

116751000G-0067

Bogotá, D.C., 6 de noviembre de 2013

Doctor

CARLOS PABLO MARQUEZ

Director

COMISION DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES CRC

Ciudad

Asunto: Comentarios al Documento Promoción de servicios financieros sobre redes móviles y medidas complementarias para provisión de contenidos y aplicaciones y al proyecto de resolución *“Por la cual se modifican las Resoluciones CRC 3066, 3496, 3500 y 3501 de 2011, y se dictan otras disposiciones”*

Apreciado Doctor Márquez,

Para Telefónica Colombia es motivo de gran preocupación la propuesta regulatoria del asunto, encaminada a extender el cargo de acceso regulado establecido en el artículo 8B de la resolución 1763 de 2007, que remunera el uso de las redes móviles cuando se cursan mensajes cortos de texto (SMS), para remunerar todos los servicios involucrados en los acuerdos comerciales que tengan los proveedores móviles con los integradores tecnológicos y proveedores de contenidos y aplicaciones (PCA).

La nueva intervención de la CRC en el mercado de aplicaciones y contenidos, genera un elevado nivel de incertidumbre sobre el futuro de esta actividad comercial, y en particular para Telefónica hace replantear la continuidad de un segmento comercial que se verá afectado de forma profunda por la imposición de un precio máximo que no reconoce las particularidades técnicas, financieras y comerciales del mismo. De la misma forma, causa sorpresa para Telefónica que la CRC decida regular toda una cadena de valor amparada en los supuestos problemas de un negocio particular, como es la banca móvil, sin que antes se verificaran los impactos negativos que esta decisión tendrá en el mercado de telecomunicaciones en su conjunto.

Telefónica Colombia considera que el diseño de políticas públicas sectoriales orientadas al desarrollo de la banca móvil debe abarcar varias dimensiones que contemplen el funcionamiento de los más altos estándares de seguridad para evitar el fraude, la apropiación efectiva en el uso de las TICs a los usuarios bancarizados y no bancarizados, y la promoción de nuevas aplicaciones de servicios móviles financieros.

A continuación se presenta la posición de Telefónica a la propuesta regulatoria, dividiendo los planteamientos en tres grandes partes. La primera trata sobre el impacto que tiene la imposición de un tope regulado para todos los acuerdos comerciales entre los proveedores móviles, los

integradores tecnológicos, de aplicaciones y contenidos; la segunda se refiere al estudio de la CRC y a las medidas que en consecuencia se prevén para la banca móvil; y en la tercera se realizan unas observaciones sobre los otros temas enunciados en el proyecto de resolución.

1. Esquema regulatorio de aplicaciones y contenidos

- a) *La CRC determinó que el cargo de acceso regulado que remunera las redes móviles cuando se cursa tráfico de SMS no es un precio mayorista para el acceso a estas por parte de los proveedores de contenidos y aplicaciones*

A partir de la expedición de la Resolución 3501 de 2011, la CRC modificó en varios frentes el esquema regulatorio del mercado de aplicaciones y contenidos móviles. De acuerdo con los documentos técnicos, jurídicos y regulatorios que soportaron la mencionada norma, la CRC buscaba dinamizar el mercado con un nuevo modelo de la administración de numeración, a través de la revisión de las condiciones de acceso a las redes móviles por parte de los PCA, y mediante la aplicación de nuevas normas tendientes a proteger al usuario, cuando accedía a contenidos no solicitados. La línea regulatoria trazada por la Comisión comprendía el monitoreo del mercado con la inclusión de varios reportes regulatorios que contenía la información de tráficos, precios, asignación de los códigos cortos y evolución de los mismos.

Sobre el cargo de acceso, la CRC decidió que el tope regulatorio para los servicios de SMS, **aplicaría solamente para las interconexiones entre redes móviles y no podía asumirse como un precio mayorista**. La decisión de la CRC se plasmó en el Documento de Respuestas que publicó con motivo de la expedición de la resolución 3500 de 2011:

*"..En relación con los comentarios de COLOMBIA MÓVIL, es importante aclarar en primera medida, que el presente proyecto regulatorio fue concebido para establecer un cargo de acceso para la terminación de mensajes cortos de texto (SMS) en las relaciones de interconexión entre proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, **y no un precio mayorista para el acceso a redes por parte de proveedores de contenidos y aplicaciones¹...**" (subrayado nuestro)*

De la lectura del anterior párrafo se deduce que el Regulador nunca consideró que los valores de la senda definida en el artículo 8B de la resolución 1763 de 2007, podían asumirse como un precio mayorista de acceso a las redes por parte de otros proveedores diferentes a los operadores móviles. Esta decisión, se ratificó en su momento por la Comisión en la resolución 3500 de 2011

¹ Página 25 Documento Respuesta a comentarios al documento "Revisión de condiciones de competencia del segmento sms y mms" -Diciembre 2011

que **delimitó el alcance de la intervención de precios, definida en el artículo 8B de la resolución 1763 a la interconexión móvil-móvil.**

No obstante lo anterior, con sorpresa observamos que en el Documento Técnico que la CRC publicó **no existen los soportes técnicos que evidencien alteraciones o fallas de mercado que ameriten regular el precio del cargo de acceso de SMS para las relaciones comerciales que tengan los proveedores móviles con los integradores de aplicaciones y contenidos.**

Tampoco se evidencia que la CRC, con base en la información que Colombia Telecomunicaciones reportó en los reportes extraordinarios y periódicos, compruebe la existencia de posición de dominio, uso de prácticas anticompetitivas en las relaciones comerciales que tiene Colombia Telecomunicaciones con los integradores tecnológicos para que el Regulador intervenga el precio del SMS.

De la misma forma, a lo largo del Documento no se hacen referencias internacionales a situaciones similares, que evidencien de forma contundente que la mejor alternativa para el desarrollo del mercado de aplicaciones, contenidos móviles sea la fijación de un precio mayorista regulado, tal como lo propone el Regulador colombiano.

b) La Comisión omite una revisión técnica detallada de los componentes de la relación entre los proveedores de redes móviles y los proveedores de aplicaciones y contenidos, e integradores limitándolo a un servicio de terminación.

Tal como se indicó con anterioridad, la CRC reconoció que los precios regulados para interconexión móvil-móvil no constituyen un referente para el precio mayorista móvil cuando existe un acuerdo entre un proveedor móvil y un integrador tecnológico de aplicaciones o contenidos

En efecto, en una relación comercial entre un operador móvil y un integrador tecnológico de aplicaciones o contenidos se deben tener en cuenta los siguientes servicios adicionales a los del acceso y uso de red:

- Costo por facturación
- Costo por gestión de la atención de reclamos en los diferentes mecanismos (llamadas al *callcenter*, atención presencial y respuesta escrita)
- Costo adicional postventa
- Costo de las inversiones operativas y tecnológicas orientadas a mejorar la atención al cliente

Por lo anterior, la propuesta de la CRC impediría recuperar los costos asociados a los servicios mencionados, afectando la gestión y desarrollo de nuevos procesos tendientes a mejorar la atención al cliente, optimizar la gestión de la calidad de las redes y asegurar el funcionamiento del

esquema regulatorio (numeración, señalización, etc) establecido en la resolución 3501 de 2011. Igualmente la CRC, como autoridad técnica del sector, no puede dejar a un lado que los obstáculos de la bancarización no tiene su fuente en el sector de telecomunicaciones sino en la cadena misma del sistema financiero, la cual debe tomarse como un hecho evidente pues la distancia para acceder a oficinas bancarias, el cumplimiento de requisitos y documentos y los mismos costos bancarios son los que estudios internacionales han señalado como las barreras a superar; lo anterior no debe conllevar que la inclusión financiera adelantarse generándose costos para el sector de telecomunicaciones. Es entonces papel de la CRC generar el marco regulatorio adecuado para el caso colombiano que pueda cumplir con el fin de la inclusión financiera y el desarrollo sostenible del sector TIC, teniendo en cuenta los retos que impone esta tarea en cuanto a seguridad de los usuarios.

Consideramos que antes de tomar la decisión, la CRC debería desarrollar un estudio que **permita detectar las fallas de mercado que ameriten una modificación del actual régimen de interconexión**. En esta materia el organismo que aglutina los reguladores europeos, ERG² establecen por ejemplo que cualquier cambio al marco regulatorio por parte de las agencias nacionales debe estar basado en evidencia contundente; deber ser aplicado al respectivo mercado susceptible de regulación ex ante cuando exista poder significativo de mercado; deber ser apropiado, proporcionado y debe tener relación con la naturaleza del problema identificado³.

Con base en lo anterior, Telefónica Colombia respetuosamente solicita a la CRC que responda a las siguientes preguntas:

- *¿Cuáles son las fallas de mercado que ameriten una revisión del esquema de remuneración de SMS para las redes móviles?*
- *¿Cuáles son los problemas de índole técnico, económico y financiero que tienen el esquema comercial entre los proveedores móviles e integradores tecnológicos de aplicaciones y contenidos que ameritan que se imponga un precio máximo regulado?*
- *¿Cuáles han sido los conflictos presentados entre proveedores de comunicaciones móviles y los integradores tecnológicos de aplicaciones y contenidos, que ameriten una revisión del esquema de remuneración de la interconexión?*

² ERG Common Statement on Regulatory Principles of IP-IC/NGN Core - A work program towards a Common Position, 2008.

³ “..The provisions of the Regulatory Framework – such as the market analysis procedure - require that regulatory actions taken by NRAs are clearly evidence based. In case SMP has been found in a market susceptible to ex-ante regulation, regulatory obligations imposed must be appropriate and proportionate in relation to the nature of the problem identified.”

- *¿Si se han presentado dichos conflictos cuales fueron las condiciones técnicas o económicas de los mismos que justifique una intervención de la Comisión en las condiciones de remuneración de redes?*

Por tal razón, solicitamos a la CRC que informe al sector las consultorías técnicas, económicas y financieras que le permiten al Regulador soportar que el esquema de precios más eficiente que debe regir la remuneración de las redes móviles para los servicios de SMS, para los casos en que exista un acuerdo comercial con un integrador tecnológico o PCA es el establecido en el artículo 8B de la resolución 1763 de 2011.

- c) *La CRC acaba con la libertad comercial que rige los acuerdos entre los proveedores móviles y los PCA*

En primer lugar, con la imposición de un mecanismo único de remuneración por SMS, la CRC acaba con la posibilidad de diseñar acuerdos comerciales por volumen, valor agregado o que incluyan otras prestaciones en perjuicio de la libertad empresarial y en contravía de los proveedores móviles, restando valor a su operación.

En segundo, lugar prefijar un modelo de negocio único y acotado a un precio que no refleja los costos restringe de forma inequívoca la capacidad de las empresas móviles, que como es el caso de Colombia Telecomunicaciones, orientan sus esfuerzos comerciales hacia unos “nichos” específicos del mercado. Con la imposición de este mecanismo y dado que como ya se indicó con anterioridad los costos regulados no permiten cubrir el coste real, se dejará a la empresa en riesgo frente a la continuidad de esa operación, obligándole a mantener un segmento que no le cubriría los costos de operación.

Ante este panorama, solamente compañías con suficiente poder de caja o con posición de dominio podrían mantenerse en este mercado, afectado de forma profunda la diversidad comercial y la competencia en el mercado de aplicaciones móviles, lo cual en el corto plazo facilitará el “contagio” de la posición de dominio del mercado de voz móvil al de aplicaciones y contenidos, desvirtuando de forma absoluta la motivación que tiene el regulador de promover la competencia en este mercado.

- d) *La iniciativa de la CRC favorecerá la saturación de las redes móviles, incrementará las PQR y contradice la finalidad de proteger al usuario de recibir los SMS que no solicita*

En varios medios de opinión los usuarios han manifestado su inconformidad con los SMS o mensajes de texto de chistes, aplicaciones, promociones o servicios que no han aceptado. Esto ha motivado la expedición de varias medidas regulatorias enfocadas a que el usuario confirme de forma inequívoca su suscripción a estos servicios, ó que se incluya en una lista de exclusión para todos los servicios descritos. Asimismo, la Superintendencia de Industria y Comercio SIC, también ha manifestado su preocupación sobre el tema en sus labores de protección al consumidor.

En línea con lo anterior y con el objetivo de proteger nuestros clientes, Colombia Telecomunicaciones ejecutó las siguientes acciones:

Cuadro 1- Acciones implementadas por Colombia Telecomunicaciones enfocadas en la protección de sus clientes

Como puede apreciarse Colombia Telecomunicaciones invirtió recursos físicos, operativos y humanos en la implementación de una serie de procesos orientados a proteger a sus clientes, bajo la premisa de la existencia de una actividad comercial que el Regulador anunció no ameritaba una regulación específica sobre los precios finales y que mucho menos se sujetaría exclusivamente a precios de interconexión.

Con la nueva propuesta regulatoria, la inversión en los procesos de atención y protección al cliente se desvirtuaría por las siguientes razones:

- La obligación regulatoria de acordar los esquemas contractuales y comerciales de acuerdo con un precio tope de COP \$9 por SMS, promoverá el consumo de aplicaciones móviles

(chistes, juegos, entretenimiento para adultos) y saturará las redes móviles en detrimento de la calidad del servicio.

- Con la imposición por parte de la CRC de un esquema comercial único, anclado al pago por SMS unitario, los operadores móviles no podrán gestionar su red y ante un incremento en el tráfico de SMS de las redes se afectará la calidad general de la red en perjuicio de los usuarios que requieren enviar y recibir mensajes que no estén asociados a chistes, entretenimiento para adulto, etc.
- La imposibilidad de gestionar la red, incrementará las peticiones, quejas y reclamos y elevará las solicitudes de las listas excluidas, lo que promoverá el deterioro en el desarrollo de las aplicaciones y contenidos móviles.

Con el proyecto puesto a consideración de la industria, Telefónica Colombia considera que los operadores móviles deberán valorar si se mantienen en esta actividad ante la imposibilidad de contar con instrumentos que les permita gestionar el tráfico de su red, el elevado riesgo de deterioro en la calidad del servicio y el desborde en las peticiones de quejas y reclamos que se generarán al unificar el esquema comercial y no permitir a las empresa móviles gestionar el uso de sus redes.

Para Telefónica no es comprensible que la CRC, por un lado defina una serie de condiciones orientadas a proteger al usuario de los SMS comerciales no aceptados o validados por el mismo; y por el otro establezca un esquema tarifario orientado a promover el consumo indiscriminado sin que los usuarios tengan una percepción de valor de los mismos.

e) La iniciativa de la CRC no protege el valor de la industria móvil

En diciembre de 2011, la CRC justificó su intervención en el mercado de aplicaciones y contenidos⁴ en los siguientes términos:

“..En todo caso vale la pena señalar que el propósito de este proyecto regulatorio, es el fijar dentro del régimen de acceso las condiciones regulatoria para la provisión de contenidos y aplicaciones, de acuerdo con la interacción de los distintos actores del sector de tecnologías de la información y las comunicaciones, bajo la óptica de las nuevas teorías de la estructura de la industria de las telecomunicaciones que se ha desarrollado, que reconocen las diferentes relaciones de los proveedores con un sin fin de industrias que pueden hacer uso de los servicios de telecomunicaciones, a través de la provisión de distintos contenidos y aplicaciones.

En ese contexto, se han advertido dos cuestiones importantes: el desarrollo de la industria de contenidos y aplicaciones implica un aumento en el bienestar social de los usuarios, por lo que resulta importante incentivar su crecimiento. Por otra parte, constituye un factor clave y un impulso

⁴ Página 13 Documento Respuesta a comentarios al documento “Acceso a las redes por parte de Proveedores de Contenidos y Aplicaciones” Diciembre 2011

importante a la industria de telecomunicaciones móviles. Es por esto, que la CRC ha considerado relevante establecer pautas de juego claras para contribuir a mantener la tendencia ascendente de esta industria, y para fijar reglas orientadas a precaver un desbalance en las relaciones de los agentes que intervienen en la provisión de contenidos y aplicaciones.” (subrayados nuestros)

Como puede inferirse el Regulador reconocía la relevancia para la industria móvil que tiene el mercado de aplicaciones y contenidos, y la importancia de contar con un balance en las relaciones entre los diferentes agentes que componen este mercado. Con la nueva propuesta la CRC rompe el balance que proponía mantener, y asigna a los proveedores móviles el papel secundario de “canal físico” que usan los proveedores de contenidos para acceder a los usuarios.

Como es de conocimiento público, Telefónica Colombia ha participado de forma activa en la creación de proyectos orientados a masificar las aplicaciones móviles, con varias iniciativas que abarcan desde la perspectiva comercial hasta las diseñadas por la Fundación Telefónica, con propósitos sociales⁵ enmarcados en nuestra gestión social.

Estos proyectos se fundamentan en la importancia que tiene para la empresa contribuir al desarrollo y crecimiento del ecosistema digital; elementos que se sustentan en una participación activa de la industria móvil en la consolidación de las aplicaciones móviles que demanda la sociedad colombiana. Bajo la nueva perspectiva regulatoria, orientada a uniformizar el esquema de remuneración de redes móviles, se destruye valor a la industria móvil, al delimitar su papel en el mercado, restringir su libertad comercial y orientar su futuro comercial hacia a un *simple transportador* de datos.

Para la compañía, no es comprensible que la CRC equipare a través de un precio regulado, a las empresas móviles con empresas, como los PCA, que no aportan recursos al fondo de comunicaciones sociales, no atienden de forma directa a los clientes y no gestionan las redes; con el agravante que en los eventos en que las empresas móviles puedan gestionar algunos procesos (verificación horarios, contenidos) la mala experiencia que tenga el cliente se reflejará en la relación con el proveedor de redes y no con el PCA.

Lo anterior, sin lugar a dudas generará un desbalance entre las empresas en perjuicio de los usuarios, la industria y el desarrollo sectorial.

2. Esquema regulatorio para la banca móvil

La CRC soporta la regulación de un precio mayorista de COP \$9 por SMS, en varios argumentos: i) la importancia de promover el acceso a los servicios financieros a la base de la pirámide poblacional, ii) las diferencias entre los precios acordados con los agentes bancarios frente al precio del SMS regulado; iii) abuso de posición de dominio de los proveedores móviles en la

⁵ Aplicaciones orientadas a evitar el trabajo infantil, facilitar la inserción social y mejorar los contenidos educativos.

terminación de mensajes de texto iv) abuso de posición de dominio tecnológico por la negativa a utilizar la plataforma USSD v) el “cuello de botella” que ejercen los proveedores móviles en sus relaciones con los proveedores de contenidos que impide el desarrollo de servicios, vi) el uso de prácticas restrictivas a las competencias y vii) las prácticas asociadas con “estrangulamiento de márgenes” que los proveedores móviles efectúan sobre los proveedores tecnológicos, entre otros⁶.

Telefónica Colombia recibe con desconcierto esta serie de afirmaciones que realiza el Regulador orientadas a señalar a las empresas móviles como únicas responsables de la baja bancarización móvil en Colombia.

Observamos que la decisión regulatoria no se corresponde con el diseño y ejecución de una política pública integral, completa y articulada con los diferentes actores institucionales que intervienen en el mercado de la banca móvil que propenda por un desarrollo armónico; por el contrario la CRC descarga en la industria móvil las deficiencias que han impedido su promoción sobre un mercado que como bien anota la Comisión tiene varios componentes de índole tecnológico, financiero, comercial, social, económico y de seguridad.

Causa sorpresa que el Regulador sectorial, orientador y asesor técnico del Gobierno Nacional, en materia de comunicaciones, en lugar de estimular un espacio de interacción con la industria móvil, y en particular con Colombia Telecomunicaciones, empresa que ha invertido recursos físicos y humanos en la promoción de la banca móvil cafetera, con un propósito social, de manera unilateral y sin un estudio técnico documentado responsabilice a nuestra empresa de la baja penetración de la banca móvil.

En cuanto a los supuestos y afirmaciones que hace la CRC sobre el papel de las empresas móviles en la banca móvil, Telefónica Colombia presenta las siguientes consideraciones, sin perjuicio de señalar preliminarmente que no se ha surtido un trámite que establezca al menos que Colombia Telecomunicaciones tiene una posición dominante en el mercado móvil de cara a promover la inclusión financiera:

- a) *La CRC elimina la libertad que tienen las empresas móviles para desarrollar esquema comerciales con los agentes financieros y las restringe de manera unilateral y en menoscabo de un mercado naciente*

Como lo anota la CRC a lo largo del documento, el mercado financiero móvil en Colombia se encuentra en un estado incipiente, y tiene un elevado potencial dada la penetración móvil y el uso intensivo de las aplicaciones y contenidos financieros que muestran algunos segmentos del

⁶ Los argumentos fueron extraídos del Documento Soporte del proyecto de resolución puesto a consideración de la industria.

mercado. Este crecimiento, se ha sustentado en los últimos años en gran medida en la diversidad de medios tecnológicos y comerciales que tiene el servicio de banca móvil.

Con la nueva propuesta regulatoria, la CRC impone un único modelo de negociación o de acuerdo comercial, que deberán aplicar las empresas móviles y los bancos a partir de la obligación de acordar el esquema financiero según el tope regulado por SMS. Es decir, que no se podrán establecer acuerdos comerciales diferentes a las que define el regulador, como por ejemplo el uso de transacciones comerciales STK.

La restricción regulatoria sobre la libertad de negociación en un mercado naciente, es contraria al desarrollo del mercado, suprime la capacidad comercial de las empresas y no beneficia a los usuarios que en los casos en que sus perfiles de consumo de banca móvil no sigan los parámetros regulatorios serán afectados, lo que desestimulará el servicio. Por ejemplo, y como es conocido por la CRC algunos SMS que se incluyen en las transacciones bancarias no se cobran, dado que el modelo financiero se estructura en función del precio de la transacción y no del valor unitario del SMS. Con la nueva medida, se cobrarán todos los SMS y esto se traducirá en un valor adicional para el banco que probablemente trasladará al usuario final, en el cobro recurrente de los servicios financieros.

Por lo tanto y de la manera más respetuosa Telefónica solicita a la CRC que valore el impacto negativo para el crecimiento de la banca móvil, que tendría restringir y unificar todo el esquema comercial que acuerdan los bancos y los proveedores móviles, a una única opción, por SMS, al eliminar las otras opciones comerciales (cobro por transacción) que con éxito se han implementado en Colombia.

b) La CRC no revisó los precios finales de la banca móvil a los usuarios y asume que al regular el precio mayorista de SMS se van a masificar los servicios financieros móviles

De acuerdo con la CRC el costo del uso de la red de proveedores de telecomunicaciones debe tener un valor razonable que permita la universalización de los servicios financieros móviles y facilite el acceso para todos los niveles socioeconómicos, en especial los de menor poder adquisitivo que conforman la base de la pirámide

De lo anterior se deduciría que en Colombia los precios minoristas del servicio de banca móvil son tan elevados que no han permitido la masificación del servicio en los sectores poblacionales con menores recursos. Para soportar este argumento se requiere verificar las tarifas finales que pagan los usuarios y demostrar que los costos del uso de la red móvil, que **es uno de varios componentes de estas tarifas, hacen que las mismas sean tan elevadas que se constituyen en una barrera de entrada para los usuarios que tienen menor disponibilidad de pago o baja capacidad adquisitiva.**

Telefónica revisó el Documento de la CRC y no encontró soporte económico que evidencie que los precios finales que cobran los bancos son una barrera para el acceso a la banca móvil.

Lo anterior se comprueba al consultar las diferentes ofertas comerciales de los bancos y evidenciar que los servicios de banca móvil **no tienen cobro a los usuarios**, tal como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 1- Precios a los usuarios por servicios de banca móvil por entidad financiera

PRODUCT	BAN COLOMBIA	BAN COLOMBIA	BBVA	COL MENA BSCS	DAVIVIENDA	COLPATRIA	AV VILLAS	BCO BOGOTÁ	GRUPO AVAL - CIT
	MOBILE BANKING	AHORRO A LA MANO	MOBILE BANKING	MOBILE BANKING	DAVIPLATA	MOBILE BANKING	MOBILE BANKING	MOBILE BANKING	TRANSFER - CLARO
Cash In - *National Coverage*		\$ -			\$ -				\$ -
Cash Out - *National Coverage*		\$ -			\$ -				\$ 1.300
Cash Out - ATM		\$ 1.000			\$ -				\$ 790
Bill Payments	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 540	\$ 244	\$ -	\$ 200
Bill Payments (Loans)	\$ -		\$ -	\$ -				\$ -	
Self Top Up	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -			\$ -
Balance Query	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 540	\$ 476	\$ -	\$ 200
Movements Query	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 540	\$ 476	\$ -	\$ -
Password Management		\$ -			\$ -			\$ -	\$ -
P2P	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ -	\$ 244	\$ -	\$ 200

Información recolectada por Colombia Telecomunicaciones a partir de la verificación de las ofertas bancarias

La anterior tabla refleja que **no es posible justificar los problemas de acceso a la banca móvil en función del precio por el uso de las redes móviles**, tal como lo sostiene la CRC a lo largo de todo el Documento puesto a consideración de la industria.

- Comparación de los precios por transacción y el precio regulado

De otra parte, Telefónica considera que la comparación de precios que la CRC realiza entre los precios por transacción (STK) y los valores por SMS, no pueden hacerse, debido a que en cada transacción (STK) se involucran varios mensajes de texto que en algunos casos son gratuitos, por lo que el valor por transacción no es comparable al valor de un mensaje de texto. Por lo tanto, no es posible que la CRC justifique la imposición de un cargo de acceso a partir de una validación que técnicamente, ni financieramente es posible efectuar, generando una información parcial que perjudica a Colombia Telecomunicaciones.

- El estudio técnico de la CRC no abordó la cadena de valor

Para Telefónica la no publicación de las tarifas finales al usuario, se debe a que la Comisión no abordó de forma detallada la cadena de valor completa del servicio de banca móvil, y concentró

sus esfuerzos en revisar el componente del precio por el uso de las redes móviles. Este análisis parcial, no permite revisar los componentes e ingresos que perciben los canales comercializadores del sector financiero. En efecto, al revisar el compendio de la información que relaciona la información obtenida por la CRC, se observa que la misma Comisión encuentra que Redebán presentó *“inconsistencias en la información: la suma de las transacciones del mes de diciembre es superior al número de transacciones reportados por dicho operador”* y Credibanco *“representa un porcentaje pequeño de las transacciones totales (transacciones reportadas por los PRST), que no es representativo del negocio⁷”*.

Teniendo en cuenta estas anotaciones técnicas realizadas por la propia CRC, se deduce que la Comisión para realizar el estudio de mercado no tuvo en cuenta la información proveniente del comercializador financiero, elemento fundamental para estudiar la cadena de valor; y por el contrario soportó sus conclusiones en la información que reportaron los proveedores de comunicaciones. Lo anterior, evidencia una asimetría regulatoria en beneficio de las entidades financieras y en perjuicio de la industria móvil.

c) La CRC no tuvo en cuenta otras dimensiones económicas, sociales e institucionales que impiden en el desarrollo de la Banca móvil

La falta de penetración de la banca móvil requiere integrar otros elementos tales como: i) seguridad y confianza en las transacciones financieras, ii) empoderamiento de los usuarios en el uso de la banca móvil, iii) marco regulatorio financiero, iv) profundización bancaria y promoción de los corresponsales bancarios, entre otros.

Para validar algunos de estos aspectos Telefónica revisó el ranking *Mobile Payment Readiness Index⁸* que ubica a Colombia (32,4) en la posición 17, de 33 países, y en donde a nivel de Latinoamérica solamente es superado por Brasil (33,4), lo cual refleja que la situación a nivel internacional no es tan precaria como lo indica la CRC.

Tabla 2- Comparativo de las dimensiones del Índice *Payment Readiness* de Colombia frente al promedio de la muestra

⁷ Pagina 101 del Documento Promoción de servicios financieros sobre redes móviles y medidas complementarias para provisión de contenidos y aplicaciones CRC 2013

⁸ <http://mobilereadiness.mastercard.com/the-index/>

Relación frente al promedio del índice Mobile Payment Readiness	Asociación entre bancos, redes móviles y gobierno para la promoción de servicios financieros móviles	Ambiente del mercado - factores económicos, demográficos, penetración de servicios de TICs	Infraestructura, cobertura y tecnologías móviles	Confianza del consumidor en servicios financieros móviles	servicios financieros- efectividad y penetración de servicios financieros	Regulación- estructura legal e impacto en los negocios de los marcos regulatorios
Colombia	> promedio	<promedio	<promedio	<promedio	<promedio	<promedio

Fuente <http://mobilereadiness.mastercard.com/the-index/>

Al revisar las dimensiones del índice se concluye que para masificar los servicios financieros móviles en lo que concierne al sector TICs se requiere implementar políticas que contribuyan al incremento de la conectividad móvil y se mejore la confianza y seguridad en el consumidor para que realice transacciones financieras a través de los terminales móviles. Sobre el sector financiero se evidencia la necesidad de profundizar los servicios y corresponsales bancarios.

En las otras dimensiones del Índice, y de forma similar a los comparativos construidos por el Banco Mundial (*Doing Business*), OECD, ó los ejercicios publicados por *The Economist*, se requieren contar con una institucionalidad que no obstruya las actividades comerciales, facilite la solución de controversias y promueva la innovación.

La promoción de los servicios financieros móviles en las capas poblacionales más pobres requiere que existan mecanismos que les permitan a los usuarios monetizar sus transacciones; y esto solamente se logrará en la medida en que se promueva el desarrollo de corresponsales bancarios, proceso que en Colombia no presenta un desarrollo adecuado frente a otros países con condiciones similares⁹. Asimismo, el Banco Mundial, a través de la IFC (*International Finance Corporation*) identificó como posibles causas que impiden el desarrollo de la banca móvil: la desigual distribución de la penetración de la banca en el territorio nacional, bajas tasas de captación, los elevados costos de los servicios financieros y los aspectos particulares de la regulación financiera asociados a los impuestos específicos, como es el caso *del tributo del cuatro por mil*¹⁰.

En línea con lo anterior, en **otros estudios**¹¹ han identificado otros factores que debe revisar el Gobierno Nacional para que la banca móvil en Colombia se masifique:

- Bajo posicionamiento del canal por parte del sector Bancario
- No existe un alto hábito de uso de Banca Móvil.
- Los usuarios perciben Banca Móvil como un canal con alto riesgo de fraude

⁹ Al respecto ver Incentivos para la Apertura de Corresponsales No Bancarios de la Banca de las Oportunidades en Colombia- Febrero 2013- paper publicado por la CGAP.

¹⁰ IFC **Mobile Money Scoping- Country Report-** Colombia Septiembre 2011.

¹¹ **Estudio de Demanda de Servicios Financieros Móviles Transformacionales en Colombia** IFC-Banco Mundial- Agosto 2012

- No existen incentivos para el uso del canal por parte de la Banca

Llama la atención los resultados de la encuesta relacionados con la demanda potencial de la banca móvil que contiene el **Estudio de Demanda de Servicios Financieros Móviles Transformacionales en Colombia** realizado por IFC-Banco Mundial en agosto de 2012:

“..Alta demanda potencial para los servicios financieros móviles._El número de personas que esperan usar los servicios financieros móviles fue alto (63%). Esta demanda se puede considerar buena para un producto que es casi desconocido entre los que respondieron, en un país que sufre de falta de confianza. Todas las razones para no considerar la utilización de los servicios financieros móviles estaban relacionadas con aspectos de confianza. Por lo tanto, si los proveedores de servicios financieros móviles encuentran una manera de superar la desconfianza, el mercado potencial podría ser tan grande como la mayoría de la población en los estratos 1 y 2...”

Como puede apreciarse, los resultados del estudio indicado, amparados en una encuesta con una muestra de 900 personas, evidencian que los factores que explican el estado actual del desarrollo de la banca móvil, **no se relacionan con las condiciones técnicas y económicas que pactan los proveedores móviles con las instituciones financieras.**

Las mismas entidades bancarias¹² han identificado como relevante para el desarrollo de la banca móvil otros puntos como: la dificultad en el manejo de los aplicativos de banca móvil, el proceso de vinculación a la plataforma, los medios de comunicación con los clientes y la importancia de tener un link en la página web de los productos financieros móviles.

- La banca móvil y el nivel de desarrollo del sector bancario nacional

Un factor esencial para el desarrollo de la banca móvil y que la CRC no abordó en su estudio es el asociado a los costos que tienen los servicios financieros en Colombia tales como: comisión por uso de tarjetas débito, cargos fijos de cuenta de ahorros, cobros por depósitos, cobros por retiros en cajeros, comisiones por consultas de saldos, entre otros que no incentivan la inclusión financiera de los estratos más pobres.

Estos factores adquieren mayor relevancia para el estudio del desarrollo y la competitividad del país, tal como lo han evidenciado los diferentes rankings y comparativos publicados por las diferentes entidades multilaterales. Asimismo, en los estudios enfocados hacia la superación de la pobreza, se incluyen estas variables para medir el grado de profundización bancaria en las zonas más pobres de los países¹³.

¹² Revisión de presentaciones sobre banca móvil realizadas en congresos y foros relativos a la bancarización en Colombia

¹³ Al respect ver el Estudio **Fighting poverty, profitably Transforming the economics of payments to build sustainable, inclusive financial systems Special Report Financial Services for the Poor**, September 2013- Bill&Melinda Gates foundation

En conjunto con lo anterior, la estructura industrial del sector financiero impide que se desarrollen mecanismos que promuevan los servicios financieros móviles como ha acontecido en otros países en vías de desarrollo, en especial los del continente africano, debido a que no hay un mecanismo institucional que coordine los sectores financieros y de comunicaciones¹⁴, tal como lo evidencian las firmas financieras especializadas en el tema:

*“Though non-financial entities (example m-PESA) have seen fast growth partly attributed to the lack of a regulatory environment for mobile financial services. This situation is slowly changing as more regulators in EM countries like India, Nigeria are becoming aware of this issue and putting in place regulations to ensure sustainable growth and align mobile payment systems with existing financial systems. **In a number of countries like India, Nigeria, Ghana, Colombia and South Africa, financial regulators are reluctant to grant mobile money licenses to mobile carriers, thereby forcing them into partnerships with banks to tap the emerging markets opportunity**”.* (subrayado nuestro)

Las restricciones institucionales y regulatorias del sector financiero que impiden el desarrollo de la banca móvil, se han detallado en otros estudios internacionales¹⁵, en donde Colombia tiene alto potencial para la banca móvil, por el desarrollo de su penetración móvil; pero al no permitir la regulación financiera la puesta en marcha de mecanismos financieros de segunda generación (*mobile wallet*), el país no tiene el mismo potencial para la profundización del servicios móviles como ocurre en Kenya o en países latinoamericanos líderes en la materia como Paraguay.

Por todo lo anterior, Telefónica reitera a la CRC que revise el alcance del Documento Técnico que soporta el proyecto de resolución en los aspectos y variables fundamentales que impiden el desarrollo de la banca móvil en la base de la pirámide poblacional. Para Telefónica, no es válido que la Comisión no tenga en cuenta los factores económicos, sociales y sobre todo las limitantes que tiene el desarrollo de la banca en Colombia, en su estudio, y sostenga que la responsabilidad en la promoción de los servicios financieros móviles recae en los operadores móviles, cuando diversos estudios, y comparativos internacionales, realizados por firmas imparciales (Banco Mundial, Bancos de Inversión, Fundaciones Privadas) constatan otra realidad en la demanda y en la estructura del mercado.

d) La CRC elimina el esquema comercial de pago por transacción (STK) que permite cumplir con las disposiciones sobre seguridad y antifraude previstas por la Superintendencia Financiera

En el evento, en que la CRC imponga un único esquema comercial de negociación por SMS sería imposible para Colombia Telecomunicaciones continuar con el esquema comercial de pago por transacción, STK, debido a que será necesario adecuar la infraestructura a un pago por SMS. La aplicación de este esquema no garantiza el cumplimiento total de los parámetros de seguridad

¹⁴ Página 19 **European Payments Monetising mobile Money Implications for key ecosystems**- Goldman Sachs- Septiembre 2013

¹⁵ Página 25 del **Reporte Global Telecoms Monetizing the Mobile Money Opportunity**- Citigroup- Junio 2013

previstos en la Circular Básica Jurídica 80, modificada por la Circular Externa 42 de 2012, mediante la cual se establecieron los “*mecanismos de autenticación de dos (2), factores para la realización de operaciones monetarias y no monetarias*”, de la Superintendencia Financiera, lo que impedirá continuar con la banca móvil so pena de las sanciones a las que puede ser sujeta la empresa por parte de Autoridades de Vigilancia y Control.

e) *La CRC desconoce la neutralidad tecnológica e impone un estándar tecnológico para la banca móvil*

La CRC no sólo impone a las empresas móviles un valor regulado que no refleja sus costos, sino que también obliga a las empresas móviles a adoptar una tecnología específica (USSD), contrariando los principios que sobre neutralidad tecnológica y de red que estableció el legislador en las Leyes 1341 de 2009 y 1450 de 2011.

La motivación de la CRC de obligar a los proveedores móviles a adoptar la tecnología USSD se sustenta en los siguientes términos:

*Que teniendo en cuenta que la provisión de información o de servicios financieros de las entidades financieras o redes de bajo valor a través de servicios USSD utilizando dispositivos móviles, únicamente puede realizarse por medio de los diferentes proveedores de redes y servicios móviles que utilizan tecnología GSM en Colombia, **el monopolio que detentan éstos últimos en el acceso respecto de cada uno de sus usuarios podría constituirse en una barrera a la entrada de terceros agentes como proveedores de contenidos y aplicaciones e integradores**, quienes requieren acceder a este tipo de plataformas tecnológicas con el fin de llegar a los usuarios móviles que demanden sus servicios.*

*Que la CRC encuentra necesario instrumentalizar la obligación de acceso a las facilidades de red necesarias para la prestación de servicios que utilicen tecnología USSD, habida cuenta de su potencial para el desarrollo de **la provisión de contenidos y aplicaciones y la evidencia de que todos los proveedores de redes móviles cuentan con algún grado de implementación de las mismas.***

De acuerdo con la motivación de la CRC, Colombia Telecomunicaciones ostentaría un monopolio tecnológico, y como tal deberá implementar una tecnología particular (USDD) de forma imperativa para promover las aplicaciones y contenidos que según la CRC requiere el desarrollo de la industria.

En primera instancia, Telefónica no encontró un precedente similar en el marco regulatorio colombiano, asociado a la imposición de una tecnología por parte de la CRC, entre otras razones porque no tendría facultades para ello, gracias al principio de neutralidad tecnológica.

En segunda instancia, Telefónica no entiende la argumentación de la CRC que para promover la masificación de la banca móvil es necesario implementar la tecnología USSD; lo que contradice el argumento de la misma Comisión que sostiene que el problema de acceso a los servicios financieros se explicaba por el nivel del precio mayorista de SMS.

De otra parte, la revisión internacional de la CRC para imponer la tecnología USSD en Colombia se sostiene únicamente en el estudio las experiencias de países africanos: Ruanda, Sur África y Kenia, en donde la aplicación de esta tecnología ha contribuido a masificar los servicios de banca móvil; pero desconoce las particularidades en la prestación de los servicios de comunicaciones y financieros que tienen estos países frente al caso colombiano.

En el caso de Kenya con el modelo de negocios implementado por las compañías *M-PESA* y *Safaricom*, se evidencia la posibilidad de que el operador móvil actúe como un captador de recursos públicos; posibilidad que no tienen las empresas móviles en Colombia. En consecuencia, la promoción de la tecnología USSD debe analizarse de forma integral y de acuerdo con las características legales de cada país.

Ante la ausencia de un estudio detallado que evidencie que la tecnología USSD es el mejor medio para promocionar la banca móvil en el país, la CRC acude a documentar esta medida en la solicitud que realiza el gremio de las instituciones financieras, ASOBANCARIA¹⁶, validando de esta forma una decisión técnica con entidades ajenas al sector, en detrimento de la coordinación sectorial que debe regirse en estos casos.

f) La CRC justifica la regulación sobre Colombia Telecomunicaciones con base en el comportamiento unilateral del operador dominante del mercado de voz móvil

Telefónica Colombia observa con preocupación que la CRC para regular de forma directa el mercado de aplicaciones y contenidos, basó en gran parte su intervención en acciones que tomó de forma unilateral el operador dominante Claro con los agentes financieros. En varias oportunidades, Telefónica ha manifestado ante la CRC los impactos negativos que tienen para el mercado colombiano la posición dominante de Claro y el contagio hacia otros mercados (SMS y datos móviles) de esta posición. La CRC pudo constatar que algunos comportamientos del operador dominante han afectado el mercado de la banca móvil. Lo que no es justificable para Telefónica es que la CRC regule a todos los proveedores móviles a partir de los problemas particulares del operador Claro, originados por su posición dominante.

g) La CRC no reconoce el avance de Colombia Telecomunicaciones en la oferta de servicios móviles financieros.

Tanto en el Documento Soporte como en el proyecto de resolución, la CRC afirma que las empresas móviles, como es el caso de Colombia Telecomunicaciones, ejercen sobre los agentes

¹⁶ Pagina 147 del Documento Promoción de servicios financieros sobre redes móviles y medidas complementarias para provisión de contenidos y aplicaciones CRC 2013

financieros una posición de dominio tecnológico y comercial que impide el desarrollo de la banca móvil.

Estas aseveraciones del Regulador no reflejan el esfuerzo y compromiso que tiene Colombia Telecomunicaciones en masificar la banca móvil en nuestro país, que describimos en el siguiente cuadro:

En conclusión, Telefónica no comprende la motivación que tiene la CRC para regular la banca móvil cuando se evidencia que las fallas de este servicio no se deben al valor del precio de interconexión móvil, existen las suficientes tecnologías para garantizar al cliente la máxima confiabilidad y seguridad, y lo más relevante se requiere una política pública que modifique la regulación financiera y promueva los mecanismos institucionales para que los colombianos más pobres accedan a los servicios móviles financieros.

Si la CRC decide extender el cargo de acceso regulado de SMS a los servicios de banca móvil, no sólo afectará el esquema actual que ha permitido cumplir con las disposiciones del Regulador financiero, sino que en la práctica promoverá un traslado de recursos del sector de las comunicaciones a otro sector de la economía nacional como es el financiero, ocasionando un grave perjuicio a la industria TIC y a los usuarios de las comunicaciones.

Adicionalmente, estudios recientes del Banco Mundial sobre marcos regulatorios en materia de m-banking determinan que es necesario la participación de los distintos actores o autoridades: telecomunicaciones, financiera y competencia.¹⁷

3. Comentarios particulares al articulado

a) Artículo 11- Reporte de Información

Telefónica manifiesta ante la CRC su inconformidad ante la obligación de la CRC de establecer un nuevo reporte de información sin un objetivo regulatorio definido. Para Telefónica no es posible técnicamente diligenciar el reporte que discrimina a los usuarios de acuerdo con el uso que hacen de los mensajes de texto (SMS), mensajes multimedia (MMS) y servicios suplementarios de datos no estructurados (USSD). Para poder cumplir con esta clasificación se requerirá revisar en detalle la información de Call Details Record (CDR).

La cantidad promedio de CDR que llegan a la bodega de datos de Colombia Telecomunicaciones diaria es del orden 130 millones (3900 millones de CDR por mes), lo que le implicará a la compañía planear, presupuestar, implementar y diligenciar un reporte con elevada carga operativa de forma trimestral, que una primera revisión es imposible de enviar a la CRC.

Por lo tanto de la manera, más respetuosa Telefónica Colombia solicita a la CRC que no modifique el formato 33 de la resolución 3523 de 2012, y en caso de hacerlo se evalúe la posibilidad de eliminar el reporte propuesto asociado a los usuarios.

b) Artículo 14 Deber de información y control de consumo

El artículo 14 del proyecto de resolución propone lo siguiente:

ARTICULO 14. *Modificar el artículo 29 de la Resolución CRC 3501 de 2011, el cual quedará así:*
ARTÍCULO 29. DEBER DE INFORMACION Y CONTROL DE CONSUMO. *Los PCA deberán poner a disposición del usuario mecanismos simples y transparentes de acceso a información relativa a los servicios ofrecidos, así como mecanismos de soporte al usuario para la solución de problemas*

¹⁷ The World Bank. What Regulatory Framework are more conducive to mobile banking? Octubre 2013.

referidos a la operatividad técnica, por lo menos a través de oficinas virtuales de atención al usuario (página Web o correo electrónico).

Los proveedores de redes móviles facilitarán un control de consumo asociado a la provisión de servicios de contenidos y aplicaciones que hagan uso de SMS/MMS/USSD, para lo cual deberán, al menos una vez al mes, enviar al usuario un mensaje corto de texto –SMS- a través del cual se informe al usuario el consumo acumulado en dinero por concepto de estos servicios, así como la discriminación de los consumos acumulados en dinero por cada código corto. Para los usuarios prepago, el mensaje deberá enviarse entre los días 20 y 25 de cada mes, y para los usuarios postpago entre 5 y 10 días antes del corte de facturación. (subrayado nuestro)

Con el objetivo de no modificar la programación de las plataformas de mensajería, prepago y postpago, evitar saturar la red, y por ende afectar la calidad del servicio solicitamos a la CRC que no determine un rango específico de tiempo (días 20, 25 o 5 y 10 días antes del corte de facturación) en lo que concierne el envío del mensaje de texto que contiene la información relativa al dinero y consumo acumulado.

4. Consideraciones finales

En conclusión, para Telefónica Colombia el alcance de la propuesta regulatoria sobrepasa el nivel de análisis y justificación de intervención que, por lo menos ha sido dado a conocer al sector por parte del Regulador. Ante tal escenario, nuestra valoración de la propuesta regulatoria resulta preocupante, pues plantea un esquema de elevada incertidumbre sobre el entorno regulatorio que enfrentarán los operadores de redes móviles frente al futuro de los acuerdos comerciales pactados con los integradores tecnológico, de aplicaciones y contenidos.

En cuanto a la banca móvil, si la CRC mantiene una visión parcial del tema, se beneficiará al sector financiero en detrimento del sector de las comunicaciones, se afectará las decisiones de los inversores en el sector de TIC y se lesionará el bienestar de nuestros clientes.

Por último, Telefónica solicita atentamente a la CRC una audiencia para tratar los temas analizados en la presente comunicación.

Cordial saludo,

Original firmado por

FABIÁN ANDRÉS HERNÁNDEZ RÁMIREZ

Vicepresidente Relaciones Institucionales, Fundación y Regulación