



Bogotá D.C., 20 de junio de 2014

01-70-20-06-2014-00228297

Doctor
CARLOS PABLO MARQUEZ
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Referencia: Comentarios UNE Proyecto de Simplificación normativa

Apreciados señores:

Respaldamos todos los esfuerzos para facilitar el ambiente de negocios, con proyectos dirigidos a la eliminación de trámites, normas y procedimientos que permitan disminuir los costos de transacción y que faciliten la forma en que nos relacionamos con los clientes.

El proyecto parte de un análisis formal de la pertinencia de adecuar una normatividad, considerando unos efectos esperados con la reforma, que parten de las consideraciones de cada uno de los intervinientes en este proceso regulatorio.

Consideramos apropiada la finalidad buscada para simplificar la normatividad y trámites partiendo de las apreciaciones de los destinatarios, la cual podría complementarse con un análisis RIA que permita hacer un estudio a mayor profundidad de la regulación, teniendo en cuenta la utilidad de la norma, los impactos que generó, si efectivamente se cumplieron los objetivos públicos perseguidos, su pertinencia, idoneidad y proporcionalidad, entre otros.

En el estudio Andesco denominado “*Evaluación ex post de Impacto de la regulación de la protección de consumidores y usuarios de servicios de telecomunicaciones en Colombia*”, elaborado por Angel García Castillejo, Esteban Arribas Reyes y Gabriel Jurado Parra (Agosto de 2013), se establecen varias recomendaciones sobre la base de la metodología RIA que es importante que se tengan en cuenta en un análisis ex post. Dicho estudio puede ayudar a realizar un análisis más integral de la regulación existente considerando los fines que se han definido en las políticas de Estado y por el regulador, así como los objetivos buscados y los efectos costo eficientes de la regulación considerando todos los agentes impactados¹.

¹ “Los criterios que integran un marco para la evaluación incluyen algunas características comunes: Definiciones de eficacia y eficiencia, juicios acerca del cumplimiento de los objetivos fijados y la funcionalidad para operar, así como evaluación de la observación de las regulaciones. La evaluación de los efectos es un prerrequisito fundamental, pues garantiza la sensibilidad del gobernante ante la realidad social y la adecuación social de la acción gubernamental. La evaluación ex post es sólo parte de un enfoque más amplio para comprender los efectos de las regulaciones (Mader, 2001), que incluye lo siguiente:

1. Análisis y definición del problema que la acción gubernamental pretende resolver.
2. Determinación o aclaración de los objetivos de la propuesta regulatoria.
3. Examen de los instrumentos o medios legales que pueden emplearse para resolver el problema y elección de dichos instrumentos (sobre la base, entre otras cosas, de una evaluación prospectiva de sus posibles efectos).
4. Redacción del contenido de la propuesta regulatoria.
5. Comienzo del proceso de implementación.
6. Evaluación retrospectiva.
7. De ser necesario o adecuado, la adaptación de la legislación a partir de la evaluación retrospectiva”.

“Algunas consideraciones para la evaluación ex post deben tenerse en cuenta:



Los tres temas esenciales que consideramos deben tenerse en cuenta en el proceso de simplificación normativa son el régimen de protección al usuario, el régimen de reportes de información y ciertos indicadores asociados al servicio, sin perjuicio de otras propuestas adicionales que se realizan en la matriz adjunta.

Simplificación del Régimen de Protección al Usuario (RPU)

En materia de normatividad de protección al usuario consideramos vital que se establezca como objetivo primordial facilitar y mejorar el servicio al cliente.

Además debe buscarse prácticas de buen gobierno para expedir regulación eficiente y simple para el usuario. La Resolución 3066 de 2011 es demasiado extensa, compleja y especializada para que un usuario pueda apropiarse de manera adecuada y pueda realmente hacer valer sus derechos. La norma fue compleja de implementar y creó un gran desgaste en la operación.

Otro elemento a considerar es que las medidas sean controlables, dado que cuando se imponen medidas excesivas se dificulta o se hace imposible el control. Será necesario también remover medidas innecesarias, contradictorias o sin ningún beneficio efectivo (certificaciones SIC, primera opción de queja en línea servicio al cliente, entre otras).

Es fundamental también darle mayor relevancia a los medios electrónicos como mecanismo de relacionamiento con los usuarios y palanca de valor de las TIC's y la globalización de un entorno digital.

También estimamos importante generar y publicar indicadores comparativos de servicio (como el NSU) de tal forma que los ciudadanos los conozcan y de esta manera se contribuya así a la dinamización de la competencia y a la mejora constante del servicio al cliente. Es muy importante que la CRC tenga plena claridad de que los factores y atributos modelan la satisfacción de los clientes de servicios de telecomunicaciones, y que estos difieren por segmento, pues precisamente el impacto de los servicios en cada segmento es particular y depende de variables que no necesariamente coinciden

Con base en la metodología RIA se pueden hacer los siguientes filtros frente a la regulación de protección al usuario:

- Detectar problemas en servicio al cliente, quejas generadas, y conocimiento del usuario. En este proceso, es necesario tener en cuenta que la satisfacción del usuario debe verse desde un ámbito integral, no sólo desde la perspectiva de que esté regulada con procesos minuciosos, sino que se facilite la interacción proveedor-usuario. El proveedor no debe verse como un actor que atenta contra el usuario, porque su razón de ser es satisfacer sus necesidades dando un buen servicio.

-
1. ¿Impacto de manera diferenciada o tal vez injusta a distintos grupos de la sociedad?
 2. ¿Cuál ha sido el impacto práctico y administrativo de la legislación? En términos más sencillos, puede ser que la política en sí sea sólida (tanto en términos de la política pública sobre la cual se basa como en su expresión legal), pero ¿es la forma en que se puso en práctica la que ha causado motivos de preocupación?
 3. O, al contrario, ¿funcionó la política pública en realidad de modo eficaz y mejor de lo esperado?
 4. Es crucial que la evaluación ex post no se refiera sólo a fracasos o culpas, o que sólo se realice cuando se crea que las cosas van mal. Los gobernantes tienden a emprender la evaluación ex post sólo de manera ad hoc, iniciando el proceso únicamente cuando hay presión o polémica en los medios de comunicación. De hecho, es crucial averiguar por qué y cómo funcionan bien las políticas para identificar y difundir buenas prácticas, de modo que se obtengan lecciones valiosas para futuras políticas públicas.

Todas estas preguntas y procesos nos llevan a la búsqueda de una regulación de calidad".



- Revisar soluciones adoptadas o por adoptar y realizar medición de impacto con base en objetivos perseguidos (analizar beneficios, costos y riesgos a los diferentes agentes). En los objetivos debe considerarse la mejora y simplicidad del servicio al cliente.
- Escoger la actuación regulatoria cuyo beneficio supere los costos y efectos para decidir: adoptar medida regulatoria, modificar la misma o removerla.
- Incluir la perspectiva de la percepción del usuario (según segmento de mercado) y la priorización de las variables que le impactan.
- Motivar y hacer obligatorio el uso de medios electrónicos y celulares para envío de comunicaciones y contratos, con lo cual se optimizaría el cumplimiento del principio de protección del medio ambiente. La Resolución 3066 incluyó nuevas obligaciones frente al envío de documentos que generaron mayor cultura del uso del papel, en contravía de la simplicidad en el manejo del servicio al cliente y de la cultura de protección al medio ambiente.

Las propuestas específicas frente al RPU se encuentran en la matriz adjunta.

Un punto que es necesario verificar para tratar de generar menores costos en la implementación de la normatividad y a la vez garantizar seguridad jurídica, va dirigido a que se realice un trabajo conjunto con el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo y la Superintendencia de Industria y Comercio SIC de tal forma que la reglamentación de la ley de Protección al Consumidor considere las particularidades del sector TIC.

Lo anterior por cuanto la SIC ha señalado que dicha normatividad tiene un carácter supletorio en materia de telecomunicaciones, y hay varios asuntos regulados en la ley 1480 de 2011 que no han sido objeto de regulación específica de la Resolución 3066 de 2011 (reversión de pagos, ventas a distancias y bajo métodos alternativas, garantías de equipos, etc.) y que, en principio, aplicarían a la provisión de servicios de telecomunicaciones.

De suma importancia estimamos la posibilidad que la regulación sea solo expedida por la CRC y no debamos estar sujetos de igual manera a una regulación extra por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Revisión de Funcionamiento Reportes de Información

Importante tener presente las siguientes observaciones generales sobre el particular:

- Las cargas regulatorias exigen un alto grado de recursos (humanos, financieros y tecnológicos) de los operadores con dedicación casi exclusiva para estar atentos al cumplimiento de los mismos en diferentes medios.
- Los formatos a veces no son lo suficientemente claros, lo que requiere desgaste al tener que solicitar aclaración sobre la información a reportar.
- La subjetividad en el reporte genera que los diferentes proveedores puedan estar reportando cosas distintas por el mismo ítem lo cual hace que la información no sea comparable para efectos regulatorios.
- Los sistemas no permiten una carga ágil de la información lo que hace el proceso dispendioso y lento.
- Se solicita la misma información por varias entidades (ANTV-CRC, DANE).
- Para el cumplimiento de algunos requisitos de entrega de información, los operadores incurren en sobrecostos en la estructuración de reportes específicos.
- La información que se reporta no puede ser consultada por los agentes del sector, disminuyéndose la utilidad de la misma.
- No hay suficiente coordinación entre el regulador y el administrador del sistema.



- Los formatos los habilitan muy cerca a la fecha y a través de la habilitación incluyen temas adicionales (formato 39)
- No existe un Gerente integral de la información.
- Hay formatos muy ineficientes, como los formatos de ingresos para cada servicio que no responden a la convergencia del sector.

En relación con este tema, la propuesta general que tenemos es que se simplifique o reduzca la frecuencia de las obligaciones de información periódica y se aclaren los diferentes formatos de reporte. Así mismo, recomendamos revisar la pertinencia y coherencia de cada uno de los informes filtrando para que sólo se solicite aquella información relevante para la gestión regulatoria y que efectivamente haya sido útil para ella. Una modernización y gerencia única del sistema de gestión de información serán fundamentales para su buen funcionamiento.

Consideraciones particulares sobre indicadores

Queremos llamar la atención sobre tres puntos específicos que ameritan revisión integral a la luz del proyecto de simplificación normativa:

a. Necesidad de flexibilizar los valores objetivo de los indicadores NDCL y TMR.

Para el indicador NDCL (número de daños por cada cien líneas), la CRC definió un valor objetivo de 8 daños acumulados durante cada trimestre calendario por cada cien líneas de TPBCL (8%), lo cual implica un promedio de daños del 2,67% mensual. Para el indicador TMR (tiempo medio de reparación de daños), la CRC definió un valor objetivo de reparación de los daños en un tiempo promedio de 2 días. Estos valores objetivo rigen actualmente para todos los municipios del país, independientemente del número de habitantes, el número de suscriptores que tenga cada operador, la ubicación geográfica y las características de la red de cada municipio. Consideramos que la CRC debe reevaluar el criterio de definir valores objetivo de dichos indicadores de manera uniforme para todos los municipios del país, puesto que tales metas resultan virtualmente imposibles de alcanzar en ciertas localidades debido, entre otros, a los siguientes factores:

- En municipios pequeños la baja escala de la red externa desplegada, especialmente la de operadores que tienen conectados pocos usuarios, implica que el daño de un cable de distribución tiende a afectar un porcentaje de usuarios del municipio que es mayor que el porcentaje de usuarios que se afecta por el daño de un cable en municipios donde existen redes de alta escala. Esta circunstancia incide notoriamente en el porcentaje de daños acumulado durante cada trimestre.
- En municipios pequeños existe una mayor proporción de líneas rurales, las cuales están más expuestas a daños causados por descargas eléctricas o la mala calidad del servicio de energía. Tal situación incide sobre el NDCL y el TMR (dada la dispersión geográfica de los predios donde funciona el servicio de TPBCL), y por supuesto incrementa los costos de operación de las redes.
- En muchos municipios del país, especialmente los pequeños, se presentan serias dificultades para efectuar la reparación de daños, entre ellas problemas de transporte y contingencias en el orden público. Estas circunstancias, no controlables por los operadores, incrementan el tiempo medio de reparación daños y los costos asociados a esta tarea.



Los factores señalados justifican plenamente la definición de valores objetivos del NDCL y el TMR que sean diferenciales por mercados geográficos. Consideramos que para municipios con menos de 30.000 habitantes, el valor objetivo del NDCL debería ser superior a 20 daños acumulados durante cada trimestre calendario por cada cien líneas de TPBCL, y el objetivo del TMR no debería ser inferior a 6 días.

Consideramos que en el contexto del proyecto regulatorio sobre “simplificación normativa para promover la competencia y la inversión”, cuyo objetivo fundamental consiste en modificar estipulaciones que permitan incrementar la relación beneficio-costos de las normas relacionadas con la protección a los usuarios², la flexibilización del valor objetivo de los indicadores NDCL y TMR es un tema prioritario. Resulta paradójico que el riesgo asociado al eventual incumplimiento de las actuales metas de NDCL y TMR, extremadamente difíciles de cumplir en municipios pequeños (especialmente por parte de operadores que incursionan en estos mercados), esté constituyendo una barrera a la inversión en redes para estos municipios y por tanto en una limitante a la expansión de los servicios y a la intensificación de la competencia (lo cual afecta notablemente el bienestar de los usuarios).

b. Necesidad de modificar el alcance de los Indicadores de Atención al Usuario en la línea telefónica gratuita.

La regulación tiene actualmente establecidos los siguientes valores objetivo para los dos siguientes indicadores asociados a la atención al usuario en la línea telefónica gratuita:

- Porcentaje de llamadas en las que el tiempo de espera para atención es inferior a 20 segundos: valor objetivo del 80%.
- Porcentaje de usuarios que accedieron a un servicio automático de respuesta, optaron por atención personalizada, y colgaron antes de ser atendidos: valor objetivo del 5%.

Consideramos pertinente poner de presente los siguientes aspectos que inciden sobre el logro de los valores objetivo que la regulación vigente ha fijado para los mencionados indicadores.

- i. Contexto de las situaciones que inciden sobre los indicadores de atención al usuario en la línea telefónica gratuita.** A pesar de que las líneas de atención y la cantidad de asesores que las atienden se dimensionen siguiendo los criterios técnicos requeridos para alcanzar los indicadores de tiempo de espera de los usuarios, de tal forma que en condiciones de normales de operación se garanticen las metas de satisfacción de los clientes fijadas por las empresas con el fin de competir exitosamente (y por supuesto las metas establecidas en la regulación), la operación de una empresa de telecomunicaciones está sujeta a múltiples contingencias que involucran tanto situaciones internas como factores externos que no pueden ser controlados por la empresa. Entre dichas contingencias cabe destacar las siguientes:

² En el Documento de análisis y consulta publicado por la CRC se señala que el proyecto regulatorio sobre simplificación normativa busca establecer mecanismos eficientes y consecuentes tanto para el desarrollo del sector como para la efectiva protección de los derechos de los usuarios. En ese contexto la CRC busca que las obligaciones que las obligaciones establecidas por las normas relacionadas con protección a los usuarios sean sometidas a evaluaciones costo-beneficio, con el propósito de lograr que sus beneficios sociales sean mayores que sus costos sociales, es decir que dichas normas produzcan un efecto neto positivo sobre el bienestar de los usuarios, tomando en cuenta la relación entre dicho bienestar y las medidas que promueven un mercado más competido y una mayor inversión.



- **Factores de Seguridad.** Algunas zonas están muy expuestas a la práctica generalizada del hurto de cable para la venta ilegal del cobre, lo cual ocasiona frecuentes daños masivos en el servicio que a su vez generan picos de tráfico hacia las líneas de atención gratuita. El uso fraudulento de las redes mediante conexiones irregulares de dispositivos constituye también una significativa fuente de fallas que afectan el servicio de los suscriptores legales, de manera continua y repetitiva.
- **Factores ambientales.** Las lluvias y descargas eléctricas intensas incrementan notoriamente las fallas en las redes de telecomunicaciones, generando picos de tráfico hacia las líneas de atención gratuita.

ii. **Medidas que tradicionalmente se adoptan para cumplir los indicadores de atención en las líneas telefónicas gratuitas.** Los picos de tráfico que surgen en los momentos que se presentan contingencias de origen externo o interno desbordan la capacidad de las líneas de atención, con lo cual se afectan notoriamente los valores de los indicadores de tiempo de espera y abandono de llamadas. Tradicionalmente los operadores han buscado alcanzar los valores objetivo de estos indicadores mediante aumentos de capacidad de las troncales y de la cantidad de asesores que reciben las llamadas de los usuarios. Este tipo de medidas se orientan al elemental criterio de responder a los picos de demanda de tráfico mediante el incremento de la oferta de gestión de llamadas.

Los expertos vienen cuestionando estas decisiones argumentando que ellas implican un gasto ineficiente en tanto el cumplimiento de los tiempos de atención de llamadas no incrementa la satisfacción relacionada con la experiencia de servicio que perciben los clientes. Por el contrario, frecuentemente estas decisiones terminan produciendo el paradójico efecto de deteriorar la experiencia del cliente. Un ejemplo de causa de dicho deterioro se evidencia en el hecho de que es común que (con el propósito de ahorrar gasto) las empresas contraten personas que esporádicamente refuerzan la atención en los contact center durante los momentos en que se presentan contingencias. Normalmente estas personas no perciben un ingreso estable y tampoco reciben una capacitación adecuada, por lo cual su compromiso con el servicio y su capacidad de gestionar las quejas y reclamos de los clientes adolece de deficiencias que terminan por afectar la percepción de satisfacción de los clientes.

iii. **El desafío del paradigma de incrementar la capacidad de gestión de los Contact Center.** Habida cuenta de los efectos paradójicos que producen las medidas tradicionales que se enfocan al incremento de la capacidad de gestión de llamadas en los Contact Center, los expertos están recomendando que el mejoramiento de los indicadores de atención en las líneas telefónicas gratuitas desafíe este paradigma, orientando en primera instancia las acciones hacia la implementación de un conjunto de actividades cuyo foco sea el mejoramiento de la experiencia del cliente, y que indirectamente tiendan a reducir gradualmente la demanda de tráfico en dichas líneas.

Bajo esta óptica, alcanzar las metas fijadas en la regulación para el tiempo de atención telefónica debe formar parte de una estrategia integral que apunte a mejorar la experiencia de los clientes en los dos grandes frentes que conforman el relacionamiento con los proveedores de servicios de telecomunicaciones: la calidad de los productos (entendido como el cumplimiento de la promesa de venta), y el servicio al cliente (entendido como la comunicación con los clientes dirigida a buscar que la experiencia con los productos supere sus expectativas). Para alcanzar estos propósitos, los expertos



recomiendan plantear focos de acción que permitan optimizar procesos clave a través del mejoramiento de las capacidades tecnológicas y las competencias de las personas que los ejecutan. Como ya se planteó, los resultados que se obtengan con esta estrategia integral impactan indirectamente a los dos indicadores establecidos en la regulación para evaluar los tiempos de respuesta en las líneas telefónicas de atención gratuita.

En consecuencia, la implementación de una estrategia integral de mejoramiento de la experiencia de los clientes debe ser considerada por las autoridades de regulación como el eje fundamental de mejoramiento de los indicadores de atención en las líneas telefónicas gratuitas. Esta visión no sólo desafía el paradigma de enfocarse en el incremento de la capacidad de gestión de llamadas en los Contact Center, sino que permite orientar los recursos humanos y financieros a acciones que realmente impactan la satisfacción de los usuarios con los productos y servicios ofrecidos por los operadores, lo cual implica optimización de los recursos destinados a incrementar la satisfacción de los clientes.

Atendiendo a lo que acaba de plantearse, proponemos que en el contexto del proyecto regulatorio sobre “simplificación normativa para promover la competencia y la inversión” se tome en cuenta que la estrategia integral de mejoramiento de la experiencia de los clientes es el camino correcto para lograr el incremento del bienestar de los usuarios. Con fundamento en ello, proponemos que los valores objetivo de los indicadores de atención en las líneas telefónicas gratuitas tengan el carácter de valores de referencia y no de valores de obligatorio cumplimiento. De manera supletoria, sugerimos que en caso de que la CRC considere necesario conservar el carácter obligatorio de dichos valores objetivo, para su medición se excluyan aquellos momentos en que se presenten contingencias que involucren factores internos o externos que no pueden ser controlados por los operadores. Importa advertir que tal exclusión ya fue aceptada por la CRC para la medición del indicador de número de daños por cada cien líneas.

c. Necesidad de que la CRC se encargue de las mediciones de los indicadores asociados al servicio de internet prestado por todos los PRST.

La regulación actual asigna a los PRST la obligación de medir y publicar los valores de los indicadores asociados al servicio de acceso a internet, que prevé el artículo 2.4 de la Resolución CRC-3067 vigente. Esta es una tarea que implica para cada operador la instalación y operación de terminales de medición en los municipios donde tenga cobertura, lo cual constituye una ineficiente multiplicación de costos y esfuerzos, y además conlleva el riesgo de que las mediciones se efectúen bajo procedimientos cuyo total estandarización no puede garantizarse. Por esta razón, proponemos que en el contexto del proyecto regulatorio sobre “simplificación normativa para promover la competencia y la inversión” se modifique la norma en el sentido de que sea la CRC quien (mediante la contratación de una firma de reconocida reputación) asuma la tarea de medir estos indicadores. Tenemos entendido que esta es una práctica que ya se aplica en algunos países, entre ellos los Estados Unidos.

Las mediciones contratadas por la CRC deberían efectuarse siguiendo el procedimiento de muestreo de datos actualmente definido en la regulación. Para optimizar costos, en cada período de medición deberían medirse los indicadores del servicio de acceso a internet prestado por todos los operadores que compitan en los municipios más importantes, más una muestra del servicio prestado por los operadores que cubran municipios medianos y pequeños. Las mediciones recopiladas y avaladas por la CRC deberían publicarse en el sitio web de la CRC y adicionalmente



remitirse a los operadores para efectos de publicación en sus respectivas páginas web. De esta manera se tendría un esquema de medición uniforme para todos los operadores, que aportaría transparencia en la obtención de sus valores, y que permitiría a los usuarios acceder a la página web de la CRC con el fin de comparar los valores medidos para el servicio de acceso a internet prestado por los operadores que compitan en los diferentes mercados geográficos.

Estamos convencidos que la simplificación normativa también redundará en una optimización de los recursos para propender por el cumplimiento de las metas de masificación de servicios dispuestas por el Gobierno Nacional.

Cordial saludo,

JAIME ANDRES PLAZA FERNÁNDEZ
Gerente de Regulación y Relaciones Institucionales