



Bogotá, 5 de noviembre de 2013

Doctor:

**CARLOS PABLO MARQUEZ**

Director Ejecutivo

**COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES**

Bogotá

**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”*

Respetador señor Director:

VIRGIN MOBILE COLOMBIA, en su calidad de operador virtual de comunicaciones celebra que la CRC identifique las barreras normativas existentes en Colombia desde el punto de vista de la regulación financiera y que en el proyecto regulatorio propuesto establezca disposiciones que pretendan ayudar a promover el desarrollo de procesos transaccionales que se apoyan en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Empero efectúa las siguientes consideraciones y observaciones en orden a que las mismas sean tenidas en cuenta en la definición de la norma regulatoria correspondiente.



## CONSIDERACIONES GENERALES:

1. Según el mismo documento soporte del proyecto presentado, se pone de manifiesto como en Colombia el *“10% más pobre de la población, solo el 20% está bancarizado mientras que el 75% de la población correspondiente al 10% más rico accede a dicho servicio.”*, lo cual se presenta por múltiples factores dentro de los cuales se presenta como uno de los más importantes, los *“elevados costos asociados al manejo de las cuentas bancarias; los exigentes requerimientos de documentación para la apertura de cuentas; incluyendo elevados saldos mínimos, la falta de competencia bancaria y falta de confianza de los consumidores en el sistema financiero.”*, todos directamente imputables a el sistema financiero. Esto ha sido reconocido hasta por el Gobierno Nacional<sup>1</sup> cuando en la pasada reforma tributaria incluyó un artículo que autoriza al gobierno intervenir para fijar topes a cobros, los cuales se consideran excesivos según el ranking latinoamericano y mundial.

---

<sup>1</sup> *“Llamé a todos los presidentes de los bancos y les comenté: señores ustedes cobran por una transacción más o menos de siete dólares (\$13.700), y eso saca a muchas personas que debieran estar en el sistema. Entonces ustedes están abusando del costo de los servicios financieros”, enfatizó. La idea, agregó, es que las tarifas y costos de esos servicios bajen o sean moderados para permitir que más colombianos accedan a la banca. Esos costos y pagos que hacen los usuarios del sistema financiero tienen que ver con el retiro de dinero a través de cajeros automáticos, chequeras, consultas telefónicas, traslados de dinero de una cuenta a otra y el cobro de comisiones por cheques de otras plazas.”* Entrevista Ministro de Hacienda. El País, enero 14de 2011.



2. Así mismo, el documento soporte plantea dentro de los casos más exitosos a nivel mundial el de Kenia<sup>2</sup>, país en el cual el modelo utilizado es el “*Modelo Liderado Por Entidades No Bancarias*”, en el cual NO participan entidades financieras frente al cliente final, de manera que la “*relación jurídica se establece y mantiene entre una entidad no bancaria (un proveedor de tecnología o un proveedor de telefonía celular, por ejemplo) y el respectivo cliente*”.
3. En Colombia, por el contrario, sólo las entidades financieras canalizan la gestión de sus productos de banca móvil a través de agentes como ATH, Credibanco o REDEBAN, creados a iniciativa y por los mismos bancos, quienes sólo son intermediarios y/o integradores tecnológicos entre los bancos y los proveedores de telecomunicaciones móviles.
1. Sin embargo, el modelo propuesto por la CRC, para Colombia, en vez de emular los modelos exitosos a nivel mundial, soportado en los operadores de las TICs, opta por fundamentar todo en el modelo Bancario, a través de los intermediarios y/o de Proveedores de Aplicaciones y Servicios, excluyendo del modelo a los operadores de TIC, arguyendo antecedentes legales y/o doctrinarios, que pueden fácilmente modificarse introduciendo propuestas de normas de carácter legal y una mayor voluntad política, a fin de permitan el ejercicio de las actividades propuestas.

---

<sup>2</sup> “... uno de los casos más representativos que permite observar el impacto positivo de este negocio, es la red móvil Safaricom en Kenia. Ésta se ha posicionado como líder de la banca móvil a nivel mundial, entregando a una alta proporción de la población, servicios financieros de fácil acceso (Tarazi & Breloff, 2010)”. Documento soporte pag. 30.

“Uno de los casos de éxito del Banca Móvil y del Dinero Electrónico más representativos del mundo sin lugar a dudas es el de Kenia, un país que en tan sólo dos años (2007-2009) logró dar acceso a servicios financieros a más de seis millones de usuarios a través de la banca móvil y hoy en día cuenta con más de catorce millones de usuarios<sup>65</sup> en su sistema. Lo anterior ha contribuido de manera significativa al desarrollo económico del país, ya que ha favorecido el desarrollo del comercio gracias a que la población puede realizar pagos evitando la inseguridad de trasladar efectivo” Op. Cit. pag 37





2. Por el contrario, la propuesta de la CRC, que debe promover la industria y la libre competencia<sup>3</sup>, excluye de plano a los PRST y en cambio, deja el manejo de todo el negocio en el sistema financiero colombiano y sus intermediarios, a través de medidas regulatorias y rebajas en los costos regulatorios.
3. Finalmente y dentro de estas consideraciones generales, debemos acotar que echamos de menos dentro del estudio o documento soporte del proyecto de regulación, la referencia específica a los lineamientos de política en esta materia establecidos por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones señalados como obligatorios en el numeral 11<sup>4</sup> del artículo 22 de la ley 1341 de 2009 para los Integradores Tecnológicos o PCA, esto es la extensión de la regulación definida por la CRC, pues si bien se podría considerar que se hace alusión a este punto en las páginas 97 y siguientes del documento, al afirmar que debe haber una regulación multisectorial *“que le permita efectivamente al usuario o consumidor de dichos servicios acceder tales servicios a unos costos razonables Extensión de la regulación de cargos de acceso de SMS a proveedores de contenidos y aplicaciones”*, no hace relación a este requisito. Adicionalmente las bases del Plan Nacional de desarrollo o ley 1450 citada solo afirma como lo dice el mismo documento que *“las experiencias internacionales han demostrado que la aplicación de TIC para la prestación de Servicios Financieros Móviles (SFM) es una herramienta clave para ampliar la cobertura del sistema financiero y los niveles de inclusión*

---

<sup>3</sup> Son funciones de la CRC: Artículo 19 y 22 numeral 1º, *“Promover y regular la libre competencia para la provisión de redes y servicios de telecomunicaciones...”*

<sup>4</sup> 11. *Señalar las condiciones de oferta mayorista y la provisión de elementos de red desagregados, teniendo en cuenta los lineamientos de política del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, garantizando la remuneración de los costos eficientes de la infraestructura y los incentivos adecuados a la inversión, así como el desarrollo de un régimen eficiente de comercialización de redes y servicios de telecomunicación*



*financiera, por cuanto permiten reducir los costos de la prestación de los servicios de la banca en zonas apartadas, con lo cual se reportan impactos positivos en el nivel de bienestar socioeconómico de la población (BID, 2009).*

### **CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS**

4. Sea lo primero indicar, como lo hemos hecho en forma reiterada en las propuestas regulatorias realizadas en los últimos tiempos, que en la expedición de normas de alcance general por parte de la CRC es preciso reconocer las diferentes clases de PRST, en especial las características particulares de los operadores móviles virtuales.
5. En efecto, en la mayoría de los casos, el comportamiento de los MVNO en la cadena de provisión del servicio es similar a la de un usuario o intermediario, por cuanto no tiene infraestructura y/o red propia y su comportamiento frente al servicio prestado, sus usuarios y el mercado, depende de la capacidad de red suministrada por el operador móvil establecido o proveedor de red, por lo cual debe consagrarse desde la misma regulación y frente a terceros que también son intermediarios en la cadena de prestación del servicio como en el caso que nos ocupa en esta propuesta regulatoria (Proveedores de Contenidos y Aplicaciones –PCA-), exoneración de responsabilidad frente a usuarios finales, o a lo sumo, condiciones de responsabilidad simplemente conjunta y no como aparece en el texto del proyecto respectivo
6. En el mismo sentido de lo expresado en las consideraciones generales, tenemos que si bien la CRC busca ampliar el mercado de banca móvil sólo a través de las entidades financieras, resulta contradictorio que incentiven sólo el uso de integradores de contenidos los cuales, de acuerdo con los reportes



oficiales, generan en los usuarios una de las principales causas de quejas por cobros indebidos en el país, los cuales se reflejan en la percepción de calidad de los servicios móviles y afectan por tanto, sólo a esta industria.

7. El servicio de USSD a nivel de señalización de red, canal de control es más costoso que el usado por el de SMS, ya que al ser una sesión orientada a la conexión y a que los usuarios navegan un tiempo considerable en sus menús, pero estos recursos necesarios a utilizarse no fueron considerados en el estudio. En efecto, en el caso que el usuario navegue en un menú USSD cuenta con un tiempo limitado para contestar una opción interactiva que si se excede, la sesión USSD finalizará y deberá reiniciarla nuevamente si quiere continuar, generando costo a las partes.
8. La CRC debe tener en cuenta que el operador debe ampliar capacidad de red para cumplir con la regulación propuesta, lo cual se traduce en mayores costos; por el contrario, la banca reduce significativamente los mismos ya que los usuarios ya no usan oficinas reales rebajando sus costos operativos y aumentando por contera, sus utilidades. La banca amplía su universo de usuarios y llega a ellos de una manera más sencilla y económica pero no hace ningún aporte al operador ni reconoce sus esfuerzos.
9. En el caso particular de VIRGIN MOBILE, el servicio USSD/SMS es sólo para uso de sus usuarios con el fin de acceder exclusivamente a servicios prestados por parte de Virgin Mobile. No se cuenta entonces con capacidad para integrar a terceros. Adicionalmente Virgin Mobile no ofrece servicios de MMS y la regulación NO PUEDE OBLIGAR AL OPERADOR a integrar servicios a su portafolio, pues esto vulneraría el principio constitucional y derecho de libertad de empresa<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> "La libertad de empresa comprende la facultad de las personas de (...) afectar o destinar bienes de cualquier tipo (principalmente de capital) para la realización de actividades económicas para la producción e





10. Consideramos importante hacer estudios de la vulnerabilidad de USSD al enviar códigos hacia los usuarios por parte de terceros. Los operadores pueden tener sistemas para detección de SPAM de SMS, pero de USSD? O también se va a vulnerar la libertad de empresa y se van a ver obligados a adquirirlos?
11. Si los integradores se conectan directamente al HLR del MNO es riesgoso si no tiene implementado mecanismos de seguridad y de control de señalización para no sobrecargar la red.
12. En relación con el artículo 5º. De proyecto propuesto que modificar el artículo 4 de la Resolución CRC 3501 de 2011, consideramos que también atenta contra la libertad de empresa porque la plataforma de VIRGIN no tiene capacidad para proveer conectividad a terceros y según la norma cualquier integrador tecnológico podría exigir integración con la misma a través de un contrato de acceso.

---

*intercambio de bienes y servicios conforme a las pautas o modelos de organización típicas del mundo económico contemporáneo con vistas a la obtención de un beneficio o ganancia". Esta libertad comprende, entre otras garantías, (i) la libertad contractual, es decir, la capacidad de celebrar los acuerdos que sean necesarios para el desarrollo de la actividad económica, y (ii) la libre iniciativa privada. Su núcleo esencial comprende, entre otras prerrogativas, (i) el derecho a un tratamiento igual y no discriminatorio entre empresarios o competidores que se hallan en la misma posición; (ii) el derecho a concurrir al mercado o retirarse; (iii) la libertad de organización y el derecho a que el Estado no interfiera en los asuntos internos de la empresa como la organización empresarial y los métodos de gestión; (iv) el derecho a la libre iniciativa privada; (v) el derecho a la creación de establecimientos de comercio con el cumplimiento de los requisitos que exija la ley; y (vi) el derecho a recibir un beneficio económico razonable." Sentencia Corte Constitucional C-263 de 2011*

Ahora bien, sobre los criterios para evaluar la razonabilidad y proporcionalidad de una medida limitante a las libertades económicas, la Corte ha indicado que: "...en primer lugar, el Legislador debe tener en cuenta el tipo de actividad que desarrollan las empresas a las que va dirigida la regulación, su estructura organizativa, el mercado en el que se insertan, el tipo de financiamiento al que apelan, el servicio que prestan o el bien que producen o distribuyen, etc.; y en segundo lugar, se apela al juicio de proporcionalidad, mediante el cual se examina la finalidad de la medida, la idoneidad del medio elegido y su proporcionalidad en estricto sentido."



13. En relación con la propuesta de modificación del artículo 4.9. y en el mismo sentido de la observación anterior, preguntamos a la CRC Por qué el operador no puede exigir calidad del producto a los integradores, si son ellos quienes brindan servicios a los usuarios del operador? El operador es responsable de cuidar a sus usuarios de mensajes no apropiados ya que si llegan los usuarios, las quejas por servicio se dirigirán primero a su operador y no al PCA.
14. Si bien la CRC tiene competencia en relación con el Plan de Numeración, consideramos que el análisis previo debe considerar la verificación de utilización del código USSD propuesto \*100# está en uso en los PRST.
15. De acuerdo con el proyecto analizado, en el caso que el PCA se conecte al HLR directamente solo será este quien reciba todos los USSD del \*100\*xxxx# y desde este hacia otros posibles PCA, pero en el caso particular de VIRGIN MOBILE, esta conectividad directa es decisión del MNO y no del MVNO.
16. El proyecto de resolución establece varios costos para los PRST que no son considerados en la misma. Un ejemplo adicional de esto es que son los PCA quienes deben consultar la RNE ante de enviar mensajes a los usuarios y no necesariamente los PRST, porque si es una obligación de los PRST se convierte en un costo ya que se requiere la implementación de un sistema o proceso de verificación.
17. En relación con el Artículo 14 del proyecto que modifica el artículo 29 de la Resolución CRC 3501 de 2011, sobre el DEBER DE INFORMACION Y CONTROL DE CONSUMO, debemos señalar que VIRGIN MOBILE a la fecha no ofrece aplicaciones ni contenidos a través de SMS/USSD/MMS, por tanto la inclusión de esta obligación atenta así mismo contra la Libertad de Empresa , porque NO ES POSIBLE ENVIAR EL MENSAJE MENSUAL DE SMS A LOS USUARIOS.





18. En relación con el artículo 20 del proyecto de adicionar un Título a la Resolución CRC 3501 de 2011, esto es el TITULO VII, que regula las CONDICIONES DE REMUNERACIÓN DE LAS REDES DE SERVICIOS MÓVILES ASOCIADAS A LA PROVISIÓN DE CONTENIDOS Y APLICACIONES A TRAVÉS DE SMS/MMS/USSD y específicamente el artículo 38, sobre REMUNERACIÓN DE LAS REDES DE SERVICIOS MÓVILES CON OCASIÓN DE SU UTILIZACIÓN A TRAVÉS DE MENSAJES CORTOS DE TEXTO (SMS) debemos preguntar y solicitar que se aclare por parte de la CRC lo siguiente:

18.1 Cómo aplicaría esta norma para los MVNO?

18.2 Qué pasa si el MVNO no tiene la capacidad tecnológica para ofrecer el servicio o la capacidad de red?

18.3 Qué pasa cuando el costo cobrado por el MNO al MVNO es mayor a los estipulados en el artículo al que hace referencia esta resolución?

18.4 Si para enero del 2015 el costo por interconexión será de \$9.20 más el cobro de uso de red, Cómo se remuneraría la red?

19. Es más eficiente y seguro soluciones que usen canal de datos. Hace varios años la banca implemento aplicaciones wap y web con certificados ssl extremo extremo. Debiendo estas aplicaciones ser livianas para que sean rápidas y con bajo consumo de datos siendo asi funcionales en equipos desde gama baja. El canal de datos en los operadores que tienen 2G y 3G ya está implementado y con continua expansión y no tanto para sms y ussd.

Atento saludo,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juan Guillermo Velez Ospina".

**JUAN GUILLERMO VELEZ OSPINA**  
**PRESIDENTE**