

Bogotá, D.C., 23 de noviembre de 2020

Doctor
Carlos Lugo Silva
Director Ejecutivo
Comisión de Regulación de Comunicaciones -CRC-
Despacho
Calle 59A Bis N° 5-53
Edificio Link Siete Sesenta
Ciudad.

Asunto: Comentarios de Partners Telecom Colombia S.A.S. al documento de resultados del análisis de impacto normativo del proyecto “Simplificación Del Marco Regulatorio Para La Restricción De Equipos Terminales Hurtados”

Respetado doctor Lugo:

En el mes de octubre la Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC publicó para comentarios el documento de resultados del Análisis De Impacto Normativo - AIN del proyecto “*Simplificación Del Marco Regulatorio Para La Restricción De Equipos Terminales Hurtados*”, otorgando plazo para remitir dichos comentarios hasta el 23 de noviembre del año corriente. Así las cosas, encontrándonos dentro del término previsto para el efecto, Partners Telecom Colombia S.A.S (en adelante, “PTC”), se permite poner en consideración de la CRC algunos comentarios en los siguientes términos:

1. Comentario General

Inicialmente consideramos que toda propuesta regulatoria que contenga un enfoque de simplificación bajo metodologías de Análisis de Impacto Normativo, contribuirá a la expedición de un marco regulatorio más estable, pero al mismo tiempo, más robusto y equitativo para todos los grupos de valor involucrados en la prestación de los servicios de comunicaciones. En particular, consideramos que el resultado del análisis de las alternativas regulatorias planteadas para el presente proyecto evidencian: **i)** que efectivamente los operadores, aun cuando son solo uno de los agentes involucrados en la cadena de valor identificada para el hurto de terminales, en cumplimiento de la regulación han invertido importantes recursos que no se sopesan con la efectividad de las medidas implementadas; **ii)** que resulta cierto lo que los diferentes operadores, usuarios y organizaciones de la sociedad civil habían advertido al regulador respecto de la implementación de medidas técnicas de control que, aunque obedecieran a directrices del Gobierno Nacional con un objetivo loable, no resultarían efectivas sino se trazaba una Política Pública Criminal de fondo contra el flagelo del hurto de celulares, con la

participación activa de todas las autoridades administrativas, judiciales e incluso legislativas que se encuentran involucradas.

De cualquier manera, PTC comparte las medidas de simplificación propuestas de acuerdo con los resultados del AIN, y considera que es necesario eliminar los procedimientos asociados al bloqueo de terminales por no registro y la modificación y reducción de la información de las bases BDA y BDO positivas. No obstante, consideramos que si el objetivo de las iniciativas de simplificación es que las posibles modificaciones permitan que se maximice la inversión en términos de beneficios a la sociedad, en la propuesta deben incluirse al menos metodologías de medición de impacto y efectividad para aquellas tipologías de bloqueo que permanecerán vigentes y sin modificación alguna pese a que no tienen y nunca han tenido relación directa con la problemática del hurto de terminales, particularmente la de no homologados, la de inválidos y sin formato.

1. Sobre las alternativas evaluadas en la propuesta

En esta iniciativa la CRC ha planteado que: *“(...) Durante el año 2020, con posterioridad a la etapa de recepción de comentarios a la cual fue sometido el documento de identificación del problema asociado a la estrategia de restricción de equipos terminales hurtados y alterados, la CRC adelantó los análisis que permitieron definir y evaluar las alternativas regulatorias de simplificación del marco regulatorio vigente, dando aplicación a la metodología de AIN.*

Los análisis realizados permitieron a la CRC publicar para comentarios del sector el de resultados del análisis de impacto normativo titulado “Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados”, en el cual se describe la propuesta que, de acuerdo al AIN, presentó un mejor desempeño a la hora de dar cumplimiento al objetivo del proyecto. Al respecto, es de mencionar que la alternativa de simplificación propuesta requiere la realización previa de modificaciones sobre el Decreto 1078 de 201579, motivo por el cual la publicación del mencionado documento de resultados del Análisis de Impacto Normativo no incorporó un proyecto de resolución (...)”¹.

Al respecto, tal y como lo señala la misma CRC en el documento de *“Resultados AIN – Régimen de hurto a celulares”*, hasta la fecha la Comisión ha expedido alrededor de 23 actos administrativos relacionados con la Política del Gobierno contra el flagelo del hurto, con enfoque a la gestión de bases de datos positivas y negativas; detección, control y bloqueo de terminales que sean identificados con IMEI sin formato, inválido, no homologado, no registrado y duplicados, lo cual evidencia que se está ante un sistema altamente complejo, y a todas luces susceptible de revisión, mejora y simplificación desde el contexto eminentemente normativo.

¹ Ver CRC (2020) Borrador Agenda Regulatoria CRC 2021 – 2022. Pág. 38 y 39. Recuperado el 13 de noviembre de 2020 de <https://www.crc.com.gov.co/es/pagina/agenda-regulatoria>

La presente iniciativa de simplificación tuvo su origen en la “*Hoja de ruta de simplificación del marco regulatorio expedido por la CRC*” con fundamento en el clamor de los operadores para simplificar un modelo altamente complejo, que incorporó objetivos de distinta naturaleza, lo que hizo que su efectividad fuera de muy difícil comprobación, por ello era necesario reducir las cargas que implicaban dichos procesos y analizar la pertinencia e idoneidad de algunas de las medidas y obligaciones allí consignadas, así como la reducción de costos de operación. Lo cierto es que se trata de un sistema que no cumple su propósito preventivo y/o disuasivo en la cadena de valor, por cuanto no se trata de medidas transversales, que involucren todos los agentes y autoridades responsables, sino de medidas de intervención en los eslabones de reporte y bloqueo, operador y equipo alterado, que se concentran exclusivamente en los usuarios y en los PRSTM, con un alto costo de transaccionalidad y percepción de insatisfacción en la atención para estos últimos por parte de los primeros.



Fuente. CRC

En este contexto, es posible considerar que el elevado nivel de complejidad del proceso de detección, control y bloqueo, así como sus altísimos costos, serían inversamente proporcionales a los esfuerzos, acciones y obligaciones a cargo de los agentes que intervienen en la cadena de valor.

Así las cosas, un primer ejercicio de depuración de tan complejo sistema, consiste en que bajo el principio de colaboración interadministrativa, se coordine y desarrolle entre todas las autoridades involucradas una nueva Política para tratar la problemática, política que establezca, cuando menos sumariamente, las obligaciones a cargo de cada uno de los intervinientes en los diversos eslabones que componen la cadena de valor, para dispersar los costos de las medidas y simplificar las cargas, que como ya ha evidenciado la misma Comisión, se encuentran financieramente concentradas en los PRSTM, y transaccionalmente en los PRSTM y en los ciudadanos.

Sin perjuicio de lo expuesto, luego de revisar el mencionado documento de Análisis AIN-Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados, encontramos que la CRC establece que la implementación y gestión de los terminales no registrados representa poco más del 36% de los costos en CAPEX, y 31% de los de OPEX, en los que incurren los PRSTM para sostener y operar los procesos de detección, control y bloqueo de IMEI.

Tabla 9. CAPEX incurrido por los PRSTM relacionado con la implementación de las tipologías de bloqueo. (\$ Millones)

Tipología de bloqueo	CAPEX	Part. (%)
Hurto	\$ 3.257	15,5%
Extravío	\$ 1.003	4,8%
No registro	\$ 6.532	31,1%
IMEI Inválido	\$ 3.199	15,2%
IMEI Sin Formato	\$ 1.221	5,8%
No homologado	\$ 3.190	15,2%
Duplicado	\$ 2.594	12,4%
Total	\$ 20.996	100,0%

Fuente. Elaboración CRC con base en información suministrada por PSRTM

Tabla 10. OPEX incurrido por los PRSTM relacionado con la implementación de las tipologías de bloqueo. (\$ Millones)

Tipología de bloqueo	OPEX	Part. (%)
Hurto	\$ 4.028	16,2%
Extravío	\$ 1.240	5,0%
No registro	\$ 9.071	36,4%
IMEI Inválido	\$ 3.639	14,6%
TAC No homologado	\$ 3.897	15,7%
IMEI Duplicado	\$ 3.024	12,1%
Total	\$ 24.899	100,0%

Fuente. Elaboración CRC con base en información suministrada por PSRTM

Fuente: CRC (2020) Simplificación del marco regulatorio para la restricción de equipos terminales hurtados.

Conforme a lo anterior, si bien es cierto que la eliminación de obligaciones asociadas a la gestión, detección, control y bloqueo de terminales no registrados representa, desde el punto de vista financiero, un aliciente a las finanzas de los operadores, y por mérito propio, materializa la intención de simplificación normativa de la CRC, la realidad es que la misma sigue siendo insuficiente, ya que mantiene intactas las obligaciones existentes sobre otras tipologías que no están directamente asociadas al hurto a celulares, tales como los controles sobre IMEI no Homologados.

En síntesis, si bien es loable la propuesta desarrollada por la CRC, la realidad es que se queda corta respecto a las posibilidades reales de simplificación y ahorro. Prueba de ello es que la supresión conjunta de obligaciones sobre las tipologías no asociadas directamente al hurto, como los No Homologados y No registrados, representan el 50% de los costos en OPEX, y de cerca del 46% en CAPEX, según los mismos datos suministrados por la Comisión.

Lo anterior solo por abordar la problemática desde el punto de vista financiero de los PRSTM, pues ya han advertido organizaciones de la sociedad civil que tipologías como las

de No homologados o No registrados representan altos costos transaccionales y de satisfacción en los ciudadanos, y que al analizar las cifras de la BDA Negativa se observa que *“al tiempo que el hurto tiene un comportamiento muy particular pero no tiende a disminuir, se ha castigado a mayor número de celulares no registrados y no homologados que a celulares robados o perdidos en los períodos que permiten esa comparación”*, por lo que *“el sistema ha sido más efectivo entonces para bloquear por razones que sólo sirven al propio sistema en el caso de los no registrados o por razones que no tuvieron que ver con la creación del registro, como en el caso de los no homologados”*².

En la misma línea, la propia CRC reconoce en los documentos asociados al proyecto de *“Revisión del Régimen de Homologación de equipos terminales”* que *“los usuarios naturales que acuden al trámite de homologación se ven en desventaja, puesto que se enfrentan a un procedimiento nuevo y de dificultad respecto a los requisitos técnicos asociados al trámite que intrínsecamente requieren de un entendimiento técnico que se escapa del conocimiento promedio de los usuarios interesados en homologar su equipo”*³. Pues esa dificultad y desventaja de los usuarios repercute directamente en los costos operacionales de los PRSTM quienes son la primera línea de atención de aquellos usuarios inconformes o desconocedores de las razones del bloqueo por no homologación en las redes móviles. Pese a ello, la propuesta regulatoria producto de dicho proyecto busca extender la obligatoriedad de este trámite a los equipos terminales que operan sobre bandas de frecuencia de 4G lo que inmediatamente pone a este universo de terminales dentro de los ciclos de detección, y procedimientos de control y bloqueo, lo que naturalmente puede incrementar ese 15.7% actual de OPEX asociado a esta tipología, porcentaje que ya resulta demasiado alto para un bloqueo que no representa ninguna efectividad comprobada sobre el mercado legal y la reducción del hurto.

Sumado a lo anterior y como ya se mencionó, en la propuesta no se observa una metodología de evaluación ex post clara, ni una metodología de medición de impacto en los términos y objetivos de la política pública del Gobierno Nacional que dio origen al paquete de medidas, instrumentos necesarios para mitigar el riesgo de nuevas simplificaciones o modificaciones en el corto plazo, esto representa para un nuevo operador como PTC una alta inversión inicial en la implementación de unos procesos y controles que no cuentan con la certidumbre de las condiciones de inversión que trajo consigo la modificación de la Ley 1978 de 2019, pero que en todo caso se deben implementar para garantizar el cumplimiento de la regulación.

Finalmente, consideramos que a efectos de reducir cualquier impacto en los costos operacionales de los PRSTM, la CRC debería aclarar de mejor forma la forma en que los

² Fundación Karisma. *Ensayo y error: Análisis de la efectividad del registro de celulares*. Bogotá, Colombia – Enero de 2020. Recuperado de: <https://ia801700.us.archive.org/9/items/karisma-ensayo-error-2020-1/Karisma-Ensayo-Error-2020-1.pdf>

³ Comisión de Regulación de Comunicaciones CRC. *Revisión del Régimen de Homologación de equipos terminales*. Documento Gris. Mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.crcm.gov.co/uploads/images/files/Dto%20Gris%20Revisi%C3%B3n%20del%20R%C3%A9gimen%20de%20Homologaci%C3%B3n%20de%20equipos%20terminales.pdf>

operadores llevarán a cabo las verificaciones previas al registro de IMEI en las BDA Positivas para aquellos usuarios que acudan a los medios de atención con terminales que se ingresaron al país en las modalidades de viajero o tráfico postal, verificaciones que se mencionan en las medidas en materia de importación de teléfonos móviles inteligentes, teléfonos móviles celulares, y sus partes, pero sobre las cuales no se anticipa ningún criterio.

En síntesis, consideramos que la iniciativa de simplificación debe orientarse a:

- Dispersar, identificar e imponer dentro de los diversos eslabones de la cadena de valor, las obligaciones en cabeza de los agentes involucrados, para así liberar del exceso de carga regulatoria y financiera a los PRSTM.
- Se debe suprimir la detección, control y bloqueo de las tipologías que no se relacionan directamente con el hurto a celulares, tales como no homologados y no registrados, lo cual representaría una reducción de cargas regulatorias y costos en cabeza de los PRSTM de aproximadamente el 48% global.
- Desde el contexto de la CRC y los operadores, los procesos de detección, control y bloqueo se deben limitar a mantener exclusivamente la base de datos administrativa negativa; detección, control y bloqueo de terminales con IMEI hurtados, extraviados, duplicados, sin formato e inválidos, y sobre estos si se debe surtir una revisión profunda con fines de simplificación.

Esperamos que nuestros comentarios sean de recibo por parte de la CRC y quedamos atentos a cualquier aclaración o mesa de trabajo que se adelante con el objetivo de mejorar la propuesta regulatoria.

Cordialmente,



Margarita María Rubio V.
Gerente de Regulación e Interconexión
Partners Telecom Colombia SAS