



VPJ-159-13

Bogotá D.C., 6 de noviembre de 2013

Doctor

CARLOS PABLO MÁRQUEZ ESCOBAR

Director Ejecutivo

COMISION DE REGULACION DE COMUNICACIONES

Calle 59 A bis No. 5 - 53 Edificio LINK Siete Sesenta Piso 9

Bogotá D.C.

Asunto: Comentarios de AVANTEL S.A.S. al proyecto regulatorio "Promoción de servicios financieros sobre redes móviles y medidas complementarias para provisión de contenidos y aplicaciones"

Respetado doctor Márquez,

De conformidad con la invitación efectuada por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, en adelante CRC, para presentar comentarios respecto del proyecto regulatorio del asunto, **AVANTEL S.A.S.** en adelante **AVANTEL**, dentro del término concedido se permite manifestar lo siguiente:

A. COMENTARIOS GENERALES EN RELACIÓN CON EL PROYECTO REGULATORIO

AVANTEL reconoce el esfuerzo de la CRC de vincular los asuntos regulatorios en materia de telecomunicaciones para promover la bancarización de la población colombiana, sin embargo es importante evaluar las implicaciones de las medidas regulatorias propuestas para los diferentes actores involucrados.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta los modelos de operación de los servicios financieros móviles, no resulta procedente intervenir y regular únicamente el componente de telecomunicaciones involucrado en los mismos, sin que se haya realizado una labor similar por regular el componente principal de la operación: el financiero.

Existe un antecedente en materia de trabajo conjunto, realizado por la CRC y la CREG para la expedición de las condiciones regulatorias para el uso de infraestructura eléctrica. Un ejercicio similar respecto de los servicios financieros móviles permitiría elaborar propuestas conjuntas para que el complemento de las dos normas redunde en beneficio de la población colombiana, y cumpla con las orientaciones de las bases del Plan Nacional de Desarrollo, recogido en la Ley 1450 de 2011, norma citada por la CRC

• Bogotá: Carrera 11 No. 93 - 92 - PBX: (571) 634 34 34 - Fax: (571) 610 84 94 • Medellín: Carrera 50 FF No. 7 sur - 51 El Rodeo - PBX: (574) 331 33 31 Fax: (574) 331 55 38

• Cali: Avenida 5 A N No. 23 N - 72 - PBX: (572) 660 38 22 - Fax: (572) 660 38 22 Ext.:1453 • Barranquilla: Calle 79 No. 49 C - 38 local 1 Centro Comercial Villa Fontana - PBX: (575) 360 63 62 - Fax: (575) 369 11 20

• Bucaramanga: Carrera 33 No. 47-41 - PBX: (577) 647 80 20 - Fax: (577) 657 76 66 www.avantel.co

como uno de los fundamentos legales que motivan el proyecto de resolución.

Lo anterior tiene fundamento, precisamente, en el Capítulo III de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, que señala que "(...) **los entes reguladores sectoriales definirán una regulación articulada que precise los mecanismos para promover la competencia en este tipo de servicios y su interoperabilidad.**"¹

En términos generales, debe señalarse que el proyecto conlleva implicaciones gravosas para los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, en la medida en que se imponen reglas de remuneración de cargos de acceso para terminación de SMS en sus redes, con respecto a proveedores de contenidos y aplicaciones así como integradores tecnológicos, que desconoce el principio de remuneración de infraestructura orientado a costos eficientes, y, en cambio de constituir un incentivo al mercado de contenidos y aplicaciones, implica un desestimulo a la inversión para los proveedores de redes, ante el control de precios que se pretende imponer. Además, el proyecto establece más cargas operativas a los proveedores de redes, cuyos costos no están incluidos en el precio regulado y más grave aún, con ausencia de obligaciones precisas a cargo de los PCA y del sector financiero para atender los requerimientos del usuario.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que cualquier intervención de precios debe estar soportada en un estudio técnico y económico que evidencie la necesidad de adoptar una medida de esta naturaleza, con observancia de lo establecido en el artículo 23 de la Ley 1341 de 2009, análisis que no se desprende del documento soporte de la iniciativa regulatoria ni de los considerandos del proyecto de resolución.

En este orden de ideas, AVANTEL sugiere de manera respetuosa que de manera previa a la expedición de las medidas regulatorias propuestas, la CRC evalúe de manera conjunta con las autoridades reguladoras del sector financiero, mecanismos alternativos que permitan promover el desarrollo de la bancarización de la población colombiana, donde haya sinergias de ambos sectores y no esfuerzos y obligaciones unilaterales impuestos exclusivamente a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones a favor de los agentes del mercado financiero, incluso en detrimento de los PCA.

B. COMENTARIOS FRENTE AL PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Siguiendo el orden de los considerandos y artículos del proyecto de resolución "Por la cual se modifican las Resoluciones CRC 3066, 3496, 3500 y 3501 de 2011 y se dictan otras disposiciones" AVANTEL procede a realizar las siguientes observaciones:

1. Con relación a los considerandos del proyecto de resolución:

- 1.1 Se observa una inconsistencia entre el considerando 16 del proyecto de resolución y el artículo 20 del mismo, que señala que es necesario extender el valor del cargo de acceso para SMS a cualquier proveedor que haga uso de redes de telecomunicaciones de servicios móviles para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS y MMS, cuando la regla del artículo 20, que modifica el artículo 38 de la Resolución CRC 3501 de 2011,



¹ En <https://www.dnp.gov.co/LinkClick.aspx?fileticket=6vjofaugVUO%3d&tabid=1238> Pág. 128.

• Bogotá: Carrera 11 No. 93 - 92 - PBX: (571) 634 34 34 - Fax: (571) 610 84 94 • Medellín: Carrera 50 FF No. 7 sur - 51 El Rodeo - PBX: (574) 331 33 31 Fax: (574) 331 55 38

• Cali: Avenida 5 A N No. 23 N - 72 - PBX: (572) 660 38 22 - Fax: (572) 660 38 22 Ext.:1453 • Barranquilla: Calle 79 No. 49 C - 38 local 1 Centro Comercial Villa Fontana - PBX: (575) 360 63 62 - Fax: (575) 369 11 20

• Bucaramanga: Carrera 33 No. 47-41- PBX: (577) 647 80 20 - Fax: (577) 657 76 66 www.avantel.co



establece que la remuneración en los términos del artículo 8B de la Resolución CRT 1763 de 2007, solamente es aplicable a SMS, y a continuación, el artículo 39 dispone que la remuneración de las redes de servicios móviles para MMS y USSD, será definida de mutuo acuerdo con orientación a costos eficientes.

2. Con relación a los artículos del proyecto de resolución:

2.1 Artículo 5. Modificatorio del artículo 4 de la Resolución CRC 3501 de 2011

Teniendo en cuenta que la propuesta regulatoria pretende incorporar la tecnología USSD para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de redes móviles, bajo las mismas reglas establecidas para SMS y MMS, es importante tener en cuenta que la tecnología iDEN que soporta actualmente los servicios de AVANTEL, no permite el desarrollo de USSD, por ser propia del estándar GSM. Sin embargo, una vez AVANTEL preste servicios LTE y esté haciendo uso de la instalación esencial de Roaming Automático Nacional y sus usuarios estén en condición de Roamers en una red visitada que utilice tecnologías 2G/3G en GSM, esta red visitada debe garantizar que se les preste la funcionalidad de USSD, por lo que se sugiere adicionar una obligación a cargo de los PRST, en este sentido, así:

"4.X Permitir el uso del servicio USSD a usuarios provenientes de una red origen, mediante Roaming Automático Nacional, cuando el PRST cumple las funciones de red visitada."

De otra parte, el numeral 4.6 del artículo 4 (Obligaciones de los PRST) de la propuesta regulatoria indica que los proveedores de servicios móviles deben *"Dar traslado a los PCA de las solicitudes de los usuarios relativas a la provisión de contenidos y aplicaciones cuando las mismas no se refieran a los servicios de telecomunicaciones que soportan dicha provisión. En caso que se cobre el traslado de dichas solicitudes, el precio del mismo debe estar orientado a costos eficientes"*. En este orden de ideas, es importante entonces que se incluya de manera explícita en el artículo 6 (modificatorio del 5 de la Resolución CRC 3501 de 2011) que los proveedores de contenidos y aplicaciones deban contar con la infraestructura necesaria para atender y responder oportunamente a estos requerimientos de usuario. Cabe anotar que esta condición se menciona en el artículo 14 del presente proyecto regulatorio (que modifica el art. 29 de la Resolución CRC 3501 de 2011), pero por ser el artículo 6 el que regula las obligaciones de los PCA, parecería ser el artículo más adecuado para establecer esta obligación.

2.2 Artículo 7. Modificatorio del Título IV de la Resolución CRC 3501 de 2011.

AVANTEL comparte el objetivo de la propuesta regulatoria en el sentido de reducir las barreras de entrada a terceros agentes, como es el caso de los proveedores de contenidos y aplicaciones e integradores, y facilitar que éstos puedan implementar sus soluciones a través de servicios USSD utilizando dispositivos móviles, se considera importante por cuanto contribuye a eliminar riesgos de monopolio que pudiera darse por el control de acceso a sus usuarios de parte de proveedores móviles con tecnología

• Bogotá: Carrera 11 No. 93 - 92 - PBX: (571) 634 34 34 - Fax: (571) 610 84 94 • Medellín: Carrera 50 FF No. 7 sur - 51 El Rodeo - PBX: (574) 331 33 31 Fax: (574) 331 55 38

• Cali: Avenida 5 A N No. 23 N - 72 - PBX: (572) 660 38 22 - Fax: (572) 660 38 22 Ext.:1453 • Barranquilla: Calle 79 No. 49 C - 38 local 1 Centro Comercial Villa Fontana - PBX: (575) 360 63 62 - Fax: (575) 369 11 20

• Bucaramanga: Carrera 33 No. 47-41- PBX: (577) 347 80 20 - Fax: (577) 657 76 66 www.avantel.co

Sin embargo, por tratarse USSD de un mecanismo de comunicación directo entre el terminal de usuario y la red del proveedor, deben establecerse todos los requisitos técnicos para que la apertura del recurso a terceros no ponga en riesgo la operación de la red de los proveedores, o afectar la continuidad de los demás servicios soportados en ella.

AVANTEL considera conveniente también que la CRC extienda las disposiciones establecidas a través de la Resolución CRC 3501 de 2011, respecto de la provisión de servicios de contenidos y aplicaciones mediante el uso de SMS y MMS, a la utilización de USSD para estos mismos propósitos. Se debe reforzar, tal como ya se mencionó, las obligaciones de los proveedores de contenidos y aplicaciones e integradores respecto de la seguridad en la implementación de las transacciones financieras móviles y su interacción con la red de telecomunicaciones. Para esto, será necesario entonces que previo a la expedición de esta regulación, se revisen cuáles son los mecanismos que garantizan la seguridad de las comunicaciones, así como el tiempo requerido para que esta tecnología pueda cumplir con estos estándares de seguridad.

Adicionalmente, se apoya la propuesta de regular el uso de la numeración asociada a la prestación de servicios basados en USSD, para el cumplimiento del mismo objetivo de reducir las barreras de entrada a los nuevos agentes del sector.

2.3 Artículo 14. Modificadorio del artículo 29 de la Resolución CRC 3501 de 2011.

Con respecto a la nueva obligación que se propone en la iniciativa regulatoria, relativa a que los PRSTM deben facilitar un control de consumo asociado a la provisión de contenidos y aplicaciones que hagan uso de SMS/MMS/USSDM para lo cual deberán al menos una vez al mes, enviar al usuario un SMS informando sobre el consumo acumulado en dinero por concepto de estos servicios, así como la discriminación de los consumos acumulados en dinero por cada código corto, estableciendo para tal fin unos términos dependiendo de la modalidad de usuarios prepago y postpago, AVANTEL quiere resaltar que la implementación de esta obligación supone unas cargas operativas en la red no justificadas y que implican costos adicionales que no están reconocidos en el valor regulado que la CRC pretende imponer, por lo que se solicita a la CRC eliminar esta obligación.

Sumado a lo anterior, el deber de información a cargo de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones frente al usuario final, excede cualquier mecanismo de control, pues en muchas ocasiones es el mismo usuario quien solicita que no se le envíen mensajes de información y menos publicitarios, en este orden de ideas, el mecanismo de información a través de SMS no resulta adecuado para informar este tipo de consumos, pues teniendo en cuenta su limitación de caracteres (140), un solo mensaje nunca será suficiente para informar todo el consumo de un usuario, lo que acarreará una sobrecarga en la capacidad de la red que no se compensa de ninguna manera frente al usuario, y que al contrario podrá generar una mala percepción del servicio al sobrecargarlo de información que no ha solicitado.

Es importante advertir que para la verificación de los consumos, los usuarios ya cuentan con mecanismos adicionales establecidos por la regulación (página web, línea





gratuita, atención personalizada, etc.), por lo que resulta inconveniente la modificación regulatoria propuesta.

2.4. Artículo 20. Condiciones de remuneración de las redes móviles asociadas a la provisión de contenidos y aplicaciones a través de SMS/MMS/USSD. (Artículo 38 que se pretende incluir a la Resolución CRC 3501 de 2011)

Una de las medidas regulatorias propuestas de mayor impacto para el modelo de operación de los proveedores de servicios móviles, con el objetivo de promover el desarrollo de la banca móvil en el país, corresponde a la intención de extender el valor del cargo de acceso regulado para SMS (establecido a través de la Resolución CRC 3500 de 2011 modificatoria de la Resolución CRT 1763 de 2007), a cualquier proveedor que haga uso de redes de telecomunicaciones de servicios móviles para la provisión de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS), entendiendo como proveedores tanto a otros proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, a los proveedores de contenidos y aplicaciones e integradores tecnológicos y, dentro de estos, a las entidades financieras usuarias de este recurso, entre otros.

Al respecto, es importante partir de la definición de "cargo de acceso" el cual corresponde a la remuneración por el uso de la red para la terminación de una comunicación móvil – en este caso un mensaje corto de texto – proveniente de la red de otro proveedor móvil. En este sentido, por corresponder únicamente a la remuneración por el componente de terminación del SMS, **implica que sólo se está remunerando parcialmente el uso de la infraestructura de red y es aquella parte relacionada con la entrega del mensaje desde la red al usuario final.**

Por lo anterior, pretender erróneamente extender el uso de un valor de cargo de acceso regulado a la prestación de un servicio a un usuario final, pese a que éste sea un proveedor de contenidos y aplicaciones, va en contra del principio de remuneración orientada a costos eficientes de la Ley 1341 de 2009 por cuanto habrá componentes de la red que no serán debidamente remunerados por su uso y que están asociados al componente de generación y envío del mensaje de texto desde el usuario hacia la red. Todo esto, sin considerar otros costos administrativos relativos a la administración de los contratos de los usuarios y las labores de facturación y recaudo por los servicios prestados.

Este artículo no se compadece con la realidad del mercado y establece como tarifa final un valor que corresponde únicamente a uno de los componentes de los costos asociados a la prestación de servicios de telecomunicaciones, y vulnera el principio de remuneración de infraestructura orientada a costos eficientes.

Adicionalmente, el proyecto no considera el caso en que los usuarios finales de la entidad financiera pertenezcan a la red de otro operador. En esta condición, al ser los mensajes de texto enviados a la otra red, el operador que presta la infraestructura a la entidad financiera deberá trasladar todo el valor que recibe por prestación del servicio al proveedor de la red del usuario final, y quedaría sin remuneración el uso de su propia red.

• Bogotá: Carrera 11 No. 93 - 92 - PBX: (571) 634 34 34 - Fax: (571) 610 84 94 • Medellín: Carrera 50 FF No. 7 sur - 51 El Rodeo - PBX: (574) 331 33 31 Fax: (574) 331 55 38

• Cali: Avenida 5 A N No. 23 N - 72 - PBX: (572) 660 38 22 - Fax: (572) 660 38 22 Ext.:1453 • Barranquilla: Calle 79 No. 49 C. 38 local 1 Centro Comercial Villa Fontana - PBX: (575) 360 63 62 - Fax: (575) 369 11 20

• Bucaramanga: Carrera 33 No. 47-41- PBX: (577) 647 80 20 - Fax: (577) 657 76 66 www.avantel.co



En este orden de ideas y dado lo inconveniente del artículo propuesto por las razones antes expuestas, se sugiere su eliminación del proyecto.

En estos términos AVANTEL presenta sus comentarios sobre el proyecto publicado, a la espera de que los mismos contribuyan al análisis del tema.

Cordialmente,

XIMENA BARBERENA NISIMBLAT

Representante Legal Suplente

fr **AVANTEL S.A.S.**