

Bogotá, julio 22 de 2011

Doctor
Cristhian Lizcano Ortiz
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones
Carrera 7 No. 77-01 Pisos 9 y 10
Bogotá

Asunto: Comentarios al proyecto de resolución “por la cual se establecen las reglas para la restricción de la operación en las redes móviles de equipos terminales hurtados y/o extraviados y se modifican los artículos 4, 10 y 93 de la Resolución CRC 3066 de 2011”

Apreciado doctor **Lizcano**:

Nos permitimos presentar algunas consideraciones en relación con el proyecto de resolución de la referencia, sobre condiciones regulatorias para el control del uso de equipos terminales móviles hurtados y/o extraviados y con alteraciones en sus mecanismos de identificación, sin perjuicio de los comentarios particulares que de manera independiente presente cada una de las compañías.

I. La Comisión de Regulación de Comunicaciones es, conforme a la ley, la entidad responsable de la administración de las bases de datos

Es importante asegurar que la regulación expedida por la Comisión se ajuste al marco legal vigente en esta materia, en particular a las disposiciones de la Ley 1453 de junio 24 de 2011, “por la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad”, y las del Decreto 1630 de 2011, “por medio del cual se adoptan medidas para restringir la operación de equipos terminales hurtados que son utilizados para la prestación de servicios de telecomunicaciones móviles”.

La regla general establecida por la legislación es que la administración de las bases de datos debe efectuarse por un tercero, distinto de los operadores (Ley 1453 de 2011, arts. 105 y 106); Decreto 1630 de 2011, artículo 5); y que el artículo 105 de la Ley 1453, con base en dicha regla, establece de manera expresa que este tercero es la entidad regulatoria.

Con este alcance debe interpretarse y entenderse modificado el artículo 5 del Decreto 1630 de 2011 cuando señala que el sistema centralizado que soporte las bases de datos debe ser administrado por una persona jurídica independiente. Y en estos términos, igualmente, debe reflejarse en la regulación que sea expedida por la Comisión.

Debe resaltarse, además, que las medidas adoptadas por el Congreso y por el Gobierno se enmarcan dentro de las políticas públicas para garantizar y proteger la seguridad ciudadana y, en consonancia con ello, es evidente la conveniencia y la necesidad de que sean las entidades del Estado, que velan por los intereses de los ciudadanos, las que tengan a cargo el manejo de los mecanismos que permitan implementar dichas políticas.

Para una mayor ilustración, transcribimos las normas citadas:

Ley 1453 de 2011. Artículo 105. Manipulación de equipos terminales móviles. El que manipule, re programe, remarque o modifique los terminales móviles de los servicios de comunicaciones en cualquiera de sus componentes, con el fin de alterar las bases de datos positivas y negativas que se crearán para el efecto y que administrará la entidad regulatoria correspondiente, incurrirá en prisión de seis (6) a ocho (8) años y multa de seis (6) a setecientos (700) salarios mínimos legales mensuales vigentes [...]

Decreto 1630 de 2011. “Artículo 5. Obligación de implementación de las bases de datos. Los PRSTM deberán realizar la contratación y asumir los costos de implementación, administración, operación y mantenimiento de un sistema centralizado que soporte las bases de datos positiva y negativa, el cual deberá ser administrado por una persona jurídica independiente. [...]

Ley 1453 de 2011. “Artículo 106. Adiciónese un numeral 21 al artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, así:

21. [...] Las bases de datos de que trata el presente numeral, deberán ser implementadas y administrativas de manera centralizada, a través de un tercero, por parte de los proveedores de redes y servicios de comunicaciones y la información consignada en dichas bases tendrá carácter público, sin perjuicio de la información que contenga datos personales, la cual será protegida de conformidad con lo establecido por la Ley”.

II. ASPECTOS TÉCNICOS

A. Inviabilidad técnica del mecanismo de verificación del terminal en la red

En el proyecto de resolución, la Comisión incluye para los proveedores de redes y servicios la obligación de generar lo que denominan Par IMEI-IMSI, definido como “Asociación semipermanente de un código IMEI a un código IMSI, realizado en casos especiales para que constituya una asociación indivisible a efectos de su tratamiento en las redes de telecomunicaciones móviles” y se establece en el documento soporte que: “... De este modo, y de conformidad con los análisis realizados al interior de la CRC, en cumplimiento de las obligaciones encomendadas en el Decreto 1630 de 2011 se encuentra pertinente la implementación del modelo especificado en el numeral 3.1.1.1.3 -Opción 3- [Base de datos administrativa y base de datos operativa con validación de IMEI – IMSI], toda vez que dicho modelo propicia el escenario más completo de restricción para el funcionamiento de equipos terminales móviles hurtados y/o extraviados o con alteraciones en sus mecanismos de identificación, lo cual guarda coherencia con el espíritu de la normatividad definida por el Gobierno Nacional en el Decreto 1630 de 2011...”.

Adicionalmente se hace referencia al par IMEI – número de identificación de usuario en la BDA, según el cual un IMEI debe estar relacionado con un documento de identidad, porque no debe ser verificado cada vez que el terminal se registre o autentique en la red del proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en la medida en que

esto no atiende a una norma técnica, y solo debe tenerse en cuenta para efectos de bases de datos comerciales u operativas que posean los proveedores.

Se evidencia entonces la intención de la Comisión en relacionar el IMEI de un terminal móvil a un único IMSI y, a la vez, con un solo documento de identidad, lo cual generaría para la operación del sistema un alto impacto de carácter técnico, comercial y de servicio al cliente.

Solicitamos a la Comisión considerar que el sistema global para las comunicaciones de telefonía móvil digital GSM se basa en tecnologías abiertas, libres de regalías y con múltiples potencialidades que lo han posicionado como el sistema de mayor extensión, abarcando más del 80% de los terminales del mundo y con más 3.000 millones de usuarios en 210 países. En el estudio, implementación y desarrollo de la tecnología se buscó evitar los problemas de las redes analógicas precedentes.

Una de las principales potencialidades que ofrece la tecnología GSM es la facilidad de trasladar la identificación del usuario entre diferentes redes y terminales a través del módulo removible SIM que contiene entre otras, el código de identificación internacional del suscriptor IMSI. De esta manera el servicio está asociado con el módulo SIM y no con el equipo móvil. La ubicuidad del estándar es una ventaja permanente para los usuarios que se benefician de la itinerancia, flexibilidad y sencillez en el manejo del módulo SIM, tanto para los servicios tradicionales de voz como para los servicios de datos en redes convergentes.

De otro lado y partiendo de la información suministrada por el regulador en donde se indica que la penetración de terminales en Colombia es del 96%, con proyección a superar el 100% en un corto plazo, se genera el interrogante de cómo se analizaría el caso en que un solo cliente pueda tener dos o más terminales y cambie solo la SIM para utilizar sus teléfonos, y el de cómo va a poder registrar los terminales en su línea o CC?. Así mismo, que pasaría si un cliente está sin batería en su terminal y cambia de dispositivo su SIM (IMSI), caso en el cual tendría error de emparejamiento SIM-IMEI. Caso similar si utiliza su SIM en un MODEM. Por ello, se observa que amarrar el IMEI a un IMSI puede generar grandes problemas de servicio que afectarían a los usuarios y tendría un fuerte impacto comercial.

Finalmente se pueden presentar otros casos específicos. El primero, relacionado con los terminales DUAL SIM, en donde se encontrarían dos IMSIS para la base de datos con el mismo IMEI. El segundo, con los dispositivos Apple (Iphone 4 y iPad), cuyo *slot* de SIM está diseñado para Micro SIM o SIM 3FF, pero que también se puede utilizar en un terminal GSM con *slot* 2FF con solo comprar un adaptador de SIM, este procedimiento es totalmente legal.

Adicionalmente este tipo de validaciones IMEI-IMSI no están contemplados en los estándares definidos por la ETSI para redes móviles (ver estándar ETSI TS 129 002 V10.2.0 (2011-04) ya que estos consideran únicamente la consulta del IMEI en las listas blancas y/o negras según corresponda al caso. Cualquier modificación de los sistemas para realizar la validación solicitada quedaría por fuera de los estándares ETSI, lo cual podría causar problemas de interoperabilidad de las redes en el futuro.

Las anteriores consideraciones aplican también para el artículo 15.3 del proyecto de resolución, el cual establece que mientras se cumple el plazo establecido en el artículo 33 del proyecto de resolución, los proveedores de redes y servicios móviles deben implementar los mecanismos necesarios para garantizar el efectivo registro del par IMEI-número de identificación del usuario en la BDA. En la BDO se deberá registrar el par IMEI-IMSI, Es decir, la SIM CARD tan sólo se puede usar en un terminal, lo que afectará gravemente la razón de ser de la tecnología GSM – UMTS.

Igualmente estas consideraciones aplican en relación con el artículo 28, el cual establece como obligación de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles elaborar una lista consolidada en la que se asocie el IMEI y el número de identificación de los usuarios. Lo anterior con el fin de verificar que la lista contenga únicamente un número de identificación de usuario por IMEI. Esta medida es demasiado restrictiva y contraría todos los estándares de tecnología GSM, toda vez que los usuarios solo podrían usar el equipo que tenga registrado su IMEI con la cédula. Es decir, no podrían usar prestado un equipo cuando se queden sin batería. Esta medida no genera plus alguno a la minimización del hurto, toda vez que la restricción se encuentra desde el momento mismo de la creación de la base de datos positiva o desde el momento en que el equipo se registre en la base de datos negativa.

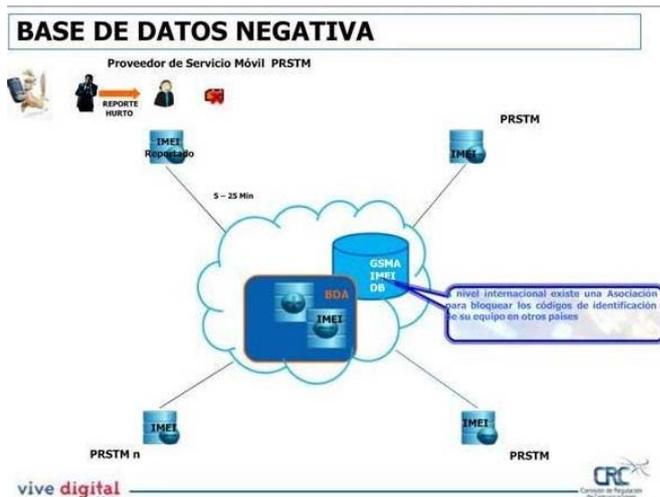
B. Desactivación de los números de identificación personal o PIN

Consideramos que se debe eliminar la obligación en cabeza de los PRSTM que trae el artículo 15.16 del proyecto de resolución, relacionada con la desactivación de los “...números de identificación personal o PIN”, pues el PIN es un número generado de manera directa y unilateral por parte del fabricante y sirve exclusivamente para los servicios prestados por éste. Por lo anterior los PRSTM no tienen ninguna injerencia en el asunto, ni para cambiarlo ni para bloquearlo. Adicionalmente estimamos que se debe tener presente que es una decisión absolutamente discrecional de cada usuario si desea o no hacer uso del PIN que se le asigna.

C. IMEIS Reportados como hurtados y/o extraviados en otros países

El artículo 20 dice que la BDA contendrá IMEIS reportados como hurtados y/o extraviados en otros países. La Comisión debe aclarar la forma en que este intercambio se hará, cuáles son las entidades de esto en los otros países, cuál será el sistema técnico para el intercambio de información entre la BDA colombiana y la de otros países y todos aquellos aspectos que permitan la implementación de dicha disposición.

De acuerdo con la presentación de la Comisión de Regulación de Comunicaciones para la base de datos de la GSMA existe una asociación internacional que se encarga de bloquear los códigos de identificación de los equipos en otros países. Qué formato tiene la base de datos, quién la va a actualizar? Cómo se van a bloquear los IMEIS que vienen del exterior? Cómo se va a proyectar la capacidad de los operadores para cumplir esta función?, la cual haría muy lenta la red al tener que verificar todo el tiempo si un IMEI está en la base de datos negativa antes de proveer el servicio y que resultaría más grande que la misma base de datos positiva.



III. El proceso de autorización de vendedores diferentes a los comercializadores

En relación con el proceso de autorización para la venta de equipos terminales móviles, es importante resaltar que si bien el hurto de terminales es un fenómeno asociado a la masificación de los servicios de telefonía móvil que proveen las compañías concesionarias, es el Estado quien adopta las medidas para garantizar la seguridad ciudadana y quien actúa como *autoridad* frente a los proveedores, los fabricantes, los importadores, los comercializadores y la protección de los derechos de los usuarios.

Esa *noción de autoridad* es esencial para la adopción e implementación de las medidas gubernamentales, pues a dicha noción están asociadas las potestades públicas frente a los administrados y las atribuciones de regular, reglamentar, autorizar, vigilar, controlar y sancionar.

A lo cual se suma que la *autorización para la venta de terminales* es un tema asociado a la libertad de empresa, la actividad económica, la iniciativa privada y la circulación de los bienes.

En este sentido, con el fin de rodear de certeza jurídica las medidas expedidas y evitar posibles acciones judiciales que cuestionen las facultades de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles para autorizar a terceros la venta de terminales, es indispensable que sea el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones el único ente encargado de autorizar la venta de equipos terminales móviles y, en consecuencia, que la regulación que expida la Comisión -en desarrollo de la previsión del Decreto 1630 de 2011 de que la venta al público de los equipos nuevos o usados solo puede ser realizada por las personas autorizadas de conformidad con lo previsto en dicho decreto- se ajuste a este criterio.

Esto es, respetuosamente solicitamos que la Comisión actúe para este caso en desarrollo de la previsión del numeral 3 del artículo 3 del Decreto 1630 de 2011 que al referirse a las personas autorizadas para vender equipos terminales móviles en Colombia, dispone “... 2. Cualquier persona que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones autorice, conforme a lo previsto en el artículo 4 del presente decreto y a la regulación que para el efecto expida la CRC”.

Más aún si se tiene en cuenta que el Decreto 1630 de 2011 no confirió dichas facultades a la Comisión de Regulación de Comunicaciones al referirse a la hipótesis de las personas autorizadas por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles.

Decreto 1630 de 2011. “Artículo 3. Venta de equipos terminales móviles en Colombia. La venta al público de los equipos terminales móviles en Colombia, nuevos y usados, solo podrá ser realizada por las personas autorizadas de conformidad con lo previsto en el presente decreto.

Son personas autorizadas:

1. Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles.
2. Cualquier persona que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles autoricen, conforme a lo previsto en el artículo 4 del presente decreto.
3. Cualquier persona que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones autorice, conforme a lo previsto en el artículo 4 del presente decreto y a la regulación que para el efecto expida la CRC. [...]

Consideramos, además, que las potestades que el proyecto de regulación asigna a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles en relación con la autorización para la venta de terminales¹, solo pueden estar a cargo de una *autoridad*, pues como lo indicamos anteriormente a dicha noción de *autoridad* están asociadas las potestades públicas frente a los administrados y las atribuciones de regular, reglamentar, autorizar, vigilar, controlar y sancionar. Tal es el caso, por ejemplo, la de verificar el

¹ **Proyecto de resolución CRC. Artículo 12.** Solicitud de autorización ante el PRSTM para la venta de Equipos Terminales Móviles e Inscripción en el Registro de Autorizaciones para la Venta de Equipos Terminales Móviles. Los PRSTM deberán cumplir el siguiente procedimiento cuando reciban solicitudes de autorización por parte cualquier interesado, a través de sus oficinas físicas o virtuales, sin perjuicio de los tiempos y procedimientos que han estipulado contractualmente en el marco de sus negociaciones privadas con sus agentes o distribuidores, así:

a) Recibir y radicar las solicitudes que presenten las personas interesadas en obtener la autorización para la venta de equipos terminales móviles en Colombia, por medios físicos o electrónicos a través de sus oficinas físicas o virtuales de que trata el Régimen de protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones expedido por la CRC.

b) Estudiar los documentos que se presentan con la solicitud, a través de medios físicos y electrónicos, así como verificar el cumplimiento del lleno de los requisitos previstos en el artículo 4° del Decreto 1630 de 2011.

c) Expedir la certificación de autorización, si a ello hay lugar, en un plazo no superior a quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de la radicación de la solicitud, utilizando el formato que, como anexo al presente proyecto de resolución, establece la CRC. En caso contrario, dar respuesta al solicitante informando las razones de la negativa.

d) Publicar y remitir, al Ministerio de TIC en las condiciones técnicas que éste último defina, el listado que contenga el nombre o las razón social de todas las personas autorizadas por el respectivo PRSTM para vender equipos terminales móviles, la ciudad, la dirección, teléfonos de contacto y correo electrónico, así como el nombre del representante legal de la persona autorizada. Dicho listado deberá estar disponible para consulta de cualquier interesado a través de la página Web de cada PRSTM, asistido por herramientas que permitan al menos la búsqueda por ciudad.

e) Asignación de un número único de verificación del certificado de autorización, el cual deberá incorporarse en el certificado de autorización y permitir la identificación del mismo así como la realización de las consultas públicas en línea del certificado de autorización, a través de la página Web del Ministerio de TIC y a través del PRSTM que lo expidió.

f) Poner a disposición de las personas que presentaron la solicitud, el certificado de autorización con el respectivo número de verificación electrónico. La persona autorizada deberá exhibir el certificado mencionado en un lugar visible de sus puntos de venta en los cuales se ofrece al público equipos terminales móviles, en cumplimiento de lo dispuesto por el parágrafo 1° del artículo 3° del Decreto 1630 de 2011. Dichos certificados de autorización, podrán ser consultados en línea por el público en general a través de la página Web del respectivo PRSTM.

cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4 del Decreto 1630 de 2011 (ej. verificar que el solicitante cumpla con los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995, por la cual se dictan normas para el funcionamiento de los establecimientos comerciales, verificar que el solicitante cumpla con toda la normatividad tributaria y aduanera, etc.) y la de expedir la certificación de autorización o la de dar respuesta al solicitante informando las razones de la negativa, que tiene como efecto impedirle la venta de los equipos terminales móviles en Colombia.

Decreto 1630 de 2011. “Artículo 4. Requisitos de las personas autorizadas. Las personas autorizadas en Colombia para la venta al público de los equipos terminales móviles nuevos y usados, conforme a lo indicado en el artículo precedente, deberán cumplir con los requisitos previstos en la Ley 232 de 1995, o aquella que la modifique, sustituya o adicione, y dar cumplimiento a toda la normatividad aplicable a las actividades comerciales, en especial la tributaria y aduanera, y a la expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones.

Todos los equipos terminales que se ofrezcan para venta al público en estos establecimientos deberán estar homologados, de acuerdo con la regulación que sobre la materia expida la Comisión de Regulación de Comunicaciones en ejercicio de sus facultades legales.

Al momento de la venta, la persona autorizada deberá entregar al comprador la siguiente documentación: i) Un certificado obtenido de la página Web de la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en el cual conste que el equipo terminal se encuentra debidamente homologado; ii) la factura expedida por el establecimiento de comercio que realiza la venta, en el cual se incluya el IMEI del Equipo Terminal Móvil vendido, iii) el certificado de garantía de funcionamiento del Equipo Terminal Móvil vendido.

Parágrafo. En cualquier momento, las autoridades policivas podrán verificar el estricto cumplimiento de los requisitos señalados en el presente artículo

Finalmente, sugerimos que se señale de manera expresa en la regulación que el ente que autoriza no adquiere ningún tipo de responsabilidad por las actividades desarrolladas por la persona autorizada para la venta de equipos terminales móviles en Colombia.

IV. Plazo para la implementación de la base de datos

Se define que el plazo para la implementación del sistema centralizado de administración de las bases de datos es de seis (6) meses contados a partir de la resolución definitiva de la Comisión de Regulación de Comunicaciones y en todo caso no más allá del 1 de enero de 2012.

En este punto solicitamos considerar que para el caso de la contratación de la BDA de portabilidad numérica, sólo el proceso completo de contratación duró aproximadamente nueve (9) meses, desde la fecha de expedición de la Resolución 2355 de 2010 (enero 29) hasta el 15 de octubre de 2010, fecha de la firma del contrato.

Así las cosas, sugerimos muy respetuosamente a la Comisión de Regulación de Comunicaciones definir un plazo de implementación como mínimo de nueve (9) meses, a partir de la entrada en vigencia de la resolución definitiva de la Comisión y, por tanto, realice todas las gestiones que sean necesarias para que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, si es del caso, modifique el Decreto 1630 de 2011.

Se debe advertir, finalmente, que los costos de implementar los mecanismos y actividades para que los equipos que se encuentren fuera de la base de datos sean incluidos, son incalculables, y no se cuenta con la experiencia como para hacerse una estimación.

Cordialmente,

MARTHA ELENA RUIZ DÍAZ-GRANADOS
Representante legal suplente Telefónica Móviles Colombia S.A.

HILDA MARÍA PARDO HASCHE
Representante legal suplente Comcel S.A.

ANA MARINA JIMÉNEZ
Representante legal suplente Colombia Móvil S.A. ESP