

SUPERINTENDENCIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Bogotá D.C.

RAD: 11-109413- -1-0
DEP: 0 DESPACHO SUPERINTENDENTE
TRA: 317 DP-PETICION
ACT: 440 RESPUESTA

FECHA: 2011-09-01 18:41:41
EVE: SIN EVENTO
FOLIOS: 08

Doctor
JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
Secretario General
CAMARA DE REPRESENTANTES
BOGOTA D.C. COLOMBIA

Asunto: Radicación: 11-109413
Trámite: 317
Evento: 0
Actuación: 440
Folios: 8

Apreciado Doctor:

En virtud de su comunicación radicada con el No. 11-109413, mediante la cual solicita dar respuesta al documento "*Cuestionario sobre la no presentación de informes semestrales sobre la competencia del sistema financiero colombiano, de conformidad con los artículos 62 y 63 de la Ley 1430 de 2010*", cordialmente procede este Despacho a dar respuesta a las preguntas del cuestionario en los siguientes términos:

1. ¿Qué investigaciones y estudios ha abierto la SIC en relación con el cobro de servicios financieros y qué resultados se han encontrado?

Para la Superintendencia de Industria y Comercio es de gran importancia analizar y determinar si se han realizado o si se están realizando prácticas tendientes a limitar la libre competencia por parte de los integrantes del sistema financiero. Bajo este entendido, primordialmente la SIC ha tenido gran interés en el cobro de servicios financieros, en especial las comisiones cobradas por las compras efectuadas con tarjetas de crédito o débito por los integrantes del sistema financiero, llámese bancos, redes de pago o cualquier ente relacionado con la operación de tarjetas.

1.1. Investigaciones de la SIC al sistema financiero en Colombia

1.1.1. Investigación por prácticas restrictivas de la competencia – año 2004

Ahora bien, con fundamento en lo anterior, la Superintendencia ha desplegado sus facultades investigativas desde el año 2004 para proteger la libre competencia en el sector financiero. Así, en Junio del año 2004, la Delegatura para la Protección de la Competencia encontró indicios suficientes para ordenar la apertura de una investigación¹ formal en contra de Redeban Multicolor S.A. y la Asociación Gremial de Instituciones Financieras Credibanco para determinar si habían realizado acuerdos tendientes a limitar la libre competencia o a la fijación directa o indirecta de precios, respecto a las comisiones cobradas al comercio por las compras efectuadas con tarjetas de crédito o débito.

En el curso de la investigación, Redeban, y Credibanco ofrecieron voluntariamente, y coadyuvados por sus bancos asociados (BBVA, Banco de Occidente, Banco Santander, Bancolombia, Banitsmo -hoy HSBC-, Citibank, Davivienda, Granbanco -hoy Davivienda-, Colpatría, Banco de Crédito -hoy Helm-, Colmena -hoy BCSC-, Banco de Bogotá, Banco AV Villas, Banco Agrario, Banco Popular, Banco GNB Sudameris, Inversora Pichincha), garantías de modificación de las conductas por las cuales se les investigaba, con la finalidad de obtener de forma anticipada la clausura de la investigación.

Dichas garantías consistían en que se establecería un nuevo mecanismo para la fijación de las comisiones a cargo de los establecimientos de comercio por las compras efectuadas con tarjeta de crédito y débito de las franquicias Visa y Mastercard. Este mecanismo implicaba que las redes Credibanco y Redeban empezaban a fijar a partir del 1 de Abril del 2005 de manera independiente las tarifas interbancarias de intercambio de las cuales son responsables los bancos adquirentes frente a los bancos emisores y dejarían de fijar la comisión a cargo de los establecimientos de comercio, la cual empezaría a ser establecida por cada banco adquirente.

Ante el anterior ofrecimiento, la SIC expidió las Resoluciones Nos. 6816 y 6817 de 2005, modificadas por las Resoluciones 34402 y 33813 de 2006 respectivamente, mediante las cuales se aceptaron las mencionadas garantías y se clausuró de forma anticipada la investigación.

1.1.2. Investigación por prácticas restrictivas de la competencia – año 2011

¹ Resolución No. 13820 de 2004

Por otra parte, en el curso del presente año, la Delegatura para la Protección de la Competencia nuevamente encontró indicios suficientes para iniciar una investigación por prácticas restrictivas de la competencia en contra de algunos integrantes del sistema financiero.

En esta ocasión, mediante la resolución No. 26255 de 2011 se abrió investigación para determinar si los bancos operantes en el país, junto con las redes de pago Credibanco y Redeban y con el apoyo de la Asobancaria, actuaron en contravención de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 47 del Decreto 2153 de 1992, al suscribir un acuerdo para establecer las tarifas interbancarias de intercambio, así como al crear los Comités establecidos para tal fin.

Esta investigación se encuentra actualmente en trámite y se están evaluando las garantías ofrecidas por los investigados para finalizar anticipadamente la investigación.

1.2. Fundamentos legales

1.2.1. Decreto 2999 de 2005

CONSIDERANDO:

Que las funciones de control de las prácticas comerciales restrictivas de la competencia de los administradores de sistemas de pago de bajo valor que procesen órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo las derivadas de la utilización de tarjetas de crédito o débito, deben continuar siendo ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio;

Que para los efectos de lo dispuesto en el artículo 48, numeral 1, literal j) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Junta Directiva del Banco de la República rindió concepto sobre la incidencia de las normas contenidas en este decreto en relación con las políticas a su cargo, tal como consta en el memorando JDS-15757 del 22 de julio de 2005,

DECRETA:

Artículo 1º. *Modifícase el artículo 3º del Decreto 1400 de 2005 el cual quedará así:*

"Artículo 3º. Normas aplicables a las entidades administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor. *Las entidades autorizadas para administrar Sistemas de Pago de Bajo Valor deberán dar cumplimiento, en lo pertinente, a las disposiciones aplicables a las compañías de financiamiento comercial, en especial, a los Capítulos I, II, III, IV, V, VII, VIII, X, XIII, XIV, XVI, XVII, XVIII, XX y XXI de la Parte Tercera, la Parte Undécima y el*

artículo 326 numeral 2 literal i) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. No será aplicable a las Entidades Administradoras de Sistemas de Pago de Bajo Valor lo dispuesto en el artículo 71 numeral 1 y el artículo 80 del referido Estatuto, en materia de capital mínimo. Sin perjuicio de lo anterior, la Superintendencia Bancaria podrá ejercer las facultades de vigilancia e inspección que considere oportunas en el marco de las facultades dadas por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo 1º. El Banco de la República podrá seguir administrando Sistemas de Pago de Bajo Valor de acuerdo con lo previsto en su régimen legal propio debiendo, sin embargo, dar cumplimiento a las normas y requisitos establecidos en este decreto que le resulten aplicables.

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo señalado en el presente artículo, las funciones en materia de control a las prácticas comerciales restrictivas de la competencia frente a los administradores de sistemas de pago de bajo valor que procesen órdenes de transferencia o recaudo, incluyendo aquellas derivadas de la utilización de tarjetas crédito y/o débito, continuarán siendo ejercidas por la Superintendencia de Industria y Comercio, de acuerdo con las atribuciones conferidas por el Decreto 2153 de 1992, y demás normas que le sean concordantes o modificatorias.

(Subraya fuera de texto)

1.2.2. Decreto 2153 de 1992

"Artículo 47 decreto 2153 de 1992. Acuerdos contrarios a la libre competencia.

Para el cumplimiento de las funciones a que se refiere el artículo 44 del presente Decreto se consideran contrarios a la libre competencia, entre otros, los siguientes acuerdos:

1. Los que tengan por objeto o tengan como efecto la fijación directa o indirecta de precios."

1.3. Competencia de la SIC

1.3.1. Primer conflicto de competencia

El 24 de enero de 2008 la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) promovió, ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, un conflicto positivo de competencia con la SIC, solicitando ser declarada como la "única entidad competente" para evaluar, a la luz de las normas sobre prácticas comerciales restrictivas, la conducta de los bancos en materia de fijación de TIIs, incluyendo la legalidad de los "Acuerdos de los Bancos". En consecuencia, pidió declarar que la SIC carece de competencia para exigir el cumplimiento de los compromisos aceptados por dicha autoridad en las Resoluciones Nos. 6816 y 6817 de 2005, modificadas por las Resoluciones 34402 y 33813 de 2006 respectivamente.

En el trámite del conflicto de competencias, la SIC solicitó al Consejo de Estado declarar que ella era competente para exigir el cumplimiento de todos los compromisos aceptados en las aludidas resoluciones, haciendo especial énfasis en que no estaba reclamando competencia para investigar y sancionar a los bancos por la realización de presuntas prácticas restrictivas de la competencia en el sector financiero.

Mediante providencia del 5 de marzo de 2008 la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado se pronunció sobre el conflicto de competencias planteado, declarando que la SIC era la entidad competente para exigir el cumplimiento de todos los compromisos aceptados por Redeban Multicolor S.A., su representante legal y sus bancos asociados y los aceptados por la Asociación Gremial de Instituciones Financieras Credibanco, su representante legal y sus bancos asociados.

1.3.2. Segundo conflicto de competencia

En el artículo decimotercero de la Resolución No. 29497 de 2008, confirmada en la Resolución 46791 de 2009 de la Superintendencia de Industria y Comercio, por la cual se declaró el incumplimiento de las garantías por parte de Redeban y Credibanco y sus bancos asociados, se dispuso lo siguiente: *"Informar para lo de su competencia, a la Superintendencia Financiera de Colombia sobre la realización del acuerdo suscrito entre los bancos asociados para establecer las tarifas interbancarias de intercambio, así como sobre del (sic) funcionamiento de los Comités creados para tal fin, con el fin que se investigue la presunta violación de lo establecido en las normas sobre promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas"*.

Una vez en firme la Resolución 46791 de 2009, la Superintendencia de Industria y Comercio procedió a comunicar dicha circunstancia a la Superintendencia Financiera para lo de su competencia, entidad que se declaró incompetente para conocer del asunto y promovió conflicto negativo de competencia ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

El conflicto fue resuelto mediante Sentencia del 15 de Abril de 2010 radicación 11001-01-06-000-2010-00018-00, señalando que la SIC era la competente para conocer del caso.

1.3.3. Otorgamiento a la SIC de la calidad de autoridad única de competencia.

La ley 1340 de 2009, dispuso que la Superintendencia de Industria y Comercio sería la encargada de la protección de la competencia en el país:

Artículo 6. Autoridad Nacional de Protección de la Competencia. *La Superintendencia de Industria y Comercio conocerá en forma privativa de las investigaciones administrativas, impondrá las multas y adoptará las demás decisiones administrativas por in-fracción a las disposiciones sobre protección de la competencia, así como en relación con la vigilancia administrativa del cumplimiento de las disposiciones sobre competencia desleal.*

1.4. Actualidad

En adición a las investigaciones anteriormente referenciadas, la Superintendencia ha recibido recientemente denuncias relacionadas con prácticas restrictivas de la competencia en servicios financieros. Estas denuncias gozan de la calidad de reserva y se encuentran siendo estudiadas por la Delegatura para la Protección de la Competencia con el fin de determinar si existe mérito para iniciar una investigación formal por prácticas restrictivas de la competencia o competencia desleal administrativa.

2. ¿Cuáles han sido los hechos económicos que han llevado a la SIC a abrir investigaciones al sistema financiero en Colombia?

Para la Superintendencia de industria y Comercio, el objetivo fundamental es proteger y velar por el cumplimiento de los principios constitucionales de libertad de empresa, libre competencia y libertad económica como derechos radicados en cabeza de todos los ciudadanos. Para el cumplimiento de este fin, la Superintendencia goza de la calidad de autoridad única encargada de aplicar las disposiciones sobre protección de la competencia otorgada por la Ley 1340 de 2009.

Bajo el anterior precepto, es función de la SIC velar por la libre participación de las empresas en el mercado, el bienestar de los consumidores y la eficiencia económica dentro del territorio nacional. Por lo tanto, todos los agentes económicos son sujetos de vigilancia y control por parte de Superintendencia incluyendo los agentes integrantes del sistema financiero.

Ahora bien, las investigaciones de la SIC que se han adelantado contra el sistema financiero (referenciadas en el punto anterior) han sido motivadas por hechos económicos que apuntan a que se estaría obstruyendo la libre participación de empresas dentro del sistema financiero ocasionando una disminución del bienestar del consumidor.

Sobre el particular, la investigación iniciada en el año 2004, obedeció entre otros aspectos a denuncias relacionadas con los altos costos en que incurría el sector comercial del país por las transacciones de pago con tarjeta débito o crédito. Estos altos costos sugerían una ausencia de competencia entre los actores, que de común acuerdo estarían fijando el monto de las tarifas cobradas a los comercios por las transacciones de pago con tarjeta. Cabe mencionar que a raíz de la investigación iniciada por la SIC, las tarifas referidas se redujeron sustancialmente.

En sentido similar, la investigación iniciada en el año 2011 por el presunto acuerdo para la fijación de la Tarifa Interbancaria de Intercambio², sugiere igualmente una ausencia de competencia por parte de los bancos al fijar la mencionada tarifa, lo cual ocasionaría un incremento en los costos tanto de los establecimientos de comercio como de los usuarios tarjetahabientes.

El anterior planteamiento está sustentado en que las Tarifas Interbancarias de Intercambio (TII) son un componente importante de los costos de los bancos adquirentes y por lo tanto afectará sus decisiones. Un incremento del valor de la TII es muy probable que produzca un incremento en la Comisión de Adquirencia³, la cual tiene un efecto directo en las decisiones de los establecimientos de comercio respecto de aceptar o no tarjetas como medio de pago. Adicionalmente, debido a que la TII es una fuente de ingresos para los bancos emisores de las tarjetas, esta afectará sus decisiones hasta el punto de poder llegar a afectar el nivel de lo que pagan los tarjetahabientes por cuota de manejo. Así, las TII tienen efectos directos e indirectos en todos los componentes de una transacción de pago con tarjeta.⁴

² La Tarifa Interbancaria de Intercambio es el pago que el banco adquirente hace al emisor cuando se realiza una transacción en un establecimiento de comercio o prestador de servicios y cuando el emisor de la tarjeta es distinto al banco adquirente.

³ Valor que los establecimientos de comercio pagan a los bancos adquirentes sobre cada transacción realizada con tarjeta de pago débito o crédito.

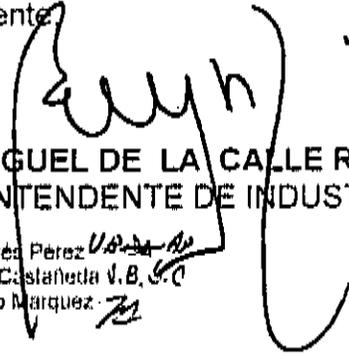
⁴ Diversas autoridades de competencia comparten los anteriores planteamientos, como es el caso de lo señalado por el Tribunal de Defensa de la Competencia de España, el cual estableció que:

"[L]a fijación concertada del nivel de la tasa de intercambio a niveles mayores del costo en que incurren los bancos emisores afecta no sólo al mercado de omisión de tarjetas, sino también al mercado de

3. ¿Qué medidas sancionatorias ha proferido la SIC respecto a los cobros por servicios financieros?

La Superintendencia de Industria y Comercio, con la Resolución 029497 del 19 de Agosto de 2008, declaró el incumplimiento de las garantías ofrecidas por los investigados (mencionadas en el punto 1) y, consecuentemente, la ocurrencia del riesgo asegurado en las pólizas de cumplimiento, ordenando hacer efectivas las mismas a cargo de los investigados junto con los coadyuvantes.

Atentamente,



JOSE MIGUEL DE LA CALLE RESTREPO
SUPERINTENDENTE DE INDUSTRIA Y COMERCIO

Elaboró: Andrés Pérez *U.S.A. AP*
Revisó: Julio Castañeda *J.B. S.C*
Aprobó: Pablo Márquez *PM*

adquisición, en el que las entidades financieras deben competir libremente en la captación de las cuentas de los comercios que admiten tarjetas de crédito o débito como medio de pago

En efecto, como el comerciante paga al banco adquirente una tasa de descuento por cada transacción y como el banco adquirente debe pagar la tasa de intercambio al banco emisor de la tarjeta, sólo habrá ganancia para el banco adquirente si la tasa de descuento, libremente pactada entre banco adquirente y el comercio, es mayor que la tasa de intercambio, fijada mediante acuerdo entre los bancos emisores. De esta forma, el precio pactado en el mercado de emisión se convierte en el precio mínimo en el mercado de adquisición" Tribunal de Defensa de la Competencia de España, RESOLUCIÓN (Expte. A 318/02. Tasas Intercambio SERVIRED), 11 de abril de 2005.