%</b>
Costos administrativos	8.6%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.6%	7.1%	8.5%	8.6%	<b>8.3%</b>
Información oportuna	8.6%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.6%	7.1%	8.5%	8.6%	<b>8.3%</b>
Complettud de la información	8.6%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.6%	7.1%	8.5%	8.6%	<b>8.3%</b>
Confiabilidad de la información	8.6%	8.2%	8.2%	8.2%	8.2%	8.6%	7.1%	8.5%	8.6%	<b>8.3%</b>
Costos de transacción	17.2%	16.5%	16.5%	16.5%	16.5%	17.2%	17.9%	18.1%	17.5%	<b>17.1%</b>
Transparencia en el proceso	13.7%	16.5%	16.5%	16.5%	16.5%	13.7%	14.3%	11.9%	12.3%	<b>14.7%</b>
Innovación en los procesos	5.7%	5.8%	5.8%	5.8%	5.8%	5.7%	7.1%	6.0%	6.1%	<b>6.0%</b>
Simplicidad en la implementación	12.0%	11.8%	11.8%	11.8%	11.8%	12.0%	14.3%	11.9%	12.3%	<b>12.2%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración CRC

Al aplicar la prueba de consistencia, de acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 1, se obtiene un valor de 0,00, inferior a 0,1, y se comprueba que la elección de los puntajes de los criterios y el consecuente cálculo del peso de cada criterio es consistente.

**Tabla 17. Prueba de consistencia de los ponderadores.**

Lambda max	9.019	Índice de consistencia	0.00	R.I.	1.45	Prueba de Consistencia	0.2%	Consistente
------------	-------	------------------------	------	------	------	------------------------	------	-------------

Fuente: Elaboración CRC

## **DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN- DESEMPATE ALTERNATIVAS 2 Y 4**

El peso ponderador de cada uno de los criterios (metodología descrita en el Anexo 1) relacionados con las alternativas 2 y 4 de la problemática "dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación" se muestra en la Tabla 18, en la columna "PONDERADOR DE LOS CRITERIOS" se evidencia que los subcriterios costos operativos y efectividad para prevenir el fraude tienen un mayor peso respecto a los demás (23,8%).

**Tabla 6. Matriz normalizada de comparación de criterios.**

Criterios	Costos operativos	Efectividad para prevenir el fraude	Transparencia en el proceso	Simplicidad en la implementación	Tiempos de implementación	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS
Costos operativos	23,8%	23,8%	23,6%	24,4%	23,6%	<b>23,8%</b>
Efectividad para prevenir el fraude	23,8%	23,8%	23,6%	24,4%	23,6%	<b>23,8%</b>
Transparencia en el proceso	19,0%	19,0%	18,9%	18,3%	18,9%	<b>18,8%</b>
Simplicidad en la implementación	14,3%	14,3%	15,1%	14,6%	15,1%	<b>14,7%</b>
Tiempos de implementación	19,0%	19,0%	18,9%	18,3%	18,9%	<b>18,8%</b>
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración CRC

Al aplicar la prueba de consistencia, de acuerdo con la metodología descrita en el Anexo 1, se obtiene un valor de -0,54, inferior a 0,1, y se comprueba que la elección de los puntajes de los criterios y el consecuente cálculo del peso de cada criterio es consistente.

**Tabla 19. Prueba de consistencia de los ponderadores.**

Lambda max	2,842	Índice de consistencia	-0,54	R.I.	1,12	Prueba de Consistencia	-48,2%	Consistente
------------	-------	------------------------	-------	------	------	------------------------	--------	-------------

Fuente: Elaboración CRC

### 8.3. Anexo 3. Escala de Likert

## **MULTIPLICIDAD DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN FRENTE A LA CAUSAL DE RECHAZO DE LA PNM, ASOCIADA A FRAUDE**

**Tabla 20. Escala de Likert para cada uno de los subcriterios de la metodología de multicriterio**

<b>Criterio</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
Costos Administrativos	Los costos administrativos aumentan para más de dos agentes o en mayor magnitud por la complementariedad de las medidas: la Comisión y los agentes de vigilancia y control.	Los costos administrativos aumentan para uno de los agentes: la Comisión o los agentes de vigilancia y control.	La alternativa propuesta no implica variación de costos administrativos.	Los costos administrativos disminuyen para uno de los agentes: la Comisión o los agentes de vigilancia y control.	Los costos administrativos disminuyen para más de dos agentes o en mayor magnitud por la complementariedad de las medidas: la Comisión y los agentes de vigilancia y control.
Información oportuna	La alternativa limita los estándares de calidad (información oportuna) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información oportuna	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Información oportuna).	La alternativa mejora los procesos para contar con información oportuna.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información oportuna.
Complejidad de la información	La alternativa limita los estándares de calidad (completitud de la información) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información completa	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Complejidad de la información).	La alternativa mejora los procesos para contar con información completa.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información completa.
Confiabilidad de la información	La alternativa limita los estándares de calidad (confiabilidad de la información) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información confiable	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Confiabilidad de la información).	La alternativa mejora los procesos para contar con información confiable.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información completa.

Costos de transacción	Con la alternativa regulatoria limita la libre elección, dados los elevados costos de cambio, y multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo.	Con la alternativa regulatoria se desincentiva la libre elección del usuario, dado que el usuario se enfrenta a altos costos de cambio relacionados con la multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo y una alta probabilidad de ser rechazado	A través de la alternativa regulatoria si bien se promueve la libre elección del usuario, este se seguirá enfrentando a algunos costos de cambio relacionados con la multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo que afecta la probabilidad de portación.	Con la alternativa regulatoria se promueve la libre elección del usuario, al reducir los costos de transacción dada la claridad de la normatividad dentro del proceso de portabilidad numérica móvil.	Con la alternativa regulatoria se garantiza una efectiva portación, dada la simplificación de requerimientos en el trámite de cambio de operador.
Mejora en las condiciones de competencia	La alternativa restringe la participación efectiva de los bienes y servicios de los agentes que participan en los mercados que se integran por servicios móviles	Desincentiva la mejora continua de un entorno de competencia que vele por la protección de los intereses de los consumidores y de la protección de la libre competencia en los mercados.	La alternativa no genera cambios en el entorno de competencia	Mejora el entorno de competencia velando por la protección de los intereses de los consumidores y la protección de la libre competencia en los mercados.	La alternativa plantea un estímulo económico que promueve la mejora continua de la competencia.
Simplicidad en la implementación	La medida es compleja e implica aumento en recursos para su implementación	La medida es compleja pero no implica un aumento de recursos en su implementación	No hay cambios	Hay simplificación, pero no hay ahorro de recursos en su implementación	Simplificación y ahorro en recursos en implementación
Costos operativos	Este subcriterio se puntúa de acuerdo con los resultados obtenidos en la consulta sectorial (Ver Anexo 5).				
Transparencia en el proceso					

Fuente: Elaboración CRC

## **DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN**

**Tabla 21. Escala de Likert para cada uno de los subcriterios de la metodología de multicriterio**

criterio	1	2	3	4	5
Costos Administrativos	Los costos administrativos aumentan para más de dos agentes o en mayor magnitud por la complementariedad de las medidas: la Comisión y los agentes de vigilancia y control.	Los costos administrativos aumentan para uno de los agentes: la Comisión o los agentes de vigilancia y control.	La alternativa propuesta no implica variación de costos administrativos.	Los costos administrativos disminuyen para uno de los agentes: la Comisión o los agentes de vigilancia y control.	Los costos administrativos disminuyen para más de dos agentes o en mayor magnitud por la complementariedad de las medidas: la Comisión y los agentes de vigilancia y control.

Información oportuna	La alternativa limita los estándares de calidad (información oportuna) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información oportuna	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Información oportuna).	La alternativa mejora los procesos para contar con información oportuna.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información oportuna.
Complejidad de la información	La alternativa limita los estándares de calidad (complejidad de la información) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información completa	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Complejidad de la información).	La alternativa mejora los procesos para contar con información completa.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información completa.
Confiabilidad de la información	La alternativa limita los estándares de calidad (confiabilidad de la información) dentro del proceso de PNM.	La alternativa desincentiva la mejora continua en los estándares de calidad que permitan contar con información confiable	La alternativa no implica cambios en la calidad de la información (Confiabilidad de la información).	La alternativa mejora los procesos para contar con información confiable.	La alternativa promueve la mejora continua en los procesos para contar con información completa.
Costos de transacción	Con la alternativa regulatoria limita la libre elección, dados los elevados costos de cambio, y la ausencia de validaciones en la titularidad	Con la alternativa regulatoria se desincentiva la libre elección del usuario, dado que el usuario se enfrenta a altos costos de cambio relacionados con la validación de titularidad y una alta probabilidad de ser rechazado	A través de la alternativa regulatoria si bien se promueve la libre elección del usuario, este se seguirá enfrentando a algunos costos de cambio relacionados con la validación de titularidad que afecta la probabilidad de portación.	Con la alternativa regulatoria se promueve la libre elección del usuario, al reducir los costos de transacción a los que este se enfrenta con ocasión del proceso de portabilidad numérica móvil.	Con la alternativa regulatoria se garantiza una efectiva portación, dada la simplificación de requerimientos en el trámite de cambio de operador.
Innovación en los procesos	La alternativa restringe uso de herramientas novedosas o con un componente tecnológico.	La alternativa desincentiva el uso de herramientas novedosas o con un componente tecnológico.	La alternativa no genera cambios.	Promueve un mayor uso de herramientas novedosas o con un componente tecnológico.	Promueve la automatización de todos los procesos.
Simplicidad en la implementación	Este subcriterio se puntúa de acuerdo con los resultados obtenidos en la consulta sectorial (Ver. Anexo 5).				
Costos operativos					
Transparencia en el proceso					

Fuente: Elaboración CRC



## **DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN- DESEMPATE ALTERNATIVAS 2 Y 4**

Para el desempate de las Alternativas 2 y 4 relacionadas con la dificultad en la validación de la titularidad en el proceso de portación se utilizó el mismo procedimiento metodológico descrito en el 1.1. Anexo 1. Importancia relativa de criterios a partir de la escala de saaty, pero ahora evaluando, para cada uno de los criterios establecidos, el desempeño relativo que cada alternativa tenía frente a las demás. Es decir, utilizando la escala de Saaty se construyeron tantas matrices de comparación, como criterios definidos.

Adicionalmente, la evaluación de los criterios evaluados por los operadores se hizo mediante el cálculo de las preferencias grupales. Posteriormente se calcularon los ponderadores, y en el caso para el cual aplicara<sup>57</sup>, se hizo la respectiva prueba de consistencia.

Lo anterior permitió obtener, una matriz como la descrita en el literal b de la Ilustración 11, en donde  $A_{m,i}$  corresponde al desempeño relativo de la alternativa  $m$ , de acuerdo con el criterio  $i$ . Dado que los criterios corresponden a medidas cuantificables, el puntaje se relativizó de forma tal que, el desempeño de cada alternativa sumara también 100% por criterio (por fila).

Estos resultados, junto con los ponderadores por criterio obtenidos previamente, literal a. de la Ilustración 11, sirvieron de insumo para hacer el cálculo del desempeño global de cada una de las alternativas, tal como se esquematizó en el literal c. de la Ilustración 11. Al respecto, el consenso de la literatura<sup>58</sup> sugiere una agregación aditiva, según la cual los desempeños de las  $k$  alternativas sumen el 100%. Esta agregación se obtiene mediante el producto entre el ponderador de cada criterio y el desempeño relativo que cada alternativa tuvo frente al mismo, de forma tal que la sumatoria de la columna da cuenta del desempeño global de la alternativa, siendo éste el resultado final de la metodología que permite deducir, a la luz de los criterios evaluados, cuál es la mejor opción para resolver el desempate entre la Alternativa 2 y 4 (ver Anexo 4).

### **Ilustración 11. Cálculo del desempeño local y global de las alternativas**

#### **a. Ponderadores por criterio**

Criterio	Ponderador
Criterio1	$w_1$
Criterio2	$w_2$
⋮	⋮
Criterio n	$w_n$

#### **b. Desempeño local de las alternativas**

Alt. 1	...	Alt. k	Sumatorias
$A_{1,1}$	...	$A_{k,1}$	$\sum_{m=1}^k A_{m,1} = 100\%$
$A_{1,2}$	...	$A_{k,2}$	$\sum_{m=1}^k A_{m,2} = 100\%$
⋮	⋮	⋮	⋮
$A_{1,n}$	...	$A_{k,n}$	$\sum_{m=1}^k A_{m,n} = 100\%$

#### **c. Desempeño global de las alternativas**

<sup>57</sup> Por la definición de transitividad, una matriz de comparación sólo puede ser no transitiva cuando se comparan mínimo tres elementos.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 39.

Alt. 1	...	Alt. k	Sumatorias
$w_1 \cdot A_{1,1}$	...	$w_1 \cdot A_{k,1}$	$\sum_{m=1}^k w_1 \cdot A_{m,1} = w_1$
$w_2 \cdot A_{1,2}$	...	$w_2 \cdot A_{k,2}$	$\sum_{m=1}^k w_2 \cdot A_{m,2} = w_2$
$\vdots$	$\ddots$	$\vdots$	$\vdots$
$w_n \cdot A_{1,n}$	...	$w_n \cdot A_{k,n}$	$\sum_{m=1}^k w_n \cdot A_{m,n} = w_n$
$\sum_{i=1}^n w_i \cdot A_{1,i}$	...	$\sum_{i=1}^n w_i \cdot A_{k,i}$	$\sum_{m=1}^k \sum_{i=1}^n w_i \cdot A_{m,i} = 100$

Fuente: Elaboración CRC, con base en ISHIZAKA, Alessio y NEMERY, Philippe. 2013

#### 8.4. Anexo 4. Evaluación de subcriterios de cada alternativa

### MULTIPLICIDAD DE CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN FRENTE A LA CAUSAL DE RECHAZO DE LA PNM, ASOCIADA A FRAUDE

Tabla 22. Puntaje por subcriterios: escala de Likert

Alternativas	Costos operativos	Costos Administrativos	Información oportuna	Complejidad de la información	Confiable de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Mejora en las condiciones de competencia	Simplicidad en la implementación
Alternativa 1 Statu Quo	3,00	3,00	2,00	2,00	2,00	2,00	1,50	3,00	3,00
Alternativa 2 Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso.	2,89	4,00	5,00	4,00	3,00	3,00	3,75	4,00	1,00
Alternativa 3 Definir situaciones que implican fraude para la desactivación de la línea.	2,89	4,00	4,00	4,00	5,00	4,00	4,17	4,00	1,00
Alternativa 4 Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso y definir situaciones que implican fraude para la desactivación de la línea.	3,44	5,00	5,00	4,00	5,00	4,00	4,67	4,00	1,00

Fuente: Elaboración CRC

Tabla 23. Puntaje ponderado por subcriterios

Alternativas	Criterios	Costos operativos	Costos administrativos	Información oportuna	Complejidad de la información	Confiable de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Mejoras en las condiciones de competencia	Simplicidad en la implementación
		PODERADOR DE LOS CRITERIOS	18,3%	8,8%	8,8%	8,8%	8,8%	18,3%	15,6%	6,3%
Alternativa 1 Statu Quo		46,4%	11,0%	5,3%	3,5%	3,5%	7,3%	4,7%	3,8%	3,8%
Alternativa 2 Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso.		67,7%	10,6%	7,0%	8,8%	7,0%	5,3%	11,0%	11,7%	5,1%
Alternativa 3 Definir situaciones y condiciones que implican potencial fraude para la desactivación de la línea.		74,4%	10,6%	7,0%	7,0%	8,8%	14,6%	13,0%	5,1%	1,3%
Alternativa 4 Establecer una causal de rechazo asociada a fraude en el proceso y definir situaciones y condiciones que implican potencial fraude para la desactivación de la línea.		81,5%	12,6%	8,8%	8,8%	7,0%	8,8%	14,5%	5,1%	1,3%

Fuente: Elaboración CRC

### DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN

Tabla 24. Puntaje por subcriterios: escala de Likert

Alternativas	Costos operativos	Costos Administrativos	Información oportuna	Complejidad de la información	Confiablez de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Innovación en los procesos	Simplicidad en la implementación	
Alternativa 1	3,0	3	2	2	2	3	3,1	3	4,5	
Alternativa 2	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios (personas naturales, personas jurídicas, prepago y postpago).	1,3	4	5	4	5	4	2,3	3	1,4
Alternativa 3	Fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.	1,4	3	4	3	4	4	2,8	4	1,4
Alternativa 4	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.	1,4	4	5	4	5	4	2,2	4	1,2
Alternativa 5	Control por parte de los PRSTM de sus comercializadores.	1,6	3	3	3	3	3	2,2	4	1,6

Fuente: Elaboración CRC

**Tabla 25. Puntaje ponderado por subcriterios**

Alternativas	Criterios	PONDERADOR DE LOS CRITERIOS	Costos operativos	Costos administrativos	Información oportuna	Complejidad de la información	Confiablez de la información	Costos de transacción	Transparencia en el proceso	Innovación en los procesos	Simplicidad en la implementación
			17,1%	8,3%	8,3%	8,3%	8,3%	17,1%	14,7%	6,0%	12,2%
Alternativa 1	Statu Quo	59%	10,3%	5,0%	3,3%	3,3%	3,3%	10,3%	9,1%	3,6%	11,0%
Alternativa 2	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios (personas naturales, personas jurídicas, prepago y postpago).	62%	4,6%	6,6%	8,3%	6,6%	8,3%	13,7%	6,9%	3,6%	3,5%
Alternativa 3	Fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.	58%	4,9%	5,0%	6,6%	5,0%	6,6%	13,7%	8,3%	4,8%	3,5%
Alternativa 4	Equilibrar requisitos de PNM para todos los usuarios y fortalecer la validación de identidad del titular de la línea a portar.	63%	4,7%	6,6%	8,3%	6,6%	8,3%	13,7%	6,6%	4,8%	3,0%
Alternativa 5	Control por parte de los PRSTM de sus comercializadores.	51%	5,3%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	10,3%	6,4%	4,8%	3,9%

Fuente: Elaboración CRC

## **DIFICULTAD EN LA VALIDACIÓN DE LA TITULARIDAD EN PROCESO DE PORTACIÓN- DESEMPATE ALTERNATIVAS 2 Y 4**

**Tabla 26. Puntajes por criterio y puntajes ponderados**

Criterios de evaluación	Ponderación por criterio	Puntajes por criterio		Puntajes ponderados	
		Alternativa 2	Alternativa 4	Alternativa 2	Alternativa 4
Costos operativos	23,8%	48,8%	51,2%	11,6%	12,2%
Transparencia en el proceso	18,8%	55,1%	44,9%	10,4%	8,4%
Simplicidad en la implementación	14,7%	53,3%	46,7%	7,8%	6,9%
Efectividad para prevenir el fraude	23,8%	27,6%	72,4%	6,6%	17,2%
Tiempos de implementación	18,8%	83,3%	16,7%	15,7%	3,1%

Fuente: Elaboración CRC

### **8.5. Anexo 5. Metodología ejercicio de Psicología del Consumidor**

El Centro Nacional de Consultoría (CNC) adelanta las investigaciones dentro de los lineamientos de muestreo probabilístico e implementa los procesos de acuerdo con la norma de calidad ISO 20252-

2012. El diseño muestral utilizado en el ejercicio de psicología del consumidor es probabilístico en hogares y planteó la recolección de información de los servicios móviles (telefonía e internet). A continuación se presentan los aspectos más importantes del diseño de la muestra.

**Universo en estudio:** El universo en estudio está compuesto por los hogares de Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que usen los servicios móviles. Las encuestas se realizaron de manera presencial (cara a cara) en el hogar del encuestado.

### Población Estimada

Unidad de Observación: Unidad de observación: la unidad de observación es el hogar.

La Tabla 27 presenta la cantidad de hogares en cada una de las ciudades en estudio, como referente del tamaño del universo en estudio. Esta información corresponde a las proyecciones poblacionales al año 2022 que realiza el DANE.

**Tabla 27. Tamaño del universo de referencia (cantidad de hogares) por ciudad**

Ciudad	Cantidad de hogares
Bogotá, D.C.	2.767.115
Medellín	898.447
Cali	765.823
Barranquilla	356.668
<b>Total</b>	<b>4.788.053</b>

### Marco de Muestreo

El marco de muestreo para la selección de manzanas cartográficas en la implementación del operativo de campo fue el Marco Geoestadístico Nacional provisto por el DANE, el cual fue actualizado con información del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018 realizado por el DANE. Este marco es el dispositivo que permite ejecutar el plan de muestreo construido para la investigación.

### Método de muestreo

El mecanismo propuesto por el CNC para seleccionar la muestra de hogares fue muestreo probabilístico, el cual permite inferir los resultados observados en la muestra al universo representado.

El diseño muestral es probabilístico estratificado en dos etapas con selección de unidades por Muestreo Aleatorio Simple. Este es un estudio que permite inferencias de los resultados observados en la muestra al universo en estudio. La variable principal de estratificación es el Nivel Socio Económico (NSE) de la

vivienda del encuestado en cada una de las ciudades, construido a partir de la agrupación del estrato que utilizan las empresas proveedoras de servicios públicos para establecer las tarifas: NSE bajo: estratos 1 y 2; NSE medio: estrato 3; NSE alto: estratos 4, 5 y 6. El diseño de muestreo considera 2 etapas de muestreo para la selección de las unidades estadísticas: bloques cartográficos y hogares.

i. Etapa I. Selección de bloques cartográficos. En cada estrato estadístico se seleccionaron bloques cartográficos por Muestreo Aleatorio Simple a partir del marco de muestreo.

ii. Etapa II. Selección de hogares. La selección de hogares dentro del bloque cartográfico se realizó por Muestreo Aleatorio Simple. Debido a que el Centro Nacional de Consultoría tiene el número de hogares por bloque cartográfico, el diseño puede plantearse de esta manera. Se aclara que, dentro de los hogares, para preguntar por los servicios de telecomunicaciones, se garantizó que al menos hayan hecho uso de uno de estos servicios en los últimos 6 meses. En cada uno de los hogares útiles para el estudio se pidió colaboración al jefe de hogar o a su cónyuge para responder el cuestionario.

### Tamaño de muestra, margen de error muestral y nivel de confianza

El tamaño de muestra logrado fue de 937 hogares en servicios móviles. La confiabilidad asociada a los indicadores de resultados en cada uno de los servicios es de 95% y el error de muestreo de 3,5%. En todos los casos, el nivel de precisión estadística es robusto y permite tomar decisiones a partir de los indicadores de resultados.

## 8.6. Anexo 6. Consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y Fraude en la PNM"

Siguiendo la metodología de AIN, y en aras de contar con información relevante para evaluar las alternativas regulatorias planteadas en el marco del proyecto regulatorio "Registro de números excluidos y fraude en la portabilidad numérica", se dispuso una encuesta a los operadores de servicios móviles, entre el 28 diciembre de 2022 y el 20 de enero de 2023.

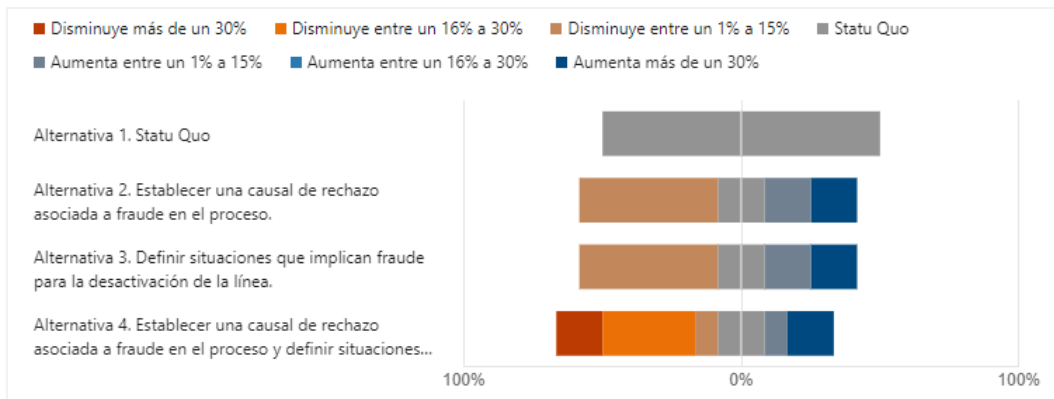
A continuación se presentan los resultados de esta consulta sectorial

1. Teniendo en cuenta que existen *multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.*

Evalué si cada alternativa propuesta implica una disminución o aumento de los **costos operativos** en los que incurriría como operador, derivados de la implementación de la propuesta regulatoria.

Documento Soporte "Revisión del proceso de portabilidad numérica móvil y del Registro de Números Excluidos – Fase 1"	Cód. Proyecto: 2000-38-3-8	Página 77 de 80	
	Actualizado: 04/04/2023	Revisado por: Política Regulatoria y Competencia	Revisión No. 4
Formato aprobado por: Relacionamiento con Agentes: Fecha de vigencia: 08/08/2022			

**Gráfico 13. Variación estimada de costos operativos para las alternativas relacionadas con multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

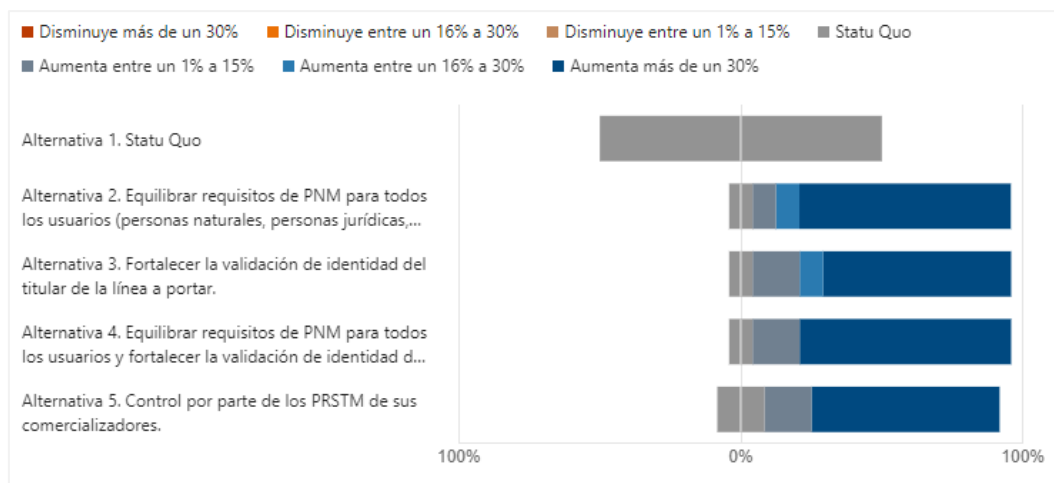


**Fuente:** Basados en la consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la PNM"

2. Teniendo en cuenta que existen una ***dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.***

Evalué si cada alternativa propuesta implica una disminución o aumento de los **costos operativos** en los que incurriría como operador, derivados de la implementación de la propuesta regulatoria.

**Gráfico 14. Variación estimada de costos operativos para las alternativas relacionadas con dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.**

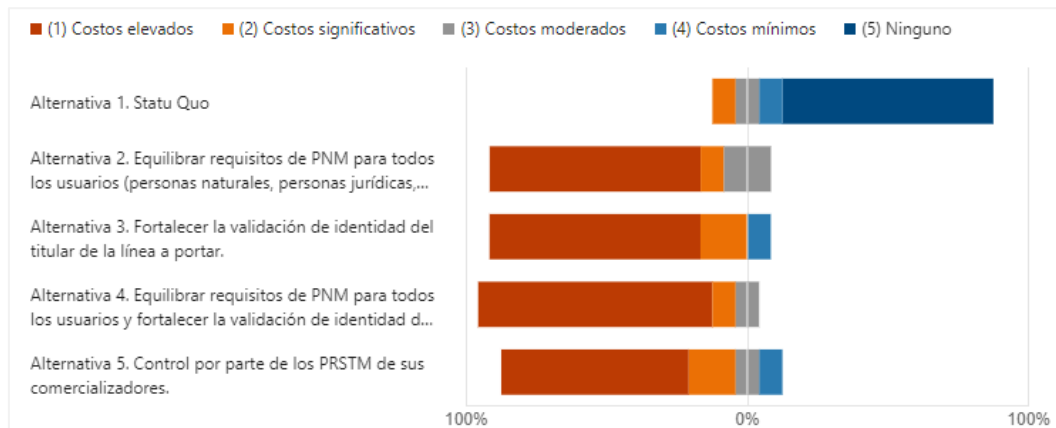


**Fuente:** Basados en la consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la PNM"

3. Teniendo en cuenta que existen una ***dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.***

Evalué si cada alternativa propuesta implica **costos de implementación** relacionados con desarrollos, software, (...) derivados de la medida regulatoria.

**Gráfico 15. Nivel de costos de implementación estimados para las alternativas relacionadas con dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación.**

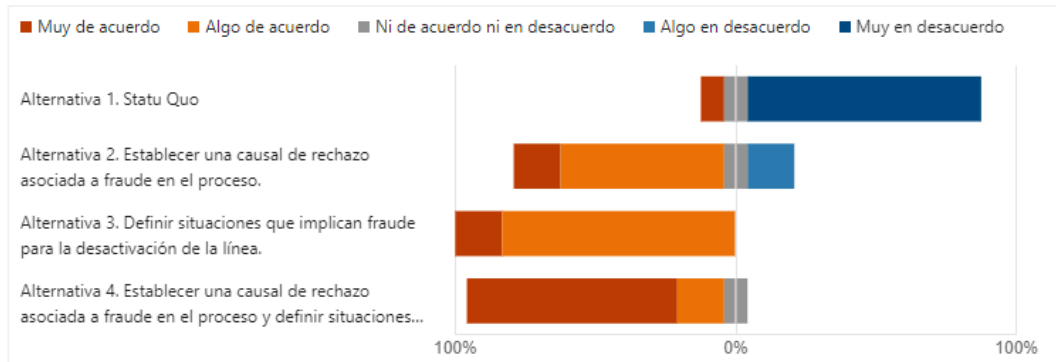


**Fuente:** Basados en la consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la PNM"

4. Teniendo en cuenta que existen ***multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.***

Evalué si cada alternativa propuesta **promueve la transparencia en el proceso** de portación frente a los usuarios y a los mismos operadores.

**Gráfico 16. Evaluación de la promoción de la transparencia en el proceso para las alternativas relacionadas con multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**

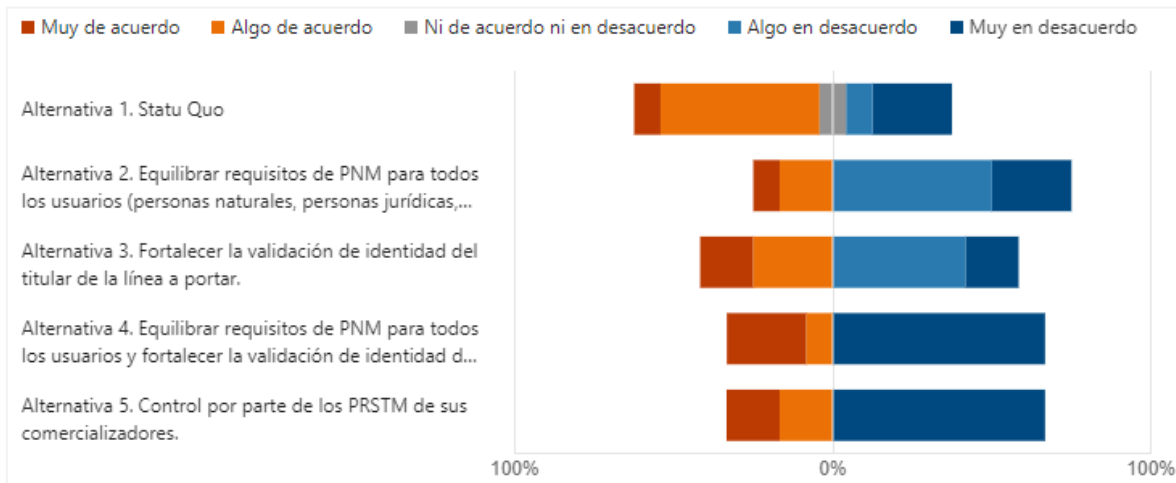


**Fuente:** Basados en la consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la PNM"

5. Teniendo en cuenta que existen una *dificultad en la validación de la titularidad en proceso de portación*.

Evalué si cada alternativa propuesta **promueve la transparencia en el proceso** de portación frente a los usuarios y a los mismos operadores.

**Gráfico 17. Evaluación de la promoción de la transparencia en el proceso para las alternativas relacionadas con multiplicidad de criterios de interpretación frente a la causal de rechazo de la PNM, asociada a fraude.**



**Fuente:** Basados en la consulta sectorial del proyecto "Registro de Números Excluidos y fraude en la PNM"