



P172 – /2016

Bogotá, 12 de agosto de 2016

Doctor

GERMAN DARIO ARIAS

Director

COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES

Bogotá D.C.,

GRC		
Radicación :	*201632984*	
Fecha :	17/08/2016	1:58:27 P. M.
Remitente :	ANDESCO	
Anexos :	1 CUADERNILLO.	
Asunto :	COMENTARIOS REVISION INTEGRAL DEL REGIMEN DE PROTECCION A USUARIOS.-	

Asunto: Comentarios al la Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones y su proyecto de resolución.

Apreciado doctor Arias:

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – ANDESCO, agradece la posibilidad de someter a consideración de la Comisión el análisis de la propuesta regulatoria correspondiente a la Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones y su proyecto de resolución.

Anexo a esta comunicación encontrará la mencionada propuesta regulatoria, sin embargo, consideramos conveniente mencionar los siguientes aspectos relevantes de la misma:

1. Participación de la industria en la construcción del nuevo Régimen de Protección de Usuarios

El gremio resalta la oportunidad que ha brindado la Comisión de discutir públicamente la propuesta regulatoria sometida a consulta, tanto en las mesas de trabajo como en reuniones particulares con los operadores y los gremios.

No obstante, se considera relevante que este escenario de construcción conjunta se amplíe para que la industria pueda conocer las conclusiones y propuestas regulatorias que se obtengan una vez se adelanten los nuevos experimentos de sicología del consumidor y los ejercicios de cuantificación de impacto a los que ha hecho mención el Regulador de manera informal.

P- 172/2016 Pág. 1 de 3

2. Costos de implementación de la propuesta regulatoria y beneficios para el usuario

Esta socialización de las propuestas regulatorias y las modificaciones que puedan surgir se consideran relevantes toda vez que, como puede ver la Comisión en el estudio que se adjunta, las estimaciones preliminares adelantadas sobre los costos de implementación de algunas propuestas ameritan un análisis más detallado de su alcance, así como la consideración de alternativas con una relación beneficio costo mayor. Tal es el caso de los nuevos indicadores de atención al usuario en oficinas físicas, cuya puesta en marcha puede costarle a los operadores valores que oscilan entre los \$ 27.400 millones y los \$ 329.000 millones en adecuaciones a las instalaciones, y hasta \$ 54.000 millones en personal adicional con su correspondiente dotación y capacitación, a pesar de la evidencia de un mayor uso de otros canales de atención al cliente. Algo similar ocurre con la obligación de contar con una línea telefónica de atención gratuita 7x24, cuyo uso mínimo entre las 11pm y las 6am no justificaría los \$2000 millones de pesos que debe dedicar la industria a mantener este canal disponible en este horario. Estas obligaciones, sumadas a todas las demás que contiene la propuesta del Régimen de Protección de Usuarios, y a las otras iniciativas regulatorias que viene estableciendo la Comisión, implican la destinación de recursos económicos que podrían invertirse en modernización tecnológica, ampliación de cobertura y, claro está, mejor atención al usuario.

Adicionalmente, para la industria es primordial contar con el respaldo de la Comisión en aspectos como la masificación del uso de los canales auto gestionados de atención al usuario, en los que los operadores vienen haciendo inversiones para construir un medio de atención eficaz ante el usuario y eficiente en materia de costos para las empresas.

3. Regulación de ofertas empaquetadas

El proyecto de resolución contiene algunas disposiciones relacionadas con la información que deben proporcionar al usuario los operadores que comercialicen productos empaquetados. Teniendo en cuenta que hace tan sólo dos meses la CRC expidió la Resolución 4960/16 con medidas destinadas a proteger a los usuarios en la adquisición de paquetes, se considera prudente que la Comisión otorgue un tiempo prudencial para que la Resolución 4960 entre en funcionamiento, y que no se profundice la regulación de este asunto hasta tanto se evalúe el comportamiento de estas nuevas medidas.

4. Reconocimiento de todos los agentes del sector

ANDESCO quiere destacar el avance que representa en materia regulatoria la introducción de normas dirigidas a los operadores de televisión comunitaria, pues en la medida en que estos agentes sean percibidos por los usuarios finales como operadores de televisión paga, es indispensable que estén obligados a cumplir con determinadas medidas, no solo en beneficio del usuario sino también de la competencia frente a los demás prestadores del servicio.

En un ambiente de ardua competencia con operadores soportados en nuevas tecnologías es esencial que los proveedores de redes y telecomunicaciones tradicionales tengan la oportunidad de concurrir en el mercado, para lo cual es indispensable la revisión y reducción de las cargas regulatorias que actualmente enfrentan.

En materia de regulación frente a OTT, la industria se encuentra a la expectativa de la evolución de los análisis que viene efectuando la Comisión al respecto. Una vez se conozcan estas propuestas se harán los comentarios pertinentes.

Como aporte al trabajo regulatorio adelantado arduamente por la CRC, nos permitimos remitir el Informe contratado por ANDESCO denominado "Análisis de Propuesta de Régimen protección de Usuarios de Comunicaciones y TV", que complementa el documento "Propuesta de Evaluación del Régimen de Protección de usuarios de telecomunicaciones y audiovisual con metodologías de medición de impacto regulatorio", presentado desde el mes de febrero a dicha Comisión.

Cordialmente,


GUSTAVO GALVIS HERNÁNDEZ

Presidente

INFORME ANÁLISIS DE PROPUESTA DE RÉGIMEN PROTECCIÓN DE USUARIOS DE COMUNICACIONES Y TV



11 de agosto de 2016



Andrea Muñoz Gómez
Asesoría y Regulación

Con apoyo de Bibiana Sáenz Baquero

Contenido

1	Diagnóstico de la necesidad de intervención regulatoria	4
1.1	Caracterización de la propuesta regulatoria	4
1.2	Proceso de definición de las intervenciones regulatorias.....	5
1.3	Limitaciones de la economía del comportamiento para establecer medidas regulatorias	6
1.4	Evaluación de alternativas regulatorias	8
2	Algunas implicaciones de la propuesta regulatoria	10
2.1	Factores clave de medición de impacto.....	10
2.2	Análisis de las medidas propuestas de la CRC que generan un mayor impacto para la industria y que se recomienda sean revaluadas por la CRC.	14
2.2.1	Medios de atención al usuario	14
2.2.2	Control de consumo	16
2.2.3	Paquete de servicios.....	17
2.2.4	Cambios tarifarios	20
3	Otros temas relevantes	20
3.1	Reconexión	21
3.2	Trámites gratuitos	22
3.3	Almacenamiento de la información	22
3.4	Compensación por indisponibilidad de servicios	22
3.5	Incorporación de planes corporativos a la aplicación del RPU	23
3.6	Facturación detallada.....	23
3.7	Normas del RPU para Televisión	24
3.8	Duplicidad de reportes y tipología de reclamos	24
3.9	Presunción Tácita	25
3.10	Inicio de Prestación del Servicio.....	26
3.11	Fraude	26
4	Enfoque del nuevo RPU frente al escenario de mercado y la regulación existente	27
4.1	Análisis comparativo de la regulación vigente frente al RPU propuesto.....	28
5	Enfoques alternativos: las propuestas de la Industria	43
5.1	Aplicación de metodología de medición de impacto para RPU	43
5.2	Flexibilización reglas sobre Compensación de servicios por indisponibilidad	43
5.3	Eliminación de oficinas físicas en municipios para acordar entre CRC y PRST.....	44
5.4	Flexibilización de horarios de funcionamiento de la Línea de atención al usuario	45
5.5	Indicadores de atención en línea telefónica y oficinas:	45
5.6	Potenciar la utilización de la factura web	46
5.7	Eliminación de mecanismo queja al #85432	46
5.8	Carta de derechos online	47

1 Diagnóstico de la necesidad de intervención regulatoria

El objetivo de este informe es analizar la propuesta regulatoria presentada por la CRC sobre la Modificación del Régimen de Protección de Usuarios y Comunicaciones (RPU), frente a las recomendaciones dadas en la “Propuesta del Régimen de Protección de Usuarios de telecomunicaciones y audiovisuales con metodologías de medición de impacto” (ANDESCO, Andrea Muñoz, 2016), en adelante “La Propuesta”, por parte de esta Consultoría a ANDESCO y a la CRC, desde febrero de 2016.

Además, el documento presenta un análisis de la justificación de la propuesta regulatoria, y de los nuevos hallazgos presentados por la CRC, en aras de realizar un aporte que conlleve a la mejora del RPU, con la incorporación de criterios de regulación eficiente, equidad y proporcionalidad en beneficio de la industria y de los usuarios.

Para la evaluación del RPU, se ha utilizado la información suministrada por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones que hacen parte de ANDESCO, los documentos soporte presentados por la CRC en su página web y en las mesas convocadas para su análisis, “La Propuesta” y las metodologías de impacto consultadas en la misma a la vez que la experiencia y conocimiento de la Consultoría.

1.1 Caracterización de la propuesta regulatoria

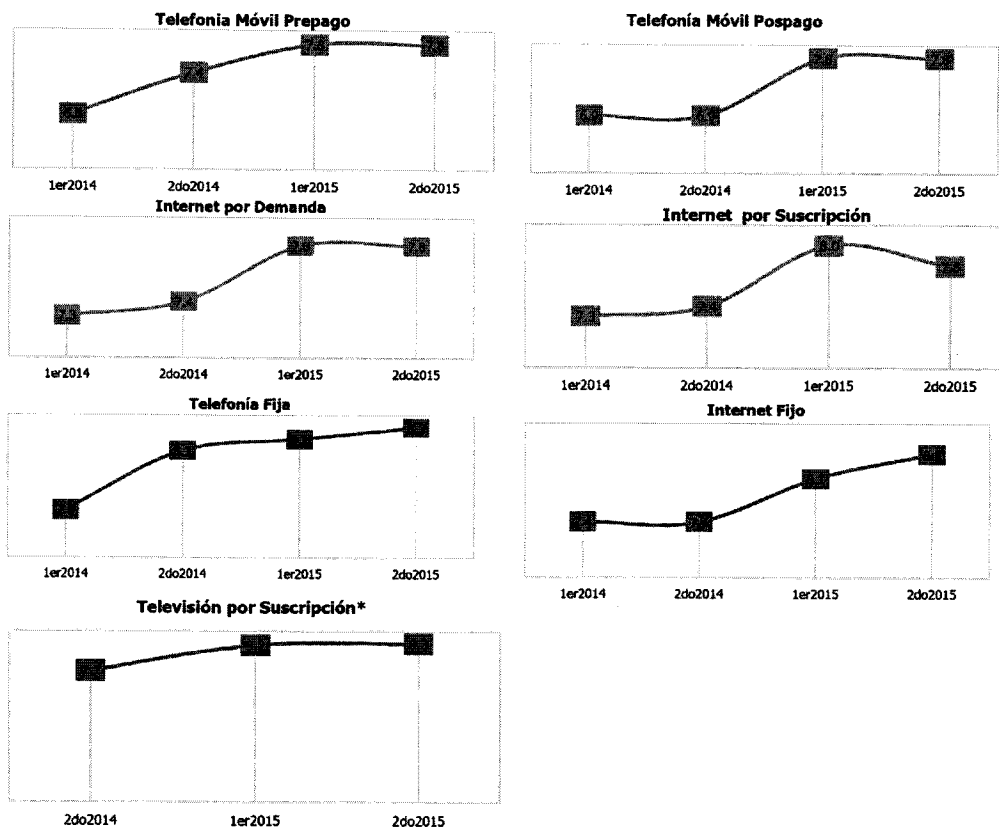
La propuesta de nuevo Régimen de Protección de Usuarios (en adelante RPU) sometida a consulta pública reúne las siguientes características:

- Su **objetivo** es perfeccionar los mecanismos que ordenan y normalizan el comportamiento de los agentes del sector, para **mejorar la relación entre operadores y usuarios**
- Se fundamenta la **simplificación y el fortalecimiento de los mecanismos y/o** instituciones que enmarcan dicha relación

Para la construcción de la propuesta regulatoria, la Comisión utilizó encuestas de percepción de usuarios en temas de calidad, facturación, medios de atención y solución de controversias, ejecutadas entre 2014 y 2015 para los servicios de telefonía e internet, tanto móvil como fijo, y para el servicio de televisión por suscripción para el año 2015. También adelantó ejercicios cualitativos y cuantitativos de economía del consumidor, y utilizó la información de PQR de servicios móviles de voz y datos de la SIC.

De la información contenida en las encuestas adelantadas por la CRC entre 2014 y 2015, se evidencia una calificación buena, destacándose los servicios de internet fijo y televisión por suscripción. Asimismo, se reconoce la mejora en todos los servicios de telecomunicaciones percibida por los usuarios y que se evidencia en puntuaciones que se incrementan un punto o más entre 2014 y 2015 (Ver Figura 1).

Figura 1. Evaluación de percepción de los servicios



Fuente: CRC. Documento Soporte Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones. Mayo de 2016.

Con base en esta información, se podría entender que la modificación al RPU propuesta por la CRC pretende cerrar la brecha en la percepción de los usuarios entre los niveles existentes y la máxima calificación, aunque el Regulador reconoce la mejora en el desempeño de los operadores al respecto.

1.2 Proceso de definición de las intervenciones regulatorias

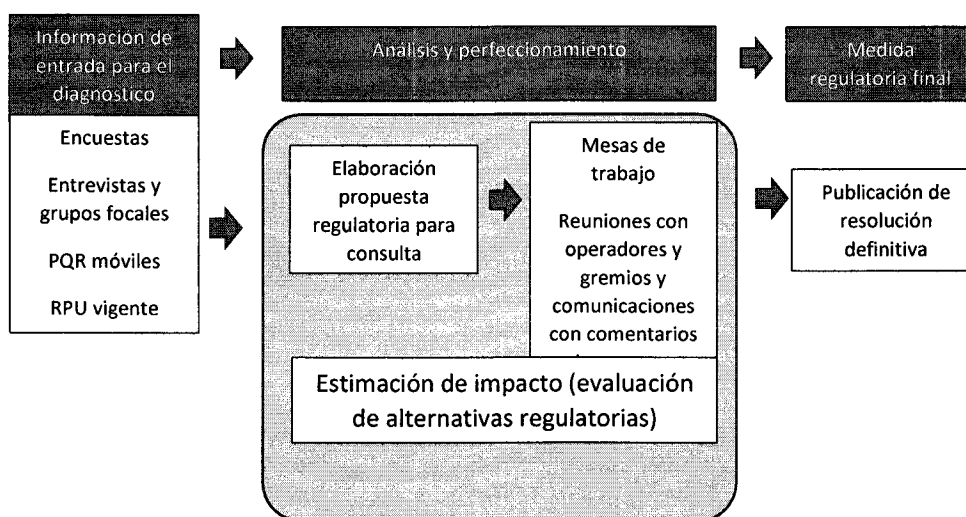
Tras analizar el documento soporte de la propuesta regulatoria, así como el desarrollo de las mesas de trabajo convocadas por la CRC, y lo manifestado en el Foro Internacional: Nuevo Marco de Protección al Consumidor 2016, esta Consultoría entiende que el Regulador partió de la información primaria de percepción del usuario, y de PQRs en el caso de los servicios móviles, para detectar todos aquellos temas en los que los usuarios manifiestan inconformidad en su relación con los operadores. Una vez identificadas las diversas motivaciones de insatisfacción de los usuarios, la CRC propone refuerzos o modificaciones al RPU vigente, en todas las áreas de relación con el usuario. Como resultado de este proceso, se habría obtenido una nueva regulación que condiciona los múltiples aspectos que hacen parte de la relación operador-usuario, desde la fase de preventa de los servicios de comunicaciones, hasta la terminación de los contratos, pasando por su celebración y ejecución.

La revisión detallada de la propuesta regulatoria corresponde al capítulo 4.1. de este documento, no obstante, se puede decir que el Proyecto de Resolución cuenta con 111 disposiciones, de las cuales 46 imponen cargas adicionales u obligaciones más rigurosas para los PRST. En cuanto a la

profundidad de las modificaciones y/o nuevas obligaciones propuestas, también puede decirse que estas medidas comprenden desde simples intervenciones hasta medidas más gravosas, de las cuales se identifican seis con alto impacto para el sector, como son los nuevos niveles indicadores de atención al usuario para oficinas y líneas de atención, el requerimiento de la aceptación del usuario antes de hacer cualquier incremento tarifario, la modificación de normas respecto a la información sobre paquetes, los mecanismos de control de consumo y la compensación por indisponibilidad.

Se entiende también que la CRC plantea expedir el RPU definitivo una vez finalice la consulta pública de la propuesta, etapa que incluye tanto la recepción formal de comentarios de los operadores y las agremiaciones, como las conclusiones obtenidas de las mesas de trabajo convocadas por el Regulador y de las reuniones sostenidas de manera individual con los agentes regulados (Ver Figura 2).

Figura 2. Proceso de diseño de la nueva regulación de Protección de Usuarios



Fuente: elaboración propia

La metodología empleada por el Regulador para elaborar la propuesta regulatoria y, posteriormente, establecer las nuevas obligaciones de Protección de Usuarios, ha considerado algunas de las buenas prácticas señaladas por la OECD para la expedición de medidas regulatorias, destacándose la participación de la industria en la discusión de la propuesta y la utilización de herramientas novedosas como la economía del comportamiento para detectar las necesidades de intervención. No obstante, a continuación, se señalan algunos aspectos que esta consultoría recomienda sean considerados para construir un RPU que no sólo responda a las necesidades de los usuarios, sino que también sea compatible con la situación de la industria, la competencia en el mercado y la promoción de la inversión.

1.3 Limitaciones de la economía del comportamiento para establecer medidas regulatorias

De acuerdo con lo consignado en el documento soporte de la propuesta regulatoria, el objetivo que la CRC persigue al adelantar ejercicios de psicología del consumidor es *“identificar las relaciones existentes entre la comprensión del marco normativo, documentos legales y documentos informativos, con las creencias, percepciones, expectativas y comportamientos que tienen los usuarios de servicios de telecomunicaciones, para lo cual se analizaron los procesos heurísticos y limitaciones cognitivas”*.

El empleo de la psicología del consumidor como soporte en la toma de decisiones no es nuevo para los operadores. Los grupos focales, por ejemplo, son herramientas de apoyo a las que se acude con frecuencia para actividades como el diseño de nuevos productos o la verificación de las oportunidades de mejora en la relación con los clientes, y justamente se utilizan estas herramientas para minimizar las probabilidades de invertir recursos financieros en productos inadecuados, o en soluciones inapropiadas para los usuarios, y para atender los requerimientos del mercado de manera más oportuna que los competidores. A pesar de que se reconoce el uso de este instrumento como soporte a las labores de mercadeo de los operadores de telecomunicaciones, la economía del comportamiento empleada en el diseño regulatorio es novedosa, y como lo señala tanto la OCDE como diversos economistas, su aplicación presenta algunas limitaciones y riesgos.

Por la información contenida en el documento soporte sobre la opinión de algunos usuarios de la muestra empleada, se evidencia, por ejemplo, que **las sesiones focales adelantadas trataron de detectar las causas de la insatisfacción de los encuestados** frente al servicio al cliente de los diferentes productos de telecomunicaciones fijas y móviles, **más no en especificar las medidas pertinentes para resolver esta insatisfacción.**

La CRC parte de principios de intervención sólidos como la conveniencia de garantizar que el entorno en el que el usuario toma sus decisiones favorezca la racionalidad de las mismas y el ejercicio de sus derechos; pero en la búsqueda de materializar este objetivo podría haber construido una propuesta regulatoria ambiciosa en su alcance, que pretende blindar a toda costa y de cualquier circunstancia a los usuarios, generando en algunos casos una aproximación paternalista de la regulación aplicable a la relación entre proveedores de servicios y sus clientes, y restando importancia no sólo a las habilidades de los consumidores para decidir en su propio beneficio, sino también al papel de la competencia en el mercado.

No son pocas tanto las detracciones como los respaldos a la economía del comportamiento en la discusión académica y en su aplicación al diseño de políticas pública, no obstante, el mismo Xavier (2011)¹¹, citado por la CRC, señala en su libro algunas críticas a esta disciplina:

- Es difícil hacer generalizaciones a partir de conclusiones ciertas a nivel individual.
- Los experimentos pueden estar contruidos utilizando participantes que no representan el grueso de la población.
- Los experimentos prueban tanto los defectos de comportamiento como la influencia de las condiciones del laboratorio. De ahí la dificultad de conocer si los resultados prueban de manera independiente tesis de comportamiento.
- Los experimentos fallan al generar predicciones comprobables y pueden ser demasiado vagos para ser considerados explicaciones.

Como puede verse, las limitaciones señaladas son suficientemente relevantes para el trabajo que adelanta la CRC con base a dicha metodología:

¹¹ Xavier, P. (2011). Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets.

- Si las explicaciones de los individuos que hicieron parte de los experimentos sobre las razones de su insatisfacción o de su percepción de la atención que reciben por parte de los operadores de telecomunicaciones son opiniones puntuales, puede que las medidas regulatorias que propone la Comisión para solucionar esta situación no sean las adecuadas para la gran mayoría de los usuarios.
- Si las “condiciones de laboratorio” bajo las cuales se desarrollaron los experimentos dan lugar a determinadas respuestas, la amplísima heterogeneidad de condiciones que encuentra un usuario en el mercado real daría lugar a medidas distintas a las obligaciones regulatorias propuestas, con lo cual estas últimas corren el riesgo de que tampoco mejoren la relación operador-usuario.
- Si los resultados de los experimentos son muy vagos como para ser considerados explicaciones a determinados comportamientos, el diagnóstico del que parte la CRC para proponer las intervenciones regulatorias podría no ser suficientemente robusto.

Con esto no se quiere concluir que sea errado utilizar la economía del comportamiento ni la psicología del consumidor como insumos regulatorios, sino resaltar la importancia de reconocer las debilidades de las metodologías para utilizarlas cuidadosamente. **Xavier señala en su documento que justamente la economía del comportamiento aporta un punto de vista adicional sobre las cuestiones que afronta un regulador, mas no es el único punto de vista.**

De hecho, Xavier hace un llamado a la prudencia en el diseño de medidas remediales en materia de política del consumidor, debido a que pueden darse consecuencias inesperadas relacionadas con:

- **Prevenir a los consumidores de aprender a estar más informados y vigilantes**
- **Prevenir que surjan soluciones de mercado**
- Prevenir el desencadenamiento eficiente de decisiones (*efficient nudging*)
- Promover toma de riesgos inapropiados
- Prevenir toma de riesgos bien fundamentada
- **Restringir la competencia** o las opciones, o incrementar los precios

1.4 Evaluación de alternativas regulatorias

Esta etapa de valoración de alternativas regulatorias y estimación del impacto de su implementación, es precisamente la que requiere un refuerzo por parte de la Comisión en su proceso de expedición del RPU definitivo, con el objeto de establecer medidas regulatorias con la mayor relación beneficio-costos.

La OECD en su manual de Política Regulatoria y Gobierno (OCDE, 2012), definió los principios que deberían regir la política regulatoria. Estos principios consideran la integración de la valoración de impactos regulatorios en las etapas iniciales de la formulación de nuevas propuestas. Este proceso incluye identificar claramente las metas y evaluar si la regulación es necesaria. Si se concluye la necesidad de intervención regulatoria, considerar diferentes posibilidades de regulación para evaluar su impacto (beneficio-costos) y de esta forma seleccionar qué medida implementar, para garantizar que sea la más eficiente para alcanzar las metas previstas.

En línea con las advertencias señaladas anteriormente sobre la aplicación de la economía del comportamiento, la OCDE en el documento preparado para la CRC advierte al Regulador acerca de la importancia de efectuar verificaciones adicionales sobre las alternativas regulatorias, antes de hacer obligatoria su implementación en el mercado, esto con el objeto de **minimizar los costos sobre los operadores, facilitar el cumplimiento de las nuevas obligaciones y corroborar**

que la intervención regulatoria desencadena comportamientos esperados por parte de los usuarios.

Por ejemplo, tras hacer las recomendaciones relacionadas con el Principio de Información, la OCDE aconseja a la CRC que **pruebe y experimente los detalles de cualquier nueva obligación de información** que se vaya a imponer:

“CRC should test and experiment the details of any new information obligations for service providers and attempt to minimize the burdens on industry. The options above are not exclusive and may be combined. However, they should be experimented and tested before implementing in the market to ensure that desired behavioural change and outcome in the market achieved. It could be useful to have industry buy-in and involvement when piloting, in particular to minimize or even reduce any regulatory burdens and compliance costs on service providers”

Una recomendación similar hace la OCDE al referirse a los mecanismos de atención al cliente:

“In each of the possible solutions above there are areas of future experimentation and testing that will assist in developing the right intervention, and deciding where regulatory intervention is required. The format and type of information that should be made available about the customer service mechanisms should be trialled for the most effective and efficient way to implement.

[...] Clearly there should be testing on the construction of the customer service performance ranking or grading system as well as on the exact method, timing and place of display in accordance with consumer’s key decision points”.

Por su parte, OFCOM ha establecido que **cualquier intervención regulatoria debe estar justificada y ser proporcionada**, y que, entre las opciones regulatorias posibles, debe seleccionarse aquella menos intrusiva. Este Regulador también hace énfasis en la importancia de la valoración de impactos regulatorios antes de hacer exigible una medida. (OFCom, Statutory Duties and Regulatory Principles)

Esta necesidad de verificar los impactos previos al imponer una carga regulatoria, la resalta también OFCOM al aplicar la economía del comportamiento, y específicamente al utilizar el diseño de experimentos en el proceso regulatorio, toda vez que para el regulador inglés²:

- Los experimentos pueden no ser capaces de proporcionar información sobre la magnitud más probable de los efectos en el mundo real.
- Otro tipo de pruebas pueden ser más útiles cuando se requiere información de creencias y percepciones de los consumidores.

Señala OFCOM que la utilidad de las técnicas experimentales en la regulación es sobresaliente cuando se requiere conocer cómo reaccionan los consumidores a diversas características del mercado y qué tipo de remedios pueden ser más exitosos, **sin embargo, es necesario ser cuidadosos al extrapolar los resultados al mundo real**. Al respecto resalta que las intervenciones que no funcionan en un experimento de laboratorio, probablemente tampoco funcionarán en el mundo real, pero que **las intervenciones que al parecer funcionan en un experimento de laboratorio, podrían no desempeñarse tan bien en el mundo real**. Además, reconocen la **dificultad de predecir y cuantificar las ganancias en bienestar de las diferentes intervenciones regulatorias, con lo cual se hace necesario utilizar otras herramientas de análisis**.

En resumen, como se deriva tanto de la literatura económica como de los documentos de la OCDE y OFCOM, es importante que antes de que las conclusiones obtenidas a través de la

² <http://stakeholders.ofcom.org.uk/binaries/research/telecoms-research/experiments.pdf>

aplicación de la economía del comportamiento o la psicología del consumidor se conviertan en obligaciones regulatorias, se verifique la idoneidad de estas soluciones, para no incurrir en costos de implementación de medidas que no conducen a los objetivos que el regulador se propuso al imponerlas.

Esta Consultoría recomienda que la Comisión adelante una estimación preliminar de los beneficios y costos de las diferentes alternativas de intervención regulatoria que podrían solucionar la problemática identificada, incluyendo siempre la posibilidad de no regular, con el ánimo de no interferir en aquellas soluciones que habrían procedido del funcionamiento propio del mercado en condiciones de competencia. Además, en la medida en que los ejercicios de psicología del consumidor y mediciones de impacto regulatorio sean adelantados como pasos previos a la expedición de la regulación final, se recomienda al Regulador involucrar nuevamente a los *stakeholders* en la discusión de las conclusiones, con el objeto de retroalimentar las medidas regulatorias propuestas, y de esta forma construir un RPU alineado con las necesidades de los usuarios, la realidad operativa, comercial y económica de los operadores, y los objetivos de desarrollo del sector.

2 Algunas implicaciones de la propuesta regulatoria

El objetivo de esta sección es aportar al regulador estimaciones preliminares de los costos de implementación de algunas medidas onerosas para los operadores agremiados en ANDESCO, y que están contenidas en la propuesta regulatoria, así como algunos argumentos que tratan de evidenciar las dificultades asociadas a la puesta en marcha de las medidas, o a los posibles beneficios de aplicarlas, con el ánimo de sustentar la necesidad de revisar el alcance y la pertinencia de algunas intervenciones y/o el horizonte de tiempo de su implementación.

2.1 Factores clave de medición de impacto

Como hemos señalado previamente, la introducción de la metodología de la economía de comportamiento es un paso muy positivo para la formulación del régimen de protección al usuario, en tanto se basa en teorías experimentadas en otros países que demuestran como los individuos pueden tomar decisiones no siempre en su beneficio e influido por efectos externos tales como sobrecarga de información, falta de tiempo para la toma de decisiones, estados afectivos y cognoscitivos, como preferencia de atajos para la toma de decisiones, aversión a la pérdida, información recibida por defecto, preferencia de costos y beneficios presentes y futuros, entre otros.

Con base en esta metodología la CRC ha buscado determinar como objetivo del nuevo Régimen de Protección al usuario “garantizar que el entorno en el cual el usuario toma sus decisiones y ejerce sus derechos sea diseñado de tal manera que el mismo no sea sometido a cargas innecesarias que desincentiven dicho ejercicio de sus derechos y se favorezca la toma racional de decisiones bien informadas, equilibrando así el intercambio entre operadores y usuarios de servicios de comunicaciones”.

Dicha metodología motivó a la CRC para la realización de estudios tendientes a identificar las barreras que se tienen para la toma de decisión de los usuarios y el entendimiento de sus derechos, obligaciones y diversas normas del RPU, con lo cual la CRC concluye que “A través de éste análisis se pudo establecer la **existencia de múltiples errores de comprensión** en relación

con situaciones que enfrentan los usuarios habitualmente, desde la compra de planes, hasta el uso de los mecanismos para ejercer sus derechos. Se evidenció que las características del proceso de decisión de los usuarios representan un riesgo para el desarrollo de intercambios en el sector de comunicaciones y que es fundamental implementar mecanismos que compensen la forma como las personas evalúan y retroalimentan sus decisiones de compra”.

Estos objetivos definidos por la CRC, pueden alcanzarse **complementado la formulación del RPU con metodologías de medición de impacto** que han sido recomendadas en “La Propuesta” y cuya importancia reconoce la misma OECD, ya que buscan determinar en forma más específica la problemática que origina la medida propuesta, los objetivos de la intervención y los efectos de las medidas considerando todos los agentes involucrados. El testeado de los costos y beneficios de las soluciones propuestas es vital para lograr regulación eficiente que no desmejore la relación proveedor-usuario, y para no incurrir en las falencias que puede conllevar la utilización de la percepción del usuario como único fundamento de la intervención regulatoria, aspecto frente al que nos referimos en los puntos anteriores.

La revisión del RPU por parte del Regulador, utilizando metodologías de medición de impacto, debe considerar, como mínimo, estos factores esenciales:

1. Identificar las problemáticas que se buscan solucionar con las medidas propuestas, y en especial, frente a las que poseen mayor impacto, considerando que:

- 1.1. Los múltiples errores de comprensión no pueden conllevar a un proceso excesivo de simplificación de normas que terminen generando sobrecargas innecesarias a los operadores.

Al revisarse el alcance de las normas propuestas por la CRC al realizarse su simplificación, se ha detectado que dicho objetivo puede haber restado claridad respecto a ciertas normas en relación con los derechos de los operadores, o ha generado un desbalance en la relación. Por ejemplo, obligaciones del usuario en cuanto fraude, facultades de terminación del contrato por el PRST, terminación del contrato por falta de cobertura, oferta caracterizada, eliminación del principio de buena fe.

- 1.2. OECD ha advertido **sobre la importancia de entender la causa del problema**. Concluir en forma general que la falla primordial que debe solucionarse son las falencias en las tomas de decisiones de los usuarios, desconoce que cada medida particular busca solucionar una problemática específica. **Las soluciones no pueden darse partiendo del problema, sino atacando las causas del mismo**. Cuando se identifican las opciones el principio guía debe ser cómo la medida puede influir en los drivers del problema y cambiar los comportamientos en una forma en que se puedan obtener los objetivos deseados.

Por ejemplo, la baja utilización de los usuarios de los mecanismos de control de consumo no se soluciona mediante la imposición de un mayor número de mecanismos para su control, sino creando herramientas e interviniendo en las habilidades de los usuarios para que éstos utilicen los existentes, o testeando sus intereses. Se puede agravar el problema con la solución. En el punto 4.1. también se evidencia cómo una parte importante de las medidas se han formulado sin que se haya encontrado evidencia de un problema, o de existir no se ha formulado por la CRC.

- 1.3. Los ejercicios realizados mediante la psicología del consumidor, pueden generar indicios de la existencia de una falla, **pero no necesariamente de un problema de tal dimensión que amerite la intervención regulatoria**. O arrojar que ciertas opciones pueden no considerar las preferencias de los usuarios.

En muchos acápites del documento soporte se justifican medidas sobre la base de percepciones de usuarios individuales que no necesariamente pueden utilizarse para evidenciar la recurrencia del problema o su magnitud. Por ejemplo, las aseveraciones que se realizan en el documento soporte, nota destacada 8 sobre el no cumplimiento de la oferta o los cambios realizados en los planes tarifarios. Frente a la consideración de las preferencias de los usuarios, las mismas encuestas de la CRC muestran cómo los usuarios prefieren cada vez más la línea de servicio al cliente frente a las oficinas, lo que no es consistente con el recrudescimiento de obligaciones respecto a estas últimas.

- 1.4. **La imposibilidad de realizar una medición cuantitativa de los impactos para ciertas medidas, no puede conllevar a que se desestimen los efectos nocivos de las mismas.** Lo anterior, teniendo en cuenta que existen medidas que pueden tener costos inciertos o indeterminables. Para estos eventos, debe dársele plena validez a la medición de impacto cualitativa.

Como lo señala la Comisión Europea (COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Better Regulation Guidelines, 2015), en algunos casos es difícil proveer estimaciones precisas al nivel de la etapa de diseño, inclusive para impactos directos como costos de cumplimiento e implementación. Sin embargo, los costos desconocidos (*know unknown*) no pueden ser puestos a un lado del análisis. Por el contrario, ellos deben ser reconocidos. En ese caso, **debe volverse más fuerte la evaluación cualitativa basada en aproximaciones teóricas**, mientras que una forma de ser transparente con el impacto de algunas cosas inciertas puede realizarse mediante la comparación de opciones.

Los PRST han identificado que hay propuestas regulatorias que generan un alto impacto, cuya medición no necesariamente es factible con la información disponible por éstos, lo cual no hace que sus efectos deban ser descartados.

2. Deben incluirse mecanismos de medición del momento actual que permitan verificar la **línea base de los problemas** y de la situación de la relación PRST cliente que se quiere mejorar. Deben tomarse como base los resultados de ejercicios realizados por la CRC y los PRST, e incluir expresamente una norma que obligue a la CRC a revisar si se cumplieron los efectos esperados, en un plazo preestablecido.
3. Las falencias en las tomas de decisiones de los usuarios, se generan por vectores no necesariamente del resorte del operador, sino de los propios usuarios, por lo cual no deben descartarse **medidas dirigidas a cambiar la cultura del usuario y que promuevan un aumento en sus habilidades de análisis de información y compra.**

Este factor se vuelve relevante para promover los mecanismos existentes para medición de consumo, divulgación de tarifas, tarifas en paquetes, así como para diseñar por parte del Estado, una política de educación que tienda a la mejora de habilidades de los usuarios para convertirlos en consumidores responsables.

4. Las alternativas de intervención regulatoria, no sólo deben testarse en forma cualitativa y cuantitativa considerando la percepción del usuario. Igual importancia debe dársele a los aportes realizados por todos los agentes involucrados mediante una medición de los impactos que pueden generar las opciones considerando la operación eficiente y la simplicidad de la relación servicio al cliente. **La experiencia de los diferentes stakeholders y sobre todo de los operadores, no debe pasarse por alto,**

máxime cuando son éstos los más interesados en la mejora de la relación con el cliente y por cuanto ellos mejor que nadie conocen los diferentes estadios de dicha relación.

Los ejercicios comportamentales contratados por la CRC medirán cualitativamente las opciones regulatorias planteadas en la propuesta de la CRC, y arrojarán resultados cuantitativos sobre la escala de preferencias de los usuarios encuestados. Lo anterior, debe complementarse con una medición cualitativa y cuantitativa del impacto de las opciones considerando los demás agentes involucrados, los fines regulatorios definidos, y los demás objetivos contenidos en la normatividad y la política pública.

Otras experiencias de medición de percepción del usuario, deben ser consideradas para complementar los hallazgos de la CRC. Por ejemplo, el estudio (INSIGHTS, 2015), demuestra que lo que más valora el cliente no es el tiempo de atención sino la obtención de una solución efectiva, lo que debería considerarse para modificar los indicadores de servicio al cliente actualmente existentes.

5. Las opciones deben **consultar la realidad de la operación y el negocio, de los sistemas y de los procesos de los proveedores, así como el impacto teniendo en cuenta su aplicabilidad en ciertos escenarios y geografías.** No deben descartarse soluciones que promuevan el uso de las TIC o que consideren el tamaño de la operación en determinados municipios, o la imposibilidad de cumplimiento por factores exógenos al operador.

Este factor es de vital importancia para reevaluar las normas relacionadas con oficinas físicas de PQR's en todas las capitales del departamento, compensación por fallas ocurridas en unas horas mínimas que impiden el desplazamiento, compensación del servicio de televisión por suscripción, autorización expresa del usuario para el envío de la factura por correo electrónico, entre otros.

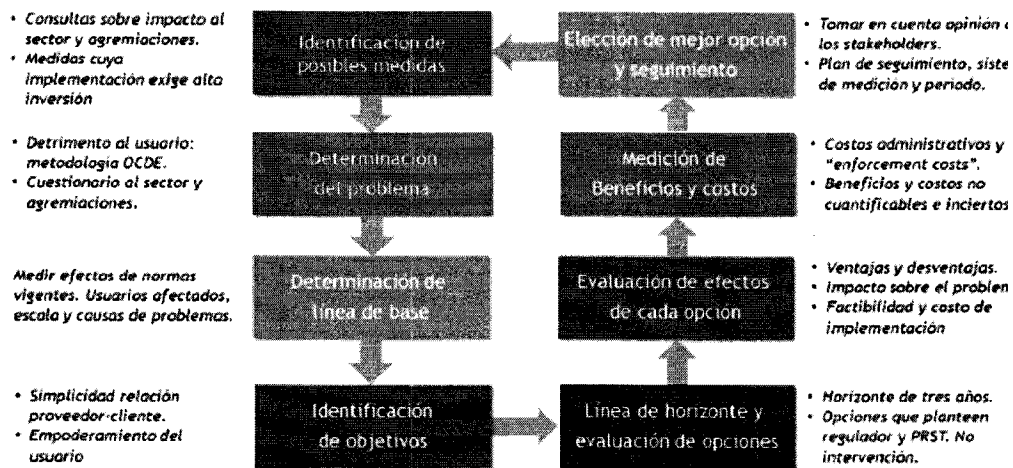
6. La CRC debe **reconocer los avances que se han dado en la relación proveedor – usuario,** lo que se demuestra en la mejora de los indicadores de percepción de los servicios, que han presentado los ejercicios realizados por la CRC y de los indicadores de PQRS en varios factores, aspecto en el que nos detendremos en el punto siguiente. Los esfuerzos realizados por los PRST, no sólo para cumplir la normativa de usuario sino también la multiplicidad de regulación expedida recientemente por la CRC, no pueden acarrear la imposición de medidas más gravosas.

7. **Alertamos sobre los riesgos de intervenir el marco normativo sin atender criterios de regulación eficiente** para la protección de usuarios, que pueden conllevar a:

- Generar un desbalance de la relación en contra del proveedor;
- Desmejorar la eficiencia y simplicidad de la relación PRST usuario, y
- Generar **fallas de gobierno o regulatorias** consistentes en medidas con costos económicos cuantiosos que distraen los recursos de la industria y dificultan la masificación de los servicios, la generación de ofertas innovadoras, el mejoramiento de sistemas y procesos para hacer más eficiente el servicio al cliente.
- Conllevar efectos nocivos en otros objetivos regulatorios deseados, tales como la capacidad competitiva de los PRST, promoción y eficiencia en la inversión del capital, economía en la utilización de los recursos de las autoridades encargadas de asegurar el cumplimiento de las normas, igualdad entre los mismos operadores o frente a nuevos agentes no regulados cuya participación creciente resta la participación de los operadores regulados.

Sin desconocer la importancia de los ejercicios realizados por la CRC con base a la metodología de economía del comportamiento, consideramos vital que este organismo, otorgue igual importancia a las metodologías de medición de impacto para la formulación del régimen de protección a los usuarios, que se han presentado en forma profunda en el documento (ANDESCO, Andrea Muñoz, 2016) y cuyos parámetros esenciales se resumen en la siguiente gráfica:

Figura 2. Medición de Impacto Regulatorio



Fuente: elaboración propia con base en metodologías consultadas.

2.2 Análisis de las medidas propuestas de la CRC que generan un mayor impacto para la industria y que se recomienda sean revaluadas por la CRC.

2.2.1 Medios de atención al usuario

En el capítulo de medios de atención del proyecto de resolución, la CRC compila los requisitos que deben cumplir los medios de atención al usuario, fijando para algunos la disponibilidad y los indicadores de atención.

El artículo 99 de la propuesta regulatoria, plantea nuevos niveles para los indicadores de atención al cliente, tanto en oficinas físicas como a través de las líneas telefónicas. Es así como en las oficinas físicas se propone que el tiempo en la asignación de turno a los usuarios sea de máximo 3 minutos para el 90% de los usuarios que acudan a la oficina y que el 90% de los usuarios sean atendidos en máximo 7 minutos después de haber recibido su turno.

En el caso de las líneas telefónicas, el 95% de los usuarios deben encontrar la opción de atención en máximo 30 segundos, el 90% de los usuarios deben recibir atención máximo 30 segundos

después de haber seleccionado la opción del menú, el 90% de los usuarios debe adelantar su trámite en menos de 20 minutos.

Estimaciones preliminares con base en la información suministrada por algunos agremiados de ANDESCO³, indican que estas nuevas exigencias implican, por un lado, el incremento del personal en las oficinas físicas, y con ello la adecuación de nuevos puestos de trabajo, lo que puede requerir remodelaciones de los centros de servicio existentes, o incluso el traslado de ellos. El costo incremental del personal requerido, junto con la dotación de sus puestos de trabajo y la capacitación, puede ascender a los COP 54.000 millones anuales para el total de la industria. El costo de la reestructuración de los centros de atención al cliente para alojar el nuevo personal varía ampliamente, dada la heterogeneidad de situaciones actuales de estas oficinas físicas. Aun así, los cálculos iniciales arrojan valores entre los COP 27.400 y los COP 329.000 millones⁴.

Para el cumplimiento de los nuevos indicadores de atención a través de la línea telefónica, las estimaciones arrojan un incremento en los costos anuales de la industria del orden de COP 9.100 millones de pesos aproximadamente.

En cuanto a medios de atención al usuario, el proyecto de resolución mantiene la obligación de contar con oficinas físicas en todas las capitales de departamento y propone que para la recepción gratuita de PQR, los operadores cuenten con:

- El #85432 para el recibo de SMS con la palabra “QUEJA”
- Una línea telefónica disponible todo el día y todos los días de la semana
- Una página web
- 3 redes sociales (las que tengan mayor número de usuarios activos en Colombia)

Al respecto se resalta que la misma CRC identificó una utilización de las **oficinas físicas por parte de los usuarios que no alcanza el 17%**⁵, siendo superado ampliamente por la línea telefónica gratuita. Igual ocurre con el #85432 para el recibo de quejas, donde los operadores señalan que solo una mínima proporción de las solicitudes de contacto hechas por los usuarios corresponden a quejas efectivas. Para uno de los agremiados, por ejemplo, en los últimos doce meses, **las quejas representaron a lo sumo el 6% de las solicitudes recibidas a través de mensajes de texto.**

Los niveles de uso de la línea telefónica también indican que la obligación de disponibilidad permanente debe ser acotada. **Entre las 11pm y las 6am los operadores agremiados no recibieron más del 3% de las llamadas en el último año**, mientras que el costo anual para la industria, de acuerdo con información proporcionada por los operadores a ANDESCO, supera los

³ La metodología utilizada para la estimación de los costos para la industria de implementar determinadas medidas, considera una relación directamente proporcional entre la cantidad de usuarios y los costos e inversiones necesarias para atenderlos. En tal sentido, la cuota de mercado medida en términos de usuarios fue utilizada para estimar los impactos sobre el total de la industria a partir de los datos proporcionados por algunos operadores agremiados en ANDESCO. La cuota de mercado utilizada para este ejercicio se calculó con base en la información contenida en el Informe Trimestral de las TIC, para el primer trimestre de 2016, del Ministerio de TIC, y en información de suscriptores de TV de la ANTV.

⁴ Los operadores manifiestan que aunque algunas oficinas de atención pueden requerir adecuaciones menores para ubicar nuevos puestos de trabajo, es prematuro saber cuántas de ellas cumplen esta condición. En otras situaciones es necesario incluso modificar completamente la sede existente. Esta variedad de casos explica la amplitud del rango de costos.

⁵ Presentación de la CRC en la Mesa de Trabajo No. 5. Medios de Atención al Usuario. 27 de julio de 2016.

COP 2.000 millones y se ofrecen otros canales de atención con las características de disponibilidad 7x24, como la página web.

Con las estimaciones de costos aquí presentadas, y los indicadores de utilización como alternativa a la cuantificación del beneficio para los usuarios, habría evidencia para que la CRC: **i) considere eliminar la obligación de contar con el canal de SMS como medio de solicitud de contacto para interponer una queja, ii) permita establecer un horario razonable de atención vía línea telefónica y iii) revise los valores mínimos de los indicadores de servicio al cliente por su impacto en los costos de los operadores.**

Se hace necesario, a su vez, reevaluar la obligación que se impone de implementar el mecanismo de call back, cuando se cae la llamada al cliente que está conectado en la línea de servicio al cliente. La imposibilidad técnica y los hábitos de utilización de otros medios que dispone obligación de llamadas a usuarios, imponen la revisión de dicha propuesta.

A su vez, dichas modificaciones permitirían utilizar los recursos que actualmente se invierten en estos mecanismos para continuar fortaleciendo, entre otras iniciativas, los canales digitales que están siendo desarrollados por los operadores y cuya utilización iría en aumento. Esto estaría alineado con la recomendación de la OCDE a la CRC en el sentido de proporcionar incentivos para modificar el comportamiento de los usuarios e inducirlos a utilizar determinados canales.

En resumen, respondiendo a los lineamientos de la OECD, es recomendable que la CRC genere incentivos para modificar el comportamiento de los usuarios e inducirlos a utilizar determinados canales de atención. La solución no debería ir en la vía de imponer obligaciones más rigurosas que generan alto impacto para los PRST. Según el análisis realizado, con base a la información suministrada por los agremiados a ANDESCO, las nuevas medidas que imponen Indicadores más exigentes para la atención en oficinas físicas pueden generar un costo de adecuación de instalaciones para los PRST que según sus condiciones particulares puede variar entre los COP 27.400 y los COP 329.000 millones, mientras que para las líneas de atención telefónica puede alcanzar los COP 9.100 millones aproximadamente.

2.2.2 Control de consumo

El artículo 58 del proyecto de resolución propone que el usuario pueda consultar de manera gratuita los consumos que ha realizado, a través de la página web del operador y de la línea de atención, hasta 2 veces diarias. Además, en cada consulta el operador informará el número de unidades consumidas desde la última recarga o desde el último corte de facturación, hasta 12 horas previas a la consulta.

En el caso de los servicios móviles de voz y datos en prepago, el usuario recibiría un SMS o un USSD sobre su consumo y saldo inmediatamente después de realizar la recarga, al finalizar cada llamada y diariamente para el caso de datos. En pospago, el usuario recibiría un SMS o un USSD sobre su consumo y saldo 15 días calendario antes de finalizar su periodo de facturación, y al día siguiente a finalizar el periodo de facturación, el usuario recibiría un SMS o un USSD que le informa el consumo realizado y el tiempo al aire o la capacidad dejada de consumir.

Los usuarios de televisión por suscripción en modalidad prepago serían informados sobre el consumo realizado y su saldo al menos una vez al día.

Además de lo anterior, en el artículo 59 del proyecto se plantea que los operadores incluyan en la factura de todos los servicios excepto televisión, un gráfico con el historial de consumo de los últimos 6 meses y la capacidad o el tiempo al aire contratado.

Se entiende que la motivación de la CRC al proponer la incorporación de esta obligación es atender la inconformidad de los usuarios sobre el conocimiento de los servicios y consumo que corresponde a su pago, pues manifiestan insatisfacción con los valores facturados o con los descuentos realizados al finalizar el período de facturación o de recarga respectivamente, y esta situación estaría ocurriendo a pesar de que los usuarios hoy disponen de los mecanismos de página web y línea de atención para hacer consultas sobre su consumo.

Al respecto la OCDE recomendó diversos mecanismos de retroalimentación para que los usuarios pudieran tomar mejores decisiones sobre los productos a adquirir, conociendo sus necesidades reales de consumo. Este organismo también anotó que algunos operadores de Estados Unidos y Europa ofrecen la posibilidad de que el usuario sea informado de su consumo, previa solicitud del cliente y reconoció que la efectividad de algunos mecanismos de feedback ha sido demostrada, pero en el consumo de energía eléctrica.

Esta consultoría entiende que los mecanismos mencionados por la OCDE corresponden a las diferentes alternativas de implementación de feedback, basadas en la experiencia de otros mercados. Por esta razón, se recomienda a la CRC que los mecanismos adicionales de control de consumo sólo sean incorporados al RPU definitivo únicamente tras haber efectuado pruebas piloto que confirmen ser los más idóneos para orientar la decisión del usuario y atacar la razón de su inconformismo con las facturas. Es posible que medidas intermedias como mensajes de texto menos frecuentes –y no diarios o posteriores a cada llamada-, hechos por solicitud expresa del usuario cuando se ha llegado a determinado porcentaje del consumo de la recarga o del plan pospago sean suficientes para responder a sus necesidades, y eviten la implementación masiva de notificaciones, que de una parte son más costosas para los operadores y por otra también pueden recibirse como un bombardeo de información no solicitada por parte del usuario, situación que la CRC identifica en el documento soporte como una causa de insatisfacción por parte de éste.

Otro asunto que amerita revisión es verificar la conformidad de los clientes prepago de cada recarga, así como la utilidad de que para servicios pospago se envíe una notificación de su consumo con 15 días de anticipación. Tener presente, que los usuarios son cada vez más reacios a mensajes o llamadas invasivas, como lo muestra (INSIGHTS, 2015).⁶

Otro remedio puede ir dirigido a considerar medidas que tiendan a mejorar las habilidades de los usuarios para capacitar consumidores más consientes, como lo ha recomendado la misma (OECD, Consumer Policy Toolkit, 2011)⁷.

2.2.3 Paquete de servicios

La Comisión propone que en el nuevo RPU se incorporen las siguientes obligaciones sobre la venta de servicios empaquetados:

⁶ Ese estudio muestra que la tendencia es “¡NO ME INTERRUMPAS!, A los clientes les gusta que las compañías sean proactivas... siempre que les contacten por canales poco invasivos como el mail, la web o incluso carta. El móvil, Chat, RRSS o el teléfono... ¡ni se te ocurra! Es decir, que quieren ser ellos los que decidan cuándo escucharte”.

⁷ La OCDE en su documento Consumer Protección Toolkit, le da relevancia a las políticas de educación y concientización del consumidor que pueden consistir en: alentar en los consumidores el desarrollo de habilidades, conocimiento y confianza necesarias para mejorar los resultados del mercado, revelación práctica de los derechos de los usuarios y formas de obtener compensaciones, promoción del consumo responsable, y mensajes sucintos y llamativos para los usuarios que muestren los beneficios de volverse consumidores conscientes y capacitados.

“Artículo 21. Condiciones del paquete de servicios. Cuando el usuario decida que distintos servicios de comunicaciones le sean prestados en un paquete, aplicarán las siguientes reglas:

[...]21.3. El operador le deberá presentar en el momento del ofrecimiento y adicionalmente cualquier otro momento que el usuario lo solicite:

- a. Características de cada uno de los servicios que conforman el paquete.*
- b. Precios de cada servicio, si el usuario quisiera contratarlos de manera empaquetada.*
- c. Precios de cada servicio, si quisiera contratarlos individualmente.*
- d. El descuento aplicado sobre cada servicio del paquete.*
- e. El precio total del paquete.”*

La regulación recientemente expedida por la CRC en materia de mercados relevantes (Resolución 4960 del 8 de junio de 2016), identificó la necesidad de definir algunos mercados de dúos y tríos como mercados para ser regulados ex ante, estableciendo las siguientes obligaciones para los operadores que comercialicen paquetes:

“Artículo 5. [...] El usuario de servicios de comunicaciones fijas y de televisión por suscripción, puede consultar los distintos planes y tarifas de los paquetes de servicios ofrecidas por cada uno de los proveedores y/u operadores, a través del comparador de planes que estos dispondrán en su página web en relación con sus propios planes y tarifas, el cual debe atender como mínimo las siguientes condiciones:

- a. Posibilidad al usuario de identificar su municipio.*
- b. Posibilidad al usuario de indicar su estrato socioeconómico.*
- c. Posibilidad al usuario de seleccionar el o los servicios que requiere.*
- d. Posibilidad al usuario de seleccionar las características de cada uno de los servicios que requiere, de acuerdo con la oferta del proveedor y/u operador.*
- e. Posibilidad al usuario de seleccionar el paquete de servicios que se adecue a sus necesidades de acuerdo con los servicios que requiere y con la oferta del proveedor y/u operador.*
- f. Posibilidad al usuario de conocer el valor total del paquete de servicios seleccionado.*
- g. Posibilidad al usuario de comparar el valor de cada servicio escogido (si fuera prestado de manera individual) y el valor de éste dentro del paquete seleccionado.*
- h. Posibilidad al usuario de comparar dos o más planes a su elección” (negrilla fuera de texto)*

La razón de la CRC para imponer estas obligaciones fue considerar que *“...algunos operadores, al menos a partir de la información que ponen a disposición de los usuarios en sus páginas web, no están vendiendo todos los servicios de manera individual. [...]*

A[e]l ofrecer todos los servicios de manera conjunta se está privando a los usuarios de la posibilidad de elegir consumir diferentes servicios con diferentes operadores, e incluso posiblemente a consumir más servicios de los que sería óptimo para algunos usuarios”

Además, el regulador consideró que, si bien no contó con información disponible para poder concluir sobre la necesidad de declarar los paquetes como mercados susceptibles de regulación ex ante, si estimó pertinente **adicionar normas en materia de protección de usuarios para permitirle a los consumidores tener información más precisa y transparente para comparar adecuadamente las ofertas de los distintos operadores.**

Ahora bien, en el documento soporte del RPU propuesto, el Regulador plantea que *“los usuarios eligen la opción de comprar servicios empaquetados sin atender a sus verdaderas necesidades, no siendo claro para éstos cuál es el precio que termina pagando por cada uno cuando adquiere servicios empaquetados dado que las ofertas empaquetadas no se pueden comparar*

entre sí". También manifiesta la CRC que *"el empaquetamiento puede acarrear desventajas para los consumidores o usuarios cuando implica un aumento en la complejidad de las opciones ofrecidas, pues existen muchas ofertas comerciales elaboradas que dificultan la comparación de precios y la toma de decisiones, o la información por servicios en la factura no es suficientemente clara"*. Asimismo, el Regulador considera que **"conocer explícitamente el descuento es una forma más transparente de mostrarle la información al usuario para que éste con este dato decida si es mejor comprar los servicios de manera empaquetada o si es mejor comprar los servicios que desee pero de manera individual"**

Por estas razones, la Comisión consideró necesario mejorar la información que el usuario recibe de las ofertas empaquetadas agregando a las obligaciones ya previstas en la Resolución 4960 de 2016 aquellas dirigidas a darle a conocer al usuario el precio de cada servicio dentro del paquete, y el descuento aplicado a cada servicio del paquete.

Para esta consultoría no es claro el beneficio adicional que percibirían los usuarios con las nuevas exigencias de información de productos empaquetados propuestas por la CRC, encaminadas a desagregar la información de los precios de los productos que componen el paquete y a calcular el descuento implícito en ellos; y en cambio sí obliga a los operadores a implementar mecanismos de información contruidos sobre supuestos poco claros de su asignación de costos en redes comunes, para dar cumplimiento a esta medida.

Poner a disposición de los usuarios los productos desempaquetados, así como darles a conocer el precio si estos productos se adquieren conjuntamente, les permite comparar su valoración de cada producto frente al precio que deberían pagar si así lo adquieren. Esta herramienta, junto con los comparadores de tarifas que debería implementar cada operador, y la simplificación de la oferta que ya adelantan algunos proveedores de redes y servicios, debería otorgarle al usuario un escenario de decisión suficiente para mejorar su proceso de decisión de compra. La información adicional propuesta por la CRC puede hacer más complejo el análisis del usuario, en detrimento de su utilidad, más aún si se tiene en cuenta que los precios que podrían resultar de la desagregación del paquete no pueden ser ofrecidos por los operadores cuando los servicios se adquieren separadamente, por las razones de economías de escala y alcance ya ampliamente analizadas por la teoría económica y por el Regulador.

Por otra parte, la misma OECD en el documento preparado para la CRC recomienda como alternativa a la obligación de proporcionar esta información de los precios de cada producto del paquete, hacer mandatorio a los operadores ofrecer los servicios tanto separados como empaquetados, empleando una metodología transparente de definición de precios⁸:

"It's important that component prices are highly salient at the critical decision point of purchase when consumers are actively deciding between the different bundles. Another option could be to mandate operators to offer separate as well as bundled services and to do so with transparent pricing"

Por todo lo anterior, esta consultoría recomienda a la Comisión restringir el alcance de las obligaciones sobre ofertas empaquetadas a aquellas contenidas en la Resolución 4960 de 2016 y monitorear el impacto de esta resolución, recientemente expedida, en los procesos de

⁸ *"Research in how consumers evaluate bundled offers demonstrates that price-sensitivity increases when information on individual component prices are made highly salient. When component salience is high, the consumer is pushed into a more critical evaluation of the bundled offer's total price. A more critical evaluation increases the probability of consumers rejecting bundles with unnecessary components for them. It's important that component prices are highly salient at the critical decision point of purchase when consumers are actively deciding between the different bundles. Another option could be to mandate operators to offer separate as well as bundled services and to do so with transparent pricing"*.

decisión de los usuarios, pues es muy probable que las medidas ya adelantadas permitan a los consumidores mejorar su proceso de decisión de compra.

2.2.4 Cambios tarifarios

En el artículo 35 del proyecto regulatorio, la Comisión propone que cualquier modificación a la tarifa, requiera de la aceptación previa y expresa del usuario; y que en caso que la nueva tarifa no se ajuste a sus necesidades éste pueda dar terminación al contrato.

Esta obligación tiene un alcance complejo para cualquier operador de telecomunicaciones, pues omite el escenario, que puede ser muy frecuente, en el que el usuario no se manifieste ni a favor ni en contra del incremento tarifario, con lo cual no se contaría ni con la aceptación del incremento, ni con la manifestación expresa de su rechazo para dar por terminado el contrato.

Ante esta posibilidad, ¿el operador de telecomunicaciones quedaría supeditado a mantener la tarifa del servicio hasta tanto obtenga la respuesta del usuario?, si este es el caso, se tendría como resultado una gran cantidad de tarifas congeladas en el tiempo, con su correspondiente impacto sobre los ingresos de los prestadores del servicio, y en el extremo poniendo en riesgo la suficiencia financiera de la operación.

Un cálculo simple del impacto de esta exigencia, que señalaría el mínimo nivel de pérdida para los operadores de telecomunicaciones, es suponer que los usuarios a) no responden a la consulta del incremento tarifario, o b) se niegan a aceptar el incremento y en su defecto el operador debe ofrecerles la misma tarifa so pena de perder al cliente. Ante este escenario, los precios de un año deberían aplicarse también durante el año siguiente, perdiendo al menos el incremento inflacionario.

De acuerdo con las cifras del Informe de Conectividad 2015, si la medida se hubiera implementado desde 2014, y la inflación de ese año (3,66%) no hubiera podido cobrarse a los usuarios durante 2015, los operadores habrían perdido al menos el 3.66% del ingreso, lo que equivale a poco más de COP 627.485 millones de pesos⁹. En 2016, con una inflación del 6.77% durante 2015, la pérdida de ingreso habría sido de COP 1,8 billones, lo que significa una pérdida acumulada en esos dos años de COP 2.46 billones.

Además de este impacto económico, el congelamiento de tarifas resultante haría más compleja la oferta comercial de los operadores, al obligarlos a mantener tanto las nuevas tarifas como las no modificadas para un mismo plan, yendo en contravía de los esfuerzos adelantados por estos agentes para simplificar su oferta y reducir el número de planes existentes.

No pasar por alto, que la propuesta realizada corresponde a una intervención tarifaria, la cual sólo puede ocurrir en caso de fallas de mercado o problemas de calidad, de acuerdo con nuestro marco normativo.

3 Otros temas relevantes

⁹ La cifra se calculó con base en los ingresos totales publicados en el Informe de Conectividad 2015, excluyendo los correspondientes a TV Abierta y comunitaria, Portador, Internet móvil por demanda y LDI entrante.

En este acápite se analizan con mayor profundidad, ciertas medidas que propone la CRC, y que para esta Consultoría merecen ser revaluadas, considerando la medición de impacto cualitativo realizada.

3.1 Reconexión

En el artículo 48 del proyecto de resolución, la CRC propone que los operadores eliminen el cobro por reconexión del servicio cuando el usuario desea restablecerlo tras haber desatendido su obligación de pagar oportunamente la factura, pues el costo de la actividad de reconexión sería considerado parte del costo de provisión del servicio de telecomunicaciones suspendido por impago.

Como lo evidencia la Comisión en el documento soporte, la actividad de reconexión involucra la ejecución de un conjunto de actividades que implican un costo para el operador, además de la gestión de cartera asociada a la impuntualidad en el pago. Aunque en algunos casos estas actividades puedan automatizarse o ya están automatizadas, en el caso de clientes atendidos sobre redes análogas esta sistematización no es posible, y por lo tanto es mayor el costo de la reconexión. La CRC también argumenta que entender la reconexión como parte de la provisión del servicio, y por este motivo no cobrarla, trae ventajas a los operadores pues reduce las cargas operativas asociadas a la gestión de facturas. Cuando ocurre la suspensión y reconexión, se generan costos, como bien lo señala la CRC, lo cual debe ser evaluado en forma más detenida por la CRC, si es del caso, en un nuevo proyecto regulatorio.

Esta Consultoría considera inconveniente eliminar el cobro por reconexión para hacerlo parte del costo de prestación del servicio, toda vez que obliga a que toda la base de usuarios de un operador asuma los costos de una actividad que sólo es imputable a aquella proporción de clientes morosos.

La prestación del servicio debe considerar únicamente aquellas actividades asociadas con su constante suministro, en condiciones de normalidad en la relación operador-usuario. La reconexión es una actividad que sólo tiene lugar cuando un usuario ha incumplido sus obligaciones contractuales y exige al operador la ejecución de una serie de procedimientos para restablecer esta relación. Hacer responsable a todos los usuarios por el pago de actividades que sólo generan unos pocos corresponde a una asignación ineficiente de costos que no debería ser promovida regulatoriamente, menos aun cuando corresponde a servicios con tarifas desreguladas y que se prestan en condiciones de competencia en el mercado.

La distorsión que se trasladaría a la tarifa de adoptarse esta medida aumenta cuando los operadores prestan servicios sobre redes analógicas y en mercados poco densos, pues en este caso además de las actividades identificadas por la CRC como parte de la reconexión, se incurre en costos de desplazamiento para materializar tanto la suspensión como la reconexión del servicio.

El equilibrio en la relación contractual implica que si el PRST incumple con sus obligaciones tenga que asumir ciertas consecuencias negativas, por lo cual, si el usuario incumple sus obligaciones debe acontecer lo mismo.

Esta medida, además, premiaría al usuario moroso que se le financió el cargo de conexión y podría generar cultura de no pago de los servicios de telecomunicaciones y el correspondiente aumento de la cartera de los operadores.

3.2 Trámites gratuitos

El artículo 2 del proyecto regulatorio propone que uno de los principios orientadores del RPU sea la Gratuidad en Trámites. Aunque el documento soporte no contiene información adicional sobre esta propuesta, esta consultoría recomienda al Regulador especificar el alcance del término "Trámite" para evitar que se incluyan actividades que son prestadas por los operadores como parte de su oferta comercial y que dan lugar a un cobro únicamente a aquellos usuarios que las solicitan, por ejemplo:

- Instalación de nuevos puntos de televisión
- Identificación privada del número telefónico

Darle un tratamiento de gratuidad en el cobro obviando los costos inherentes a la prestación de estos servicios obliga, como en el caso de la reconexión, a que toda la base de usuarios financie solicitudes puntuales de algunos clientes, lo que no sólo distorsiona las tarifas, sino que puede dar lugar a consumos ineficientes debido a su gratuidad, por ejemplo, instalación de puntos nuevos de televisión que luego no son utilizados por el solicitante o el traslado permanente de estos puntos.

3.3 Almacenamiento de la información

Con la incorporación del principio de Recolección de Evidencia en el RPU que propone la CRC, se obliga a los operadores a guardar evidencia de la celebración del contrato y de la trazabilidad de las modificaciones que éste sufra (activación de servicios, novación de obligaciones, ofertas y promociones, suspensión, cesión y terminación), así como del trámite de PQR, por un período de diez años.

Esta consultoría recomienda al Regulador revisar la utilidad de extender la aplicación de la ley 962 de 2005 a los eventos asociados con la prestación de los servicios de telecomunicaciones, toda vez que no es claro el beneficio de conservar estos datos por un período tan prolongado, mientras que la implementación de esta medida si genera costos para los operadores asociados al almacenamiento digital de este gran volumen de información.

Como se ha referido en varias oportunidades, el marco legal sólo impone el almacenamiento de información por tanto tiempo tratándose de papeles del comerciante y no puede dársele dicha connotación a las PQR's de los clientes.

3.4 Compensación por indisponibilidad de servicios

La norma hace más exigente la obligación de compensar los usuarios, en tanto, para que proceda la compensación del servicio, basta con una indisponibilidad de 2,5 horas continuas o discontinuas en el mes. Sobre este particular, insistimos en que se establezca un horario de la indisponibilidad para que proceda la compensación (entre 6 am y 10 pm), así como la eliminación del multiplicador en la fórmula de indisponibilidad. A la vez mantener el mínimo de 7 horas para que proceda la compensación para servicios de telefonía e internet y de 16 horas para servicios de televisión.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que:

- La regulación debe incentivar el cumplimiento de las obligaciones de los usuarios y los esfuerzos realizados por los proveedores. La evidencia aportada por la CRC demuestra que las quejas por este concepto han venido disminuyendo, lo que indicaría que la regulación vigente es suficiente para modificar el comportamiento de los operadores frente a este tema.
- Compensar por fallas de una duración menor supera todas las obligaciones sobre la materia impuestas en las experiencias internacionales consultadas.
- Tener presente que el usuario ya recibe en su factura un descuento por los servicios no prestados con lo cual la compensación se convierte en una sanción con carácter resarcitorio que ameritaría la sujeción a un debido proceso.
- Sobre este particular consultar “La Propuesta”, puntos 5.1.4 y 6.3.2.1.
- Se requerirá modificar los parámetros de los sistemas y de los procesos, para que se identifique y compensen fallas de una menor duración.
- El tiempo de falla de 2.5 horas no permitiría la reparación en zonas de difícil acceso o para la solución de deficiencias en servicios análogos.
- No existe evidencia de que la norma del Acuerdo CNTV 11/06 que dispone que sólo se genera compensación en TV por una falla de 16 horas, no se esté cumpliendo o haya generado quejas de los usuarios. Igualmente hay corrección de fallas que dependen de acuerdos de niveles de servicio con programadores internacionales. Por tanto, debe mantenerse el número de 16 horas como mínimo para que proceda compensación por fallas de TV.

Adicionalmente, se ha insistido a la Comisión que es necesario que el usuario informe la ocurrencia de la falla, en tanto existen muchas situaciones por las cuales no es factible conocer que ésta se presenta.

La obligación de compensar automáticamente por indisponibilidad del servicio cuando se presenta una falla en el equipo terminal provisto para el usuario, genera la duplicidad de funciones de vigilancia y control por diferentes delegaturas de la SIC, una que conoce por la garantía del equipo y otra por la compensación del servicio originada en la falla del equipo.

3.5 Incorporación de planes corporativos a la aplicación del RPU

La CRC busca invertir la regla para que el RPU aplique a las relaciones con clientes corporativos, obligando a que los aspectos que no apliquen de dicho régimen se establezcan en los contratos.

En ninguno de los documentos presentados por la CRC se presenta cuál es la evidencia de falla que se tiene de aplicación de la regla actual. En el desarrollo de la mesa dicho organismo señaló que la excepción se convirtió en la regla general, y que a los clientes corporativos se les está aplicando contratos proforma.

Consideramos que la propuesta no considera la realidad de la negociación de las condiciones con clientes corporativos que realizan los PRST, con los que se acuerdan los principales aspectos del contrato, y por el contrario, impone una norma que generaría traumatismo en los contratos ya negociados, y en su control por parte de la SIC, entidad que advirtió en las mesas la dificultad que tendría para aplicar la regla propuesta.

3.6 Facturación detallada

No existe ninguna justificación para eliminar el cobro de la impresión de facturación detallada, que está dispuesta en la norma actual.

En su oportunidad, los operadores argumentaron la relación costo eficiencia de la obligación de facturación detallada para servicios de telefonía, lo cual parece reconocerse en esta norma. No obstante, pareciera que se modifica el concepto de lo que debe entenderse como facturación detallada en telefonía, noción que debe aclararse.

Se está haciendo más rigurosa la obligación en tanto la norma está obligando a que se le entregue en cualquier tiempo la facturación detallada a cada usuario, cuando lo solicite, sin ningún costo para éste.

Se considera que la CRC debe realizar una medición de la relación costo eficiencia de establecer obligaciones ilimitadas frente a los usuarios en relación con aspectos de facturación detallada, más cuando los reprocesos y desperdicio del papel pueden generar costos adicionales a los proveedores, que no están justificados.

3.7 Normas del RPU para Televisión

En la "Propuesta", nos hemos detenido en la necesidad de que se considere un capítulo especial en asuntos de televisión. La evidencia mostrada por la CRC da cuenta de que los servicios de televisión por suscripción son los que tienen una mejor valoración por parte de los usuarios, lo que puede servir de indicio que a menor número de normas, mejor percepción del servicio.

Es importante revisar con detenimiento las normas a incluir sobre protección de usuarios de televisión paga partiendo de una disminución de las obligaciones y requisitos que faciliten la competencia con Over The Top Services (OTT's). Se debe evitar la dualidad del régimen de protección de usuarios de televisión y telecomunicaciones, pero sin perderse de vista que hay aspectos que ameritan una regulación especial en materia de protección de usuarios de televisión tales como: peticiones y quejas, compensación por fallas, cobertura como elemento esencial del contrato, posibilidad de ofertas de contenidos generalizadas o caracterizadas, servicios de TV prepagado, conductas prohibidas a los usuarios, entre otros.

En relación con las normas dispuestas, se observa que en varios artículos relacionados con TV por suscripción, se han cambiado las reglas actualmente dispuestas, por ejemplo, en materia de oferta caracterizada, compensación de servicios, terminación del contrato por imposibilidad del servicio. Igualmente, la propuesta del RPU busca derogar el Acuerdo 11/06, sin que se revise con dicha entidad cuál es el efecto de dicha derogatoria en las facultades de control y vigilancia en materia de protección de usuarios que aún permanece en dicha autoridad.

3.8 Duplicidad de reportes y tipología de reclamos

La propuesta de la CRC busca incluir en el Anexo 4, nuevos reportes de información de PQRS, distinto a los incluidos en la Circular Única SIC, sobre a) informe global de solicitudes de los usuarios (numeral 4.2.2.1 de la Circular Única); b) informe específico de inconformidades (numeral 4.2.2.2.); c) informe de compensaciones (numeral 4.2.2.3.), lo que pone de presente que se generaría una duplicidad de reportes para los PRST.

Importante mencionar que la CRC busca modificar la tipología de reclamos, pero no obstante todavía se incluyen 44 motivos de PQRS, sin que se definan cada uno de esos tipos.

En “La Propuesta” habíamos advertido sobre las dificultades que tiene la tipología actual establecida por la SIC, ver punto 6.1., por lo cual esta Consultoría recomienda revisar la problemática advertida en dicho documento.

Sobre el particular, es importante eliminar al máximo la dualidad entre ciertos tipos de quejas y peticiones, y reducir los tipos propuestos (de forma que éstos lleguen al mínimo número de tipos relevantes para que en el contexto de la metodología RIA se puedan efectuar diagnósticos que asocien inconformidades que perciben los usuarios con los problemas que las causan).

Facilitaría la reducción que se agrupe los tipos de PQR’s dependiendo de si se trata de procesos comerciales, administrativos, problemas de facturación y cobro de servicios.

Este es el camino indicado para mejorar la confiabilidad de los datos que sirvan de base para construir un sistema de información confiable.

Se resalta la necesidad de que incluyan descripciones de cada tipo o causal, así como definiciones que permitan la diferenciación entre interacciones, peticiones y quejas. Las interacciones con los clientes no pueden considerarse siempre como peticiones o quejas.

3.9 Presunción Tácita

Frente a la eliminación de la viabilidad de presumir la voluntad del usuario dispuesta en el numeral 6.10 (impuesta con anterioridad), se considera que no existe suficiente evidencia para afirmar que la utilización de este mecanismo se esté utilizando en forma indebida para todos los servicios¹⁰. Por lo general se ha evidenciado algunos problemas, sin hacerse referencia a su escala, con servicios ofrecidos por proveedores de contenidos y aplicaciones. Por el contrario, su eliminación, puede reducir los beneficios que puede obtener el usuario por servicios ofrecidos bajo esa modalidad. Por ejemplo, se considera que cuando los servicios generen un beneficio para el usuario, deberían permitirse bajo ciertos requisitos.

La medición de impacto propuesto por la consultoría con base a las metodologías RIA estudiadas y de la (OECD, Consumer Policy Toolkit, 2011), parten del supuesto de la identificación del problema y alertan sobre el riesgo de asumir situaciones individuales o de percepción como la base de la existencia del problema. Debe determinarse la envergadura del detrimento, su causa y determinar su verdadera escala, para justificar una intervención. Especial referencia en el numeral 2.2. y en las tablas 15 y 18 de “La Propuesta”.

Por lo anterior, consideramos que debe permitirse, la presunción de la voluntad cuando se trate de servicios o modificaciones que benefician al usuario, con lo cual se facilita su acceso para el usuario y se facilita la relación de servicio al cliente. Por ejemplo, si el proveedor dispone una oferta para que los clientes por el mismo valor de su servicio actual dispongan de servicios, canales o facilidades adicionales, puede ser que el usuario no los autorice expresamente y no

¹⁰ En el documento soporte la CRC presenta únicamente ésta evidencia:

“Caso 4. Elección por defecto ☐ De los estudios de psicología del consumidor se evidencia que la suscripción a servicios de contenidos y aplicaciones es una de las causas más recurrentes en las quejas de los usuarios de comunicaciones, básicamente porque los usuarios reclaman no haber autorizado, dado que la oferta se hace por lo general a través de un mensaje texto con las palabras “SI”, “ACEPTO”, “JUEGO”, “HOROSCOPO”, etc. Para la promoción de dichos contenidos los operadores envían una serie de mensajes promocionales invitando a los usuarios a participar, en caso de que el usuario no quiera recibir este tipo de mensajes en la regulación actual el usuario puede solicitar la inscripción al Registro de Números Excluidos (RNE)”. (...)

“Por último, la problemática relacionada con los mensajes de texto evidencia que los creadores de contenido en cierto sentido inducen a error al usuario para que éste sin darse cuenta acepte contenidos que en realidad no desea, lo que lleva a cobros adicionales no planeados”.

disponga del tiempo o dedicación para mandar una manifestación expresa. La pregunta aquí, es: ¿debe excluirse al usuario del beneficio? De esta forma, consideramos que la presunción de voluntad debe permitirse tratándose de ofertas a su favor o que le generan un valor agregado del servicio, y no necesariamente un costo.

Permitir la presunción de voluntad para este tipo de ofertas, sería consecuente con las preferencias de los usuarios que valoran cada vez más que las empresas sean proactivas y les faciliten la interacción y la modificación de sus planes (INSIGHTS, 2015).

El impacto de impedir presunción de voluntad para este tipo de ofertas son las siguientes:

- Se excluye la posibilidad de que el cliente reciba ofertas de servicios gratuitos por un tiempo, en tanto para recibirlos el usuario debe contar con su consentimiento. Con base a la psicología del consumidor es claro que este no siempre toma las mejores decisiones para sí mismo o incluso no se detiene hay veces a tomar decisiones que le generan costo o un esfuerzo adicional para el estudio de la información correspondiente. Partiendo de esta falencia, también debe dársele herramientas para que el cliente acceda a ofertas especiales.
- Se complejiza la relación proveedor usuario para el acceso a nuevos servicios.
- Se aumentan los costos para los proveedores en el lanzamiento de servicios adicionales o ventajosos para los usuarios.
- No se permite el movimiento dinámico de los servicios, desincentiva el lanzamiento de ofertas que promueven la competencia y profundiza la aversión al cambio del usuario.

3.10 Inicio de Prestación del Servicio

No deben descartarse las razones por las cuales no opera el plazo de inicio de prestación del servicio, debido a que por razones no imputables al operador puede no cumplirse. Existen soluciones técnicas que pueden requerir más de los 15 días para la instalación del servicio.

La regulación debe reconocer la realidad de la operación de los servicios Tics y no imponer condiciones que no se pueden cumplir y que, por ende, no se puede perseguir su cumplimiento.

Considerando lo anterior, se propone mantener las causas por las cuales no procede la instalación en 15 días a la vez que incluir una excepción cuando por razones técnicas comprobadas dicho término no procede. Adicionalmente, deben prevalecer mecanismos para que las partes solucionen sus controversias, por lo cual se sugiere mantener la posibilidad de que las partes acuerden plazos de activación como lo dispone el artículo 11 del Acuerdo CNTV 11 de 2006.

3.11 Fraude

El artículo 40 de la propuesta de RPU descarta que se puedan negar PQRS ante la existencia de fraude que pueda sea imputable al usuario o que no sean predicables del proveedor. El deber de diligencia del operador hace relación a que le informe cuáles son los asuntos que debe prevenir para que no ocurran fraudes en la red interna, o para detectar fraudes que efectivamente ocurran en la red de prestación del servicio de comunicaciones. Por tanto, imponer el deber de que los operadores se abstengan de cobrar consumos realizados ante la

presencia de fraude imputable a la negligencia del usuario, además de desproporcionado, rompe con todas las reglas de responsabilidad establecidas en las normas colombianas.

Fraudes como el Phishing, el hacking, el robo de identidad o la suplantación, la violación de claves de usuario, etc., pueden presentarse, pues estos riesgos son inherentes al negocio. Los proveedores ponen en conocimiento de sus clientes estos comportamientos a través de campañas educativas y de despliegue en nuestros medios de comunicación como la página web, la factura y otros que tiene implementados la empresa.

La norma propuesta genera una sobrecarga para las empresas en los aspectos de seguridad, y no plantea medidas que respondan a la verdadera causa del fraude.

La formulación correcta del problema conlleva a que se establezcan obligaciones precisas al usuario respecto a la prevención del fraude. En el tema de equipos y de redes internas no se puede responsabilizar del todo al operador por las fallas de seguridad puestos que en la mayoría de los casos es el usuario quien elige el tipo de terminal para tener acceso o utilizar el servicio, por razones de precios o gustos, o incluso este le cambia configuraciones al equipo sin que el operador tenga control sobre ello.

Las empresas han sido objeto de multas cuantiosas por parte de la SIC, quien responsabiliza al operador por no realizar una detección temprana del fraude, desconociéndose que estos servicios pueden prestarse por varias empresas o contratarse directamente por el cliente.

Por todo lo anterior, proponemos que en el RPU se establezca expresamente que el control sobre equipos e instalaciones que pertenecen al cliente recaen sobre éste. Los proveedores de servicios sólo están obligados a informar y advertir sobre las condiciones de seguridad en relación con los equipos terminales y los servicios provistos por éste. Los estándares de seguridad y cuidado de códigos de acceso sobre equipos y la adecuación y mantenimiento de las redes internas, son responsabilidad del usuario, y así debe establecerse expresamente en el RPU.

4 Enfoque del nuevo RPU frente al escenario de mercado y la regulación existente

Dado el incremento de la rivalidad efectiva entre operadores que la CRC ha estimulado en los últimos tres años mediante la expedición de normas de promoción de competencia, el servicio al cliente se ha convertido en un atributo importante de diferenciación de los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones. La información pública sobre estrategia competitiva de los operadores evidencia que en general éstos conceden al servicio el rol de factor clave para retener a sus clientes actuales y para incrementar su base de usuarios. Se observa que en general los operadores están focalizando sus esfuerzos en mejorar la experiencia de servicio al cliente. La esencia de un proveedor de redes y servicios es la interacción con el cliente siendo su mayor incentivo poder obtener resultados positivos en dicha relación.

Por su parte, los indicadores de competencia efectiva en el mercado han tenido una mejora, en servicios como telefonía móvil y servicios de banda ancha, aspecto que debería ser reconocido por la regulación de usuarios, en tanto la mejor herramienta para promover el bienestar del usuario es la existencia de mayor competencia en el mercado.

Una mayor competencia, indefectiblemente debería conllevar a una disminución de las cargas regulatorias para los proveedores, o a la migración hacia mecanismos de autorregulación de los agentes o de una menor intervención del Estado en la actividad privada.

Las particularidades del RPU vigente y de la propuesta presentada por la CRC, incorporan parámetros estandarizados de servicio al cliente, por ejemplo en diferentes materias (por ejemplo, en menú de IVRS, tiempos de atención en oficinas y líneas, lenguaje estandarizado de proveedores de contenidos y aplicaciones, contratos parametrizados, obligaciones de información con textos obligatorios para roaming internacional), con lo cual se restringe a los proveedores en su capacidad competitiva y su habilidad de maniobra para la captación de clientes, generando costos innecesarios e ineficientes. La estandarización puede obstaculizar la diferenciación en las propuestas de valor que ofrecen los operadores, y reducir los incentivos y la habilidad de competencia entre proveedores.

Sobre estos aspectos, hemos profundizado en los puntos 6.1, página 84 y siguientes, y 6.5.1 de “La Propuesta”, asuntos que recomendados a la Comisión retomar para su análisis.

Los proveedores tradicionales de servicios de telecomunicaciones y audiovisuales, hoy se enfrentan a nuevos agentes que prestan servicios sustitutos sobre la nube, caracterizados por un menor costo y su fácil accesibilidad. Esto alerta sobre la inconveniencia para el desarrollo de la industria de telecomunicaciones, el que se incurra en cargas innecesarias o una sobre-regulación que complejice la interacción proveedor-usuarios, puesto que su consecuencia evidente es el aumento de los costos de operación del servicio y la disminución de las habilidades de los proveedores para concurrir al mercado.

4.1 Análisis comparativo de la regulación vigente frente al RPU propuesto

La Consultoría quiere llamar la atención del avance que ha tenido la Comisión en la revisión del RPU, al incorporar metodologías regulatorias como la de economía del comportamiento, y por la inclusión de propuestas realizadas desde la industria en “La Propuesta”, referentes a: (i) Eliminación de textos obligatorios para los usuarios; (ii) Establecimiento de mecanismos alternos de notificación de decisiones, eliminando la notificación con base a la normatividad administrativa; (iii) Simplificación de texto del régimen; (iv) Generación de información confiable respecto a la relación Proveedor- usuario como insumo para evaluar el RPU, (v) Necesidad de revisión de tipologías de reclamos, y (vi) Eliminación de grabación de las solicitudes de los clientes.

No obstante, habiendo realizado un análisis concienzudo de la propuesta presentada, y sobre la base de las siguientes conclusiones, considera que se hace necesario una revisión de ciertas medidas propuestas por la Comisión, en tanto (i) parte importante de ellas establecen cargas más gravosas u obligaciones adicionales a los PRST (de los 111 artículos, 46 artículos las imponen); (ii) de las medidas con mayor impacto (6), en ninguna se ha realizado medición de impacto en costos ni se muestra evidencia de cuál ha sido el resultado de adoptar soluciones similares en otros países; (iii) 25 de las normas con cargas adicionales no presentan evaluación de la problemática, o de su escala, que justifique la imposición de remedios para la protección del usuario.

En las tablas siguientes, se resume el análisis general de las propuestas presentadas por la CRC, así como las contrapropuestas que se realizan sobre el particular: (pasa a página siguiente).

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Artículo 1. Ambito de aplicación	Regla general, RPU no aplica para planes corporativos en la que se negocien totalidad de condiciones	Regla General: el RPU aplica para planes corporativos. Los aspectos que no apliquen requieren estipulación expresa	Se requiere establecer la norma en forma más precisa para dar claridad	1. Aumento labor de control SIC que tendría que analizar caso por caso. 2. Impacto relaciones actuales. 3. Contrario a la realidad de la operación. 4. Limitación a la libertad negocial.	1. Mantener regla general contratos corporativos excluidos RPU.
Artículo 2. Principios orientadores	Sin restricciones para cobrar trámites que se ameriten	Gratuidad de trámites	No se presenta por la CRC. En mesas señaló cargos excesivos de reconexión.	1. Costos no recuperables. 2. Hábito de no pago o de solicitudes excesivas. 3. Aumento de cartera (eliminación C. Reconexión).	1. La gratuidad de trámites hace referencia a la presentación de PQRS y utilización de medios de atención. 2. Mantener posibilidad de cobro de reconexión.
	Principio de buena fe predicable de los usuarios	Se elimina	No se presenta por CRC	1. Incremento de usuarios malintencionados que se quejan en forma recurrente. 2. RPU impone carga adicional al PRST	Mantener principio de buena fe
	6 meses almacenamiento de soportes de solicitudes, interacción PRST cliente	10 años	No se presenta por la CRC	1. Norma supera posibilidades actuales almacenamientos. 2. Inutilidad información antigua. 3. Costos de Implementaciones sistemas de información y de data center. 4. La ley obliga 10 años respecto a libros contables y las PQRS no tienen este naturaleza.	Mantener norma actual

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Artículo 4. Derechos y obligaciones	Tarifas se modifican de acuerdo al contrato y se publican en medios masivos Obligaciones relacionadas con buen uso del servicio y no para fines distintos, reportar fallas, reportar hurtos y utilizar equipos	La modificación de las tarifas requiere autorización expresa del cliente	No se presenta por CRC	1. Imposibilidad de realizar aumentos. 2. Proliferación de planes, 3. Cargas operativas adicionales para PRST y cliente. 2. Modificaciones sistemas de facturación 3. Desconoce realidad negocio.	Mantener norma actual.
Artículo 6. Cláusulas prohibidas	PRST puede cobrar sanción por terminación anticipada Se pueden incluir cláusulas contractuales que permitan la terminación unilateral del contrato	Se eliminan dichas obligaciones Redacción de norma puede dar a entender que no se puede cobrar ningún tipo	No se presenta por CRC No se presenta por CRC	1. Herramientas insuficientes para atacar fraude. 2. Desequilibrio relación. 3. Deficiencias redes y servicios. Se puede utilizar por cliente para evadir cláusulas de permanencia	Mantener dichas obligaciones de los usuarios Cambiar redacción norma Incluir expresamente la posibilidad de terminar el contrato unilateral/ contrato por PRST en caso de incumplimientos. Otros temas que deben permitirse para terminar el contrato: Orden de autoridad competente, utilización no autorizada de servicios, imposibilidad de prestar servicio por actualización a redes digitales, Permitirse presunción tácita en caso de ofertas que generen beneficio al usuario. Establecer medidas para que pueda retrotraer voluntad tácita y sus efectos
	No existe viabilidad de presunción tácita	No se podrían incluir	No se presenta por CRC	1. Aumento de fraudes. 2. PRST sin herramientas para terminar contrato por incumplimientos usuarios.	
	No existe viabilidad de presunción tácita	No existe viabilidad de presunción tácita	Según economía del comportamiento, decisiones por defecto generan perjuicio al usuario		

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Artículo 4. Derechos y obligaciones	Tarifas se modifican de acuerdo al contrato y se publican en medios masivos Obligaciones relacionadas con buen uso del servicio y no para fines distintos, reportar fallas, reportar hurtos y utilizar equipos	La modificación de las tarifas requiere autorización expresa del cliente Se eliminan dichas obligaciones	No se presenta por CRC	1. Imposibilidad de realizar aumentos. 2. Proliferación de planes, 3. Cargas operativas adicionales para PRST y cliente. 2. Modificaciones sistemas de facturación 3. Desconoce realidad negocio.	Mantener norma actual.
Artículo 6. Cláusulas prohibidas	PRST puede cobrar sanción por terminación anticipada Se pueden incluir cláusulas contractuales que permitan la terminación unilateral del contrato	Redacción de norma puede dar a entender que no se puede cobrar ningún tipo No se podrían incluir	No se presenta por CRC No se presenta por CRC	1. Herramientas insuficientes para atacar fraude. 2. Desbalance relación. 3. Deficiencias redes y servicios. Se puede utilizar por cliente para evadir cláusulas de permanencia 1. Aumento de fraudes. 2. PRST sin herramientas para terminar contrato por incumplimientos usuarios.	Mantener dichas obligaciones de los usuarios Cambiar redacción norma Incluir expresamente la posibilidad de terminar el contrato unilateral/ contrato por PRST en caso de incumplimientos. Otros temas que deben permitirse para terminar el contrato: Orden de autoridad competente, utilización no autorizada de servicios, imposibilidad de prestar servicio por actualización a redes digitales,
	No existe viabilidad de presunción tácita	No existe viabilidad presunción tácita	Según economía del comportamiento, decisiones por defecto generan perjuicio al usuario	1. Dificultad y aumento de costos en la gestión de ofertas masivas para beneficio de usuarios.	Permitirse presunción tácita en caso de ofertas que generen beneficio al usuario. Establecer medidas para que pueda retrotraer voluntad tácita y sus efectos

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 7. Modificación del contrato	Debe enviarse el contrato completo con cada modificación (móviles) y una comunicación con el cambio	Se amplía a modificaciones de contratos fijos.	Los usuarios tienen un conocimiento previo sobre varios aspectos de la normativa como por ejemplo frente a información sobre el contrato. Usuarios no conocen condiciones del contrato. Sistema de creencias genera temor de suscribir contratos.	1. Costo ineficiente. 2. Genera confusión al usuario. 3. No se entiende utilidad. 4. Costo ambiental.	1. Remisión sólo de la comunicación con la modificación realizada. 2. Cambio de cultura y medidas para mejorar habilidades usuarios.
Artículo 8. Registro usuarios prepago	Registro de líneas o usuarios prepago PRST deben informar área de cobertura servicio. Si no hay servicio usuario puede	Registro de personas que tienen líneas prepago, cuando operadores activan son simcard	No se presenta	1. CRC desconoce multicanalidad de prepago lo que dificulta registro.	Eliminar registro de personas que tienen prepago.
Art. 9. Área de cubrimiento	Si el usuario escoge oferta caracterizada, y el PRST cambia canales puede terminar el contrato	Se mantiene igual	No se presenta	1. Norma no reconoce que hay zonas con cobertura que no pueden tener servicio por razones exógenas.	Incluir norma que permita que PRST termine el contrato en dichas circunstancias, sin penalidad alguna
Art. 11. Parrilla de canales	RPU contiene normas específicas cuando hay normas especiales (Ley 1581/13 y reglamentación).	No se especifica cuál es la consecuencia de que no se cumpla la oferta caracterizada. Redacción da a entender que el cliente puede escoger los canales	No se presenta	1. Confusión del usuario. 2. Aumento de quejas	Dejar redacción del Acuerdo CNTV 11/06
Art. 14.18 Bases de Datos Personales	RPU contiene normas específicas cuando hay normas especiales (Ley 1581/13 y reglamentación).	RPU contiene normas específicas cuando hay normas especiales (Ley 1581/13 y reglamentación).	En mesas CRC señala que requiere que usuario encuentre en un régimen todas las normas relacionadas	1. Varias delegaturas SIC atenderían casos. 2. Normas contradictorias entre RPU y normas especiales	Dejar en el RPU solo una remisión a normas especiales.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 20. Promociones y ofertas	RPU contiene normas específicas cuando hay normas especiales del tema (Ley 1480/11).	RPU contiene normas específicas cuando hay normas especiales del tema.	En mesas CRC señala que requiere que usuario encuentre en un régimen todas las normas relacionadas	1. Varias delegaturas SIC atienden casos. 2. Normas contradictorias entre RPU y normas especiales	1. Dejar en el RPU solo una remisión a normas especiales. 2. Establecer en RPU que en temas de contrato, PQRS e información de usuario prevalece el RPU sobre el Régimen del Consumidor.
Art. 21. Paquetes	1. Informar al cliente sobre el precio discriminado del servicio cuando se excluya del paquete. 2. Portal de transparencia servicios móviles.	servicio del paquete con sus descuentos, ya sea que los compre empaquetados o desempaquetados. 2. PRST debe incluir comparador de planes en su página web.	1. Precio pagado no se ajusta a necesidades y realidades de consumo del cliente. 2. Desconocimiento usuario condiciones contratadas.	1. Desconocimiento de realidad comercial de paquetes. 2. Costos de implementación (software, facturas). 3. Medidas no se incluyeron en R. 4960/15	1. Mantener regla actual. 2. CRC con información disponible (Formatos 5 y 32) puede elaborar tablas comparativas con factores críticos para conocimiento del usuario.
Art. 22. Suspensión por hurto de terminal	La suspensión del servicio procede por solicitud del usuario.	Ante hurto de terminal usuario se debe comunicar con PRST para suspensión del servicio	No se presenta	1. Cuando hay hurto no se suspende servicio, porque se puede activar otra SIM.	Aclarar norma.
Art. 23. Solicitud de suspensión	Por 2 meses consecutivos o no consecutivos. Se puede cobrar el restablecimiento del servicio	Por 2 meses consecutivos o no consecutivos. No se deja expresa la posibilidad de cobrar el restablecimiento del servicio.	Gratuidad de trámites	1. Costos no recuperables.	Debe permitirse realizar cobros. La gratuidad debe estar asociada a presentación de PQRS y utilización de medios de atención.
Art. 26. Cesión del contrato	Debe ser aceptada por PRST	La redacción actual da a entender que es obligatoria para PRST	No se presenta	1. Aumento de cartera para PRST. 2. Imposibilidad de realizar gestión de fraude.	Aclarar norma.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 36. Solicitud de servicios.	<p>Cuando el cliente adquiere nuevos servicios Fijos: PRST debe enviar escrito de constancia de la modificación realizada.</p> <p>Móviles: envío de contrato completo con la modificación realizada.</p>	<p>Cuando el usuario realiza modificación se le debe enviar contrato completo con modificación realizada.</p>	<p>Mesas: el usuario no tiene claridad de que condiciones del contrato le aplican.</p>	<p>1. Confusión al usuario. 2. Aumento de quejas. 3. Costos ineficientes.</p>	<p>Para fijos y móviles sólo se debe enviar una constancia de la modificación realizada.</p>
Art. 40. Fraudes	<p>Ante PQRS por presuntos fraudes, PRST deben investigar la causa y si no procede, se puede negar las solicitudes. Si el cliente actúa diligente/ no habrá lugar a cobrar los consumos.</p>	<p>Ante PQRS, por presuntos fraude, PRST deben investigar y si no hubo fraude, se puede negar la solicitud. Si el cliente actúa diligente/ no habrá lugar a cobrar los consumos.</p> <p>a. La velocidad tanto de subida como de bajada, la capacidad máxima de consumo del plan (cuando aplique).</p> <p>b. Características y condiciones para acceder a los servicios de controles parentales.</p> <p>c. Mediciones de los indicadores de calidad del</p>	<p>No se presenta.</p>	<p>1. Solo se puede negar PQRS cuando no exista fraude. 2. No se establecen responsabilidades de clientes frente a prevención del fraude. 3. Reconocimiento de sumas mayores por parte de PRST por PQRS relacionadas con fraude.</p>	<p>Dejar redacción actual, e incluir responsabilidades de clientes frente al fraude.</p>
Art. 41. Información de servicios de datos	<p>Información de velocidad mediante acceso a aplicación sugerida por PRST.</p>	<p>Mediciones de los indicadores de calidad del</p>	<p>No se presenta.</p>	<p>Hay información que no ofrece utilidad para el usuario o que el no la entiende.</p>	<p>Debe revisarse cadena de valor de relación, para ver qué información es útil que conozca el cliente, y en qué momento.</p>

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
	Art. 20 Acuerdo 11/06. Si no se puede prestar el servicio en el nuevo lugar de residencia, procede la terminación del contrato. Si PRST demuestra que si era posible prestación o que el usuario no cambio de residencia, procede cobrar las compensaciones por terminación anticipada de contrato con CPM.	Cuando el usuario cambie su domicilio y por razones técnicas el operador no pueda seguir prestandole el servicio contratado, se dará la terminación del contrato, salvo que el usuario decida ceder su contrato a una tercera persona.			
Art. 45. Imposibilidad técnica de prestar el servicio.			No se presenta.	1. PRST deberían asumir inversiones por terminación de contratos fijos, sin justificación.	Mantener redacción actual.
Art. 46. Reparación de daños.	Art. 18 Acuerdo 11/06. Reparación de daños generados en domicilio del suscriptor de TV.	Aplicaría para todos los servicios.	No se presenta.	1. Se asumiría competencia de jueces. 2. Aumento de quejas. 3. Sobrecarga en autoridades.	Eliminar para cualquier servicio.
Art. 47. Compensación automática por deficiencias en el servicio.	La compensación procede por fallas continuas o discontinuas de más de 7 horas al mes (48 horas). Las fallas en TV sólo se compensan por más de 16 horas continuas o discontinuas en un lapso de 24 horas..	La compensación procede por fallas continuas o discontinuas de más de 2.5 horas al mes.	No se presenta.	1. Aumento de sumas a compensar usuarios. 2. Existen eventos o geografías en que la duración de la falla estará asociada al tiempo de desplazamiento para su solución. 3. Aplicación de norma de compensación de fallas en TV ha sido positiva, no se tienen quejas de los usuarios. 4. Servicios de TV tiene unas consideraciones diferentes de falla, más aún en servicios análogos.	1. Eliminar multiplicador de compensación por indisponibilidad, según propuesta Diagnóstico. 2. Mantener 7 horas de la falla para que proceda indemnización. 3. La falla debe haberse producido entre las 6 am y las 11 pm para que proceda compensación. 4. Mantener 16 horas de falla para compensación para TV.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 52. Entrega de la factura.	Facturación detallada genera cobro al usuario, y a usuarios corporativos. Cobros de consumos de terceros PRST por 6 meses.	No se puede generar cobros por facturación detallada a ningún usuario. Cobro de consumos terceros PRST por 2 meses.	Gratuidad de trámites.	1. Costos irreparables para PRST. 2. Reprocesos y desperdicio de papel. 3. Aumento de cartera de terceros PRST.	1. Factura por correo electrónico a clientes con internet. 2. Mantener redacción actual.
Art. 54-57. Recargas.	Información del usuario para las recargas. Mantener tarifa durante recarga. Vigencia mínima recargas 60 días. Transferencia de saldos a nueva recarga realizada a los 30 días.	Se aumenta información para el usuario: Capacidad de consumo de datos (megabytes, tiempo o paquetes) y tarifa aplicable. Obligaciones de recargas en TV por suscripción. Todo lo demás se mantiene igual.	Problemas con las recargas, evidenciando inconvenientes con la vigencia del tiempo recargado; que no en todos los casos es de 60 días.	1. Tarifas no se pueden mantener durante toda la recarga por plataformas. 2. Sobrecarga de información al usuario.	1. Eliminar obligación de mantener tarifas durante la recarga. 2. Información se puede consultar por otros mecanismos.
Art. 58. Control de consumo.	Para planes postpago y prepago información de consumo por Página web y línea. En la línea dos consultas diarias en forma gratuita, Información por SMS de 3 últimos consumos, Información de 12 horas anteriores de consumo. Por página web consumo de 1 mes anterior.	Se mantienen obligaciones anteriores. Además, para prepago, se debe enviar SMS y USSD con información al usuario después de cada recarga. Postpago: SMS y USSD con información de corte 15 días antes del vencimiento del plan. Información de consumo para TV por suscripción. Histograma de consumo.	Los clientes no toman sus decisiones de compra con base al consumo.	1. Aumento de costos por mecanismos de consumo, cuando usuario ya tiene mecanismos de consumo. 2. Molestia al consumidor. 3. Capacidad en consumo de datos no es fácil de determinar, depende de muchos factores. Se termina personalizando el consumo. 4. No tiene sentido para postpago.	1. Aumento de habilidades para que clientes utilicen mecanismos de control de consumo actuales. 2. Medición costo eficiencia de la medida.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
	Se deben facturar a partir del momento de la confirmación de recibo en la plataforma de la red destinataria. En caso de no poder ser entregados con éxito, cada uno se almacenará por lo menos veinticuatro (24) horas, período dentro del cual el PRST de destino deberá reintentar el envío del mismo.	Art. 51. Sólo podrán facturarse aquellos SMS de los cuales se tenga confirmación de recibo en la plataforma de la red de destino.	No se presenta.	1. Sin regla de qué hacer con el mensaje no enviado. 2. Aumento de quejas de usuarios	Mantener redacción actual.
Art. 64. Plazo para la portación.	Portación en 3 días hábiles.	Se reduce gradualmente, 3 días, 2 días u para el mismo día el proceso de	No se evidencia falla ni se justifica el cambio.	1. Sobrecostos PRST. 2. Cambio contrato con ABD.	Mantener tiempos actuales.
Art. 68. SMS desde internet.	Los cargos por SMS, desde Internet a un teléfono móvil se generan para el receptor del mensaje, a menos que el proveedor del servicio establezca una modalidad de cobro diferente.	Los SMS que son enviados desde Internet a un teléfono móvil no pueden ser cobrados al usuario.	No se evidencia falla ni se justifica el cambio.	Costos no recuperables para los PRST.	Mantener posibilidad de cobro.
Art. 69. Información y control de consumo de contenidos y aplicaciones.	Se factura por separado los cobros de PCA. PQRS se presentan ante PCA o ante PRST.	Cada que un PCA le realice un cobro, se debe enviar un SMS al usuario. Quejas por temas técnicos ante PCA.	La suscripción a servicios de contenidos y aplicaciones es una de las causas más recurrentes en las quejas. PCA inducen a error al usuario.	1. Sobrecarga de información al usuario. 2. Cambios en contratos con PCA. 3. Cambios en plataformas.	1. No incluir obligación de SMS por cada cobro de PCA.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 70-75, Información, facturación, palabras clave contenidos y aplicaciones	En el formato del contrato móvil se establece acápite especial de contenidos y aplicaciones, con palabras clave para	Nuevas palabras clave para PCA -usuario. Reenvío del mensaje cuantas veces se requiera durante un día. Sino es posible se devuelve dinero al usuario. PRST debe informar al PCA sobre la no	Ver fila anterior.	1. Sobrecarga de información. 2. Cambios en formatos de contratos. 3. Cambio de regla de juego a muy poco tiempo.	Disponer expresamente que los costos que generen los cambios dispuestos deben ser asumidos por PCA y pueden ser cobrados por PRST a éstos. Disponer expresamente que los costos que generen los cambios dispuestos deben ser asumidos por PCA y pueden ser cobrados por PRST a éstos. Regular cómo se pagará el uso de la red por
Art. 73. No prestación del servicio.	No se dispone nada al respecto.	informar al PCA sobre la no	Ver fila anterior.	1. Cambios de plataformas. 2. Controversias PRST-PCA.	
Art. 86. PQRS.	CUN para servicios de telecomunicaciones Si hay reclamación se deben pagar las sumas no objeto de reclamo. Proceden reclamos por facturación de 6 meses	CUN también para servicios de televisión Misma regla vigente. Si procede el reclamo, el PRST debe devolver la suma pagada.	No se presenta. No hay satisfacción de usuarios en medios de atención. No hay solución efectiva. Las normas de medios de atención no están siendo cumplidas a cabalidad. No hay evidencia que política de mejoramiento de PRST hayan sido	1. Nuevos costos de implementación. 2. La norma actual de la SIC no aplica ni puede tener alcance para servicios de televisión. 1. No considera realidad de operación que hace abonos en factura y no devolución de dinero. 2. Proceso ineficiente.	1. Eliminar obligación de CUN para TV. Permitir que se haga abono en factura. Definir taxativamente cuáles temas deben ser tramitados necesariamente en oficinas: cesión de contrato, garantía de equipos, desbloqueo de equipos por hurto, soporte técnico, medidas de control de IMEI, dificultades de validación del usuario por preguntas, negación de la relación contractual
Art. 88. PQR y pago.			No se presenta.		
Art. 93. Medios de atención.	Las PQRS se pueden presentar ante cualquier medio de atención.	El PRST no le puede decir que se remita a un medio de atención específico.	No hay evidencia que política de mejoramiento de PRST hayan sido	1. No considera realidad de operación. 2. Hay temas que requieren presencia física.	

	Considerar fallas entre 6 am y 11 pm. Mantener número de horas que ameritan compensación. Mantener regla de número de horas que generan compensación en TV.
Experiencia consultada:	De los países consultados (8) en “La Propuesta”, la regla general es que el usuario recibe un descuento en su factura por servicios no prestados. En los que se aplica compensación procede por fallas en un número de horas mayor al establecido en Colombia o en horarios de alto tráfico.
Beneficio esperado:	Disminuir cargas regulatorias, reconocer esfuerzos de la industria en mejorar la calidad de servicios.

5.3 Eliminación de oficinas físicas en municipios para acordar entre CRC y PRST

Problema identificado:	Costos ineficientes de operación de estas oficinas en regiones donde su nivel de utilización es bajo debido al reducido número de usuarios en esa área. La operación de oficinas en dichas áreas estaría representando a la industria un costo ineficiente de casi \$3.000 millones anuales. Esta cifra amerita por sí sola la revisión de esta obligación con miras a flexibilizar las condiciones que deben cumplirse para abrir oficinas en regiones donde los PRST no tengan estímulo comercial para operarlas.
Propuesta:	Eliminar obligación de oficinas físicas en capitales de departamento según criterio a definir con CRC. Promocionar Líneas de atención y otros mecanismos alternativos.
Experiencia Consultada:	De los 8 países consultados en “La Propuesta” sólo 3 países establecen la obligatoriedad de oficinas físicas, mientras que los otros establecen que la atención de usuarios se realiza por oficinas virtuales. En ninguno de esos países se exige una oficina de atención física para cada localidad en la que se presta el servicio. En el caso de España por orden ministerial se puede establecer una excepción de oficina física considerando el número de trabajadores del proveedor o el número de clientes que atiende.
Hábitos de utilización:	(CRC, 2016) muestra preferencia de usuarios por línea de atención ¹¹ y por mecanismos de atención auto gestionados. Según (INSIGHTS, 2015), todas las edades utilizan todos los canales ¹² .

¹¹ Ver “Presentación CRC, Mesa 5 Protección de Usuarios, Medios de Atención, Julio 27 2016

¹² Izo Insights, Whitepaper, Multicanalidad, IT 2015, Portal BCX, “Los canales ya no entienden de edades. Cada vez hay menos diferencias de uso por generaciones, tanto en canales “on” como “off”. “El uso de canales por parte de los mayores... ¡ha bajado drásticamente!. Especialmente en el teléfono y la oficina”. “El call center es lo que más impacta en KPIs. Al ser un canal tanto reactivo como proactivo. Le siguen la web y la oficina”.

5 Enfoques alternativos: las propuestas de la Industria

En “La Propuesta” de evaluación sobre régimen de protección de usuarios con metodologías de impacto, se presentaron medidas alternativas que parten del conocimiento que tiene la Consultoría y la industria sobre remedios que pueden adoptarse acorde con criterios de regulación eficiente. Propuestas muy importantes para el sector, no han sido incorporadas por la Comisión, por lo cual se recomienda sean consideradas por el Regulador para modificar en este sentido el Régimen de Protección de usuarios.

Como se ha mencionado por la Comunidad Europea (COMMISSION, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Better Regulation Guidelines, 2015), al plantearse opciones regulatorias deben considerarse aquellas que han sido propuestas por los diferentes agentes y no descartarse en forma a priori las que cuentan con bajo apoyo o que enfrentan una fuerte oposición.

En las siguientes tablas se presentan en forma resumida las principales propuestas planteadas y su justificación:

5.1 Aplicación de metodología de medición de impacto para RPU

Problema identificado:	El RPU ha establecido obligaciones a PRST, sin tener certeza de fallas a solucionar ni del impacto de las medidas.
Propuesta:	Aplicar metodología de impacto recomendada en “la Propuesta” para obligaciones identificadas por la industria (ver numeral 6.2.).
Evidencia consultada:	<ul style="list-style-type: none"> • Better Regulation Guidelines de la Comisión Europea (versión en revisión por dicho organismo). • Circular A 4 utilizada en Estados Unidos para medición de impacto • Guía para evaluar el impacto de la regulación, Volumen I Métodos y Metodologías, Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).11 • Estudio contratado por ANDESCO denominado “Evaluación ex post de Impacto de la regulación de la protección de consumidores y usuarios de servicios de telecomunicaciones en Colombia.” • OECD, Consumer Toolkit Protection (2011)
Beneficio:	Regulación eficiente, evitar fallas regulatorias, obligaciones de alto impacto y cargas innecesarias.

5.2 Flexibilización reglas sobre Compensación de servicios por indisponibilidad

Problema identificado:	La compensación de usuarios se ha convertido en una sanción excesiva para PRST. Debe reevaluarse considerando mejoras de la industria en solución de PQRS relacionadas con falla en el servicio. La norma de compensación en TV ha funcionado efectivamente.
Propuestas:	Eliminación del multiplicador (2) en fórmula.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Art. 109. Divulgación del régimen.	RPU se divulga en página web, oficinas virtuales y físicas. Temáticas generales y específicas de divulgación. Artículo especial que establece obligación y define claramente responsabilidad de PRST sobre su red y no sobre contenidos y aplicaciones de terceros.	RPU se divulga por SMS, USSD, redes sociales, página web y oficinas físicas. Temáticas generales y específicas de divulgación.	Usuarios tienen conocimiento previo de ciertos derechos pero presentan problemas en ciertas temáticas (permanencias, portabilidad, PQRs, mecanismos control consumo).	1. No debe ser estrategia de divulgación sino de aumentar habilidades usuarios para toma de decisiones. 2. Carga solo para PRST y no para el Estado. 3. No se percibe utilidad de divulgar régimen.	1. Política de educación para creación de consumidores responsables y con habilidades. 2. Darle prevalencia a mecanismos de autogestión en información. 3. Establecer capítulo de obligaciones de usuarios. 4. Carta de derechos online con links donde el usuario encuentre explicaciones simples sobre los asuntos de la relación proveedor-cliente. 5. PRST, autoridades y usuarios acuerdan información simple a suministrar al usuario. 6. Involucrar otros actores (agremiaciones consumidores y otras autoridades).
Inviolabilidad de comunicaciones		Se elimina norma dejando desprotegido al PRST frente a responsabilidad.	No se presenta evidencia.	1. Inseguridad jurídica. 2. Aumento quejas por asuntos que no son de competencia de PRST.	Mantener norma que establece que responsabilidad de PRST es por su red y no por contenido y aplicaciones de terceros.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Continuación Art. 97. red social	Se le responderá al correo electrónico suministrado por el usuario.	a través del correo electrónico que el usuario le suministre al momento de la presentación de dicha PQR. A más tardar dentro del día hábil siguiente el usuario recibirá en su correo electrónico la constancia de la presentación de la PQR (petición, queja/ reclamo o recurso) y el CUN.	No se muestra evidencia de falla o necesidad.	1. No se puede realizar autenticación del CUN por que no es automático. 2. Desconoce operatividad de la red social como mecanismo de atención	Eliminar la notificación por correo electrónico. De mantenerse, la notificación sólo podría ocurrir a las 72 horas siguientes.
Art. 98. #85432 envío palabra queja.	Envío palabra queja para que PRST llame al usuario.	Se mantiene igual.	Usuarios manifiestan no conocer este mecanismo o, dentro de los que sí saben de él, no saben cómo funciona.	1. Costos ineficientes. 2. Bajo nivel de utilización. 3. Genera confusión al usuario porque es un medio de atención pero no es en sí una queja.	Eliminar obligación.
Art. 99. Calidad de atención.	Oficinas físicas: 80% atención 15 minutos.	Oficinas: 90% usuarios reciben turno en 3 minutos. 90% de usuarios reciben atención en 7 minutos.	La evidencia muestra buena calificación de oficinas.	1. Alto impacto en costos. 2. Los clientes valoran más solución efectiva que tiempo. 3. Supera estándares de normatividad internacional. 4. Seguimiento entrega turno es imposible. 5. Puede generar mala atención o no solución efectiva.	Mantener indicador actual. Migrar indicador a solución efectiva.
	Lineas: Llamadas completadas: 95%. 80% de las llamadas comienzan a ser atendidas en 20 segundos.	Lineas: 95% llamadas encontrar opción en 30 seg. 95% clientes atendidos en 30 seg. 90% clientes culminar atención en 20 minutos.	La evidencia muestra buena calificación de línea telefónica.	1. Alto impacto en costos. 2. Los clientes valoran más solución efectiva que tiempo. 3. Supera estándares de normatividad internacional. 4. Puede generar mala atención o no solución efectiva.	Mantener indicador actual. Migrar indicador a solución efectiva.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Continuación Art. 95, Líneas de atención.	No existe obligación	En caso de que llamada se caiga debe devolverse la llamada.	No se muestra evidencia.	<p>1. La llamada se puede terminar por decisión del usuario. 2. Nuevas plataformas para autogestión de llamadas (blending). 3. No hay posibilidad técnica para saber si la llamada se cayó o fue abandonada por el cliente. 4. En algunos casos no es posible identificar el usuario (líneas 01800). 5. El nivel de contactabilidad es muy bajo (estadísticas #85432). 6. Mecanismo invasivo con el usuario.</p> <p>A penas el usuario llame se le da información de ticket para que pueda marcarlo si la llamada se cae y pueda comunicarse nuevamente con el mismo agente.</p>	
	Opción 1 IVR queja	Opción 1 IVR queja	No se muestra evidencia ni se demuestra utilidad de la medida. No se considera evidencia mostrada en Diagnóstico	<p>1. Usuario utiliza opción para asuntos que no son queja. 2. Percepción negativa del operador. 3. PRST no puede definir árbol de IVR para</p>	Eliminar opción 1 para queja.
Art. 97. Red social.	Opción de presentar quejas a través de una sola red social.	Al menos a 3 redes sociales destacadas.	No se muestra evidencia de falla o necesidad.	<p>1. Costos ineficientes. 2. PRST están migrando a medios virtuales de autogestión. 3. Imposibilidad técnica de atención usuarios en ciertas redes sociales. 4. Ciertos deberes de información son imposibles en ciertas redes sociales.</p>	Mantener obligación actual 1 red social.

Propuesta de norma	Norma actual	Carga adicional o desventaja PRST	Evidencia fallas o problemas	Impacto propuesta	Medidas alternativas
Artículo 93. Medios de Atención.	No dispone obligación.	93.5. dispone mecanismos de autenticación de usuarios.	No se muestra evidencia de falla.	1. Es diferente utilizar mecanismos de verificación a mecanismos de autenticación. 2. Redacción actual puede generar sanciones de la SIC por interpretación de que se consideración autenticación.	Aclarar la redacción del numeral 93.5 para disponer que son mecanismos de verificación.
Art. 94. Oficinas físicas.	Para capitales de departamento. Se puede realizar convenios con otros puntos.	Para capitales de departamento. Se elimina posibilidad de realizar convenios con otros puntos para recibir PQRS.	Los resultados de estudios CRC muestran un resultado bueno en atención personal (7.7 puntuación).	1. Obligación ineficiente dada baja utilización en ciudades pequeñas y procesos centralizados de PRST. 2. Experiencia internacional consultada muestra que la regla general no es la exigencia de oficinas. 3. Preferencias usuarios: Línea de atención y están migrando hacia medios virtuales.	Mantener oficinas físicas de atención de PQRS, sólo en capitales de departamento definidas según criterio a determinar entre CRC y PRST. En caso de no acogerse propuesta, mantener posibilidad de realizar convenios con terceros para atención de PQRS.
Art. 95. Líneas de atención al usuario	7*24	7*24.	Evidencia PRST muestra baja utilización entre 10 pm y 6 am y altos costos asociados.	1. Obligación ineficiente. 2. Baja utilización. 3. Supera experiencia contrastada de otros países. 4. Distrae recursos para medios virtuales autogestionados que adquieren mayor importancia. 5. Horario utilizado por usuarios para llamadas maliciosas.	La línea de atención al usuario sólo debe operar entre 6 am y 11 pm. En horario nocturno sólo se atenderán peticiones por hurto a móviles.

Beneficio esperado:	Regulación eficiente, eliminar costos ineficientes, mejorar accountability ¹³ , promover inversión en mecanismos auto gestionados, igualdad de obligaciones con OMVN (obligación eliminada dado su menor escala de operación).
----------------------------	---

5.4 Flexibilización de horarios de funcionamiento de la Línea de atención al usuario

Problema detectado:	El costo anual para la industria de ofrecer atención en call centers entre 11 PM y 6 AM supera los \$2.000 millones anuales y el volumen de tráfico recibido en esa franja es extremadamente bajo. Este hecho amerita la revaluación de los horarios de atención obligatoria, al menos en la mencionada franja.
Propuesta:	La línea de atención al usuario sólo operará entre las 6 am y las 11 pm. Se atenderán sólo llamadas por fraude o para bloqueo de líneas.
Experiencia consultada:	La evidencia internacional muestra que la tendencia de atención al usuario es por línea telefónica y no por oficinas físicas. CRC muestra preferencia de utilización de líneas y mecanismos auto gestionados. Ningún sector en Colombia tiene obligación de líneas de atención 7*24 (solo emergencias).
Hábito de utilización:	PRST muestran que la utilización de la línea es del 2% al 6% del total de las llamadas realizadas en horario no prime.
Beneficio esperado:	Reducción de costos ineficientes, promoción de inversión en multicanalidad ¹⁴ y de mecanismos alternativos auto gestionados que son preferidos por los usuarios según datos suministrados por CRC, y que pueden presentar aún desarrollo incipiente en Telecomunicaciones y televisión ¹⁵ .

5.5 Indicadores de atención en línea telefónica y oficinas:

Problema identificado:	Las obligaciones actuales son de difícil cumplimiento, estandarizan la atención al cliente de todos los PRST e impiden que estos compitan programando su servicio al
-------------------------------	--

¹³ Izo Insights, Whitepaper, Multicanalidad, IT 2015, Portal BCX, sobre la muestra de países en Iberoamérica, que incluye el sector de telco, muestra que los canales más valorados son precisamente los que tienen mejores puntuaciones en Proactividad y Accountability (resolución del problema en el mismo canal). Los PRST tienen centralizado sus procesos y operación por lo cual una oficina en ciudades pequeñas no puede resolver el caso de los clientes. Se puede dar solución más efectiva en línea de atención al cliente.

¹⁴ Izo Insights (2015) "Cuántos más canales utiliza el cliente, más satisfecho está, menos esfuerzo hace y más nos recomienda. También es mayor su confianza en la marca y su satisfacción con el producto".

¹⁵ Izo Insights, Whitepaper, Multicanalidad, IT 2015, Portal BCX, sobre la muestra de países en Iberoamérica, que incluye el sector de telco, muestra que "Energía, Telco y TV son los SECTORES más "analógicos" en medios de atención ON (auto gestionados), registrando además tasas negativas de crecimiento (TV un -17%).

	cliente. CRC da relevancia a atención en un tiempo determinado, que a solución efectiva de la PQR.
Propuesta:	Ver punto 6.3.2.3. "La Propuesta". No volver más estrictos los indicadores, y enfocarlos hacia solución efectiva y otros parámetros de experiencia para usuarios que puedan consultarse por los usuarios (6.4.2. de la Propuesta).
Experiencia consultada:	En 8 países consultados, los indicadores de servicio al cliente se implementan considerando un período de transición, para asegurar su cumplimiento. Estudios de otros factores de evaluación del servicio al cliente (UIT, España, México y Costa Rica) ¹⁶ . Evidencia mostrada por PRST y CRC muestra que los indicadores en Colombia son más estrictos que en la mayoría de los países (CRC, 2016). (INSIGHTS, 2015) ¹⁷ da cuenta que para los usuarios lo más importante es la solución efectiva.
Beneficio esperado:	Regulación eficiente que migra hacia obligaciones cumplibles según recomendación (OECD, Estudio OECD sobre la política regulatoria en Colombia, 2015) ¹⁸ , atender preferencias de los usuarios y promoción de inversión en mecanismos de autogestión.

5.6 Potenciar la utilización de la factura web

Problema evidenciado:	Someter el recibo de factura por medio electrónico a la autorización del cliente, hace dispendioso el manejo de dicha posibilidad y la gestión de la relación y el proceso. Factura en papel es contraria a la protección del medio ambiente. No se incentiva el uso de las Tics.
Propuesta:	La factura remitida por correo electrónico será obligatoria para usuarios que tienen contratado el servicio de banda ancha.
Evidencia encontrada:	Según CRC, se han disminuido las quejas por inconformidad con la entrega de la factura.
Beneficio esperado:	El sector promocionará el uso de las TIC, se disminuirán costos ineficientes, y los recursos pueden utilizarse para mejorar proceso y sistemas de facturación.

5.7 Eliminación de mecanismo queja al #85432

¹⁶ "La Propuesta" (2016), punto 5.1.10.

¹⁷ Izo Insights, Whitepaper, Multicanalidad, IT 2015, Portal BCX. Dicho estudio muestra que en el ranking de atributos más valorados por los clientes respecto a los canales de atención, el trato y "First Call resolution" (solución efectiva) sigue siendo los más valorados.

¹⁸ Según dicho estudio: "Una regulación debe cumplirse a fin de lograr sus objetivos". Como señala la OECD la mejor forma de evaluar la normatividad es el grado de cumplimiento que genera, siendo cada vez más, la evaluación ex ante del cumplimiento, parte del proceso regulatorio en los países que conforman dicho organismo. Si la norma no se cumple o tiene bajo nivel de cumplimiento, puede estar mal diseñada o debe reevaluarse.

Problema identificado:	Obligación ha incrementado enormemente el envío de SMS con la palabra QUEJA en llamadas donde el usuario busca obtener información general, asesoría u otros asuntos distintos de interponer una PQR. Un porcentaje importante de usuarios no contesta la llamada que obligatoriamente debe realizarles el operador. No se realiza trazabilidad dado que el mecanismo en sí mismo no es una queja. Genera reprocesos y comunicaciones innecesarias. La mayor cantidad de usuarios se van a buzón cuando se realiza la llamada por parte del proveedor. Más de la mitad de los contactos alcanzados corresponden a consultas normales y no a quejas. Sólo un bajo porcentaje corresponde a quejas. Una situación similar se presenta en el mensaje con la palabra " contrato" y "condiciones digitales".
Propuesta:	Eliminar obligación.
Hábito de utilización:	Para uno de los operadores encuestados las llamadas realizadas en respuesta al mensaje al #85432 se van a buzón en un 32%. Un 58% de las llamadas corresponden a consultas normales que realizan los clientes y no a quejas. Sólo el 15% de las llamadas corresponden a quejas.
Beneficio esperado:	Eliminar procesos y costos ineficientes. Dar claridad al usuario. Inversión de recursos en canales alternativos que prefieren los usuarios.

5.8 Carta de derechos online

Problema identificado:	Algunas estipulaciones del RPU son complejas y resultan de difícil comprensión para el usuario. Los usuarios conocen sus derechos, pero aún les genera dificultad ciertos temas.
Propuesta:	Diseñar entre CRC y proveedores una carta de derechos on line con links donde el usuario encuentre explicaciones simples sobre los asuntos de la relación Operador-Usuario.
Experiencia Consultada:	México, España y Australia que se pueden revisar en "La Propuesta".
Beneficio esperado:	Facilitar la toma de decisiones de los usuarios y reducir costos de divulgación que pueden tener baja receptividad por los usuarios.

6 Conclusiones

- Se encuentra un avance de la Comisión para la formulación del RPU en tanto se incorpora la metodología de economía del comportamiento del consumidor, se han realizado sesiones de trabajo para la retroalimentación del sector e incluido algunos remedios recomendados por la industria en "la Propuesta".
- Si bien son conocidos los beneficios de la utilización de la metodología de economía del comportamiento, el ejercicio realizado por la CRC debe tomar con precaución los resultados que arroje su utilización por cuanto si bien pueden servir de base para determinar una falencia en la aplicación de las normas del RPU o en la relación

proveedor usuario, los resultados pueden conllevar a generalizaciones, y a que no se identifique una falla que no tiene una envergadura tal, que no amerite una intervención regulatoria.

- Importante también que la CRC testee en forma previa a su adopción, los parámetros de las medidas propuestas por el regulador como por la industria, acorde con las recomendaciones dadas por la OCDE, organismo que se ha pronunciado sobre la necesidad de efectuar verificaciones adicionales sobre las alternativas regulatorias, antes de hacer obligatoria su implementación en el mercado, con el objeto de minimizar los costos sobre los operadores, facilitar el cumplimiento de las nuevas obligaciones y corroborar que la intervención regulatoria desencadena comportamientos esperados por parte de los usuarios. Las medidas que se adopten deben ser justificadas y proporcionadas.
- La Consultoría recomienda complementar la formulación del RPU con la aplicación de metodologías de medición de impacto que han sido recomendadas en “La Propuesta” y cuya importancia reconoce la misma OECD, ya que buscan determinar en forma más específica la problemática que origina la medida propuesta, los objetivos de la intervención y los efectos de las medidas considerando todos los agentes involucrados. El testeo de los costos y beneficios de las soluciones propuestas es vital para lograr regulación eficiente que no desmejore la relación proveedor-usuario, para evitar las falencias que puede conllevar la utilización de la percepción del usuario como único fundamento de la intervención regulatoria o para no incurrir en los riesgos de intervenir el marco normativo sin atender criterios de regulación eficiente. Se presentan factores clave de análisis que pueden ayudar en este cometido a la Comisión.
- Se hace necesario una revisión de ciertas medidas propuestas por la Comisión, en tanto (i) parte importante de ellas establecen cargas más gravosas u obligaciones adicionales a los PRST (de los 111 artículos, 46 artículos las imponen); (ii) de las medidas con mayor impacto (6), en ninguna se ha realizado medición de impacto en costos ni se muestra evidencia de cuál ha sido el resultado de adoptar soluciones similares en otros países; (iii) 25 de las normas con cargas adicionales no presentan evaluación de la problemática, o de su escala, que justifique la imposición de remedios para la protección del usuario.
- A partir de la medición de impacto cualitativo aportado, se concluye que es necesario que la Comisión revalúe a su vez las medidas de eliminación de cargo de reconexión, la gratuidad de trámites, el recrudescimiento de la obligación de compensación de indisponibilidad del servicio, disposiciones sobre fraude, cambio de reglas para aplicación del RPU en planes corporativos, duplicidad de reportes y tipología de reclamos, normas para protección de usuarios de TV, entre otras.
- La mejora en los indicadores de competencia en el mercado, indefectiblemente, debería conllevar a una disminución de las cargas regulatorias para los proveedores, o a la migración hacia mecanismos de autorregulación de los agentes o de una menor intervención del Estado en la actividad privada. La regulación de protección de usuarios debe ser cauta en imponer remedios que conlleven una disminución de las habilidades de competir de los operadores, que impidan innovación en su estrategia comercial y de experiencia al usuario o que pongan en riesgo el cumplimiento de objetivos de política pública y regulatorias igualmente relevantes.
- Los remedios que se proponen para indicadores de servicio al cliente en oficinas y líneas de atención al usuario arrojan un impacto económico considerable para la industria, así como el mantener obligaciones como la línea 7*24. Los hábitos de utilización y la ineficiencia de ciertas medidas como el #85432, y la opción 1 queja en el IVR, son fundamento suficiente para su revisión. De mantenerse la limitación a la industria para realizar cambios tarifarios, los impactos serían enormes, lo que denota la imposibilidad de su incorporación.

- La Consultoría quiere llamar la atención sobre la necesidad de que la Comisión considere medidas alternativas descritas en “la Propuesta”, que pueden adoptarse acorde con criterios de regulación eficiente y según las recomendaciones realizadas por la metodología de medición de impacto. Entre estas están, la medición de costos de las medidas de alto impacto, la eliminación de la obligación de oficinas con base a criterios a acordar con la CRC, la flexibilización de los indicadores de servicio al cliente y la medición de factores diferentes a los que hoy se miden, la eliminación del mecanismo de #85432, la disminución del tiempo de atención de las líneas de servicio al cliente, la promoción del mecanismo de factura por correo electrónico para usuarios de internet, la morigeración de la obligación de compensación por indisponibilidad y la carta de derechos online para los usuarios.

7 Bibliografía

- ACMA. (2016). *Taking to plunge into streaming*.
- ANDESCO, Andrea Muñoz. (2016). *Propuesta del Régimen de Protección de Usuarios de Telecomunicaciones y Audiovisual con metodologías de medición de impacto*. Bogotá.
- COMMISSION, E. (2011). *DG JUSTICE DOCUMENT concerning Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the council of 25 October 2011 on consumer rights*. Paris.
- COMMISSION, E. (2015). *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Better Regulation Guidelines*. Strasbourg.
- CRC. (2016). *Presentación Mesa 5 Protección de Usuarios, Medios de Atención*. Bogotá.
- INSIGHTS, I. (2015). *Whitepaper Multicanalidad 1T 2015 BCX*. Madrid.
- INTELLIGENCE, C. I. (2016). *Overview and status of adopted and pending measures, Covering developments until February 9*. Bruselas.
- OCDE. (2012). *ODCE Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*. Paris.
- OECD. (2011). *Consumer Policy Toolkit*. Paris.
- OECD. (2015). *Estudio OECD sobre la política regulatoria en Colombia*. Paris.
- OECD. (2016). *ECommerce Consumer Protection Recommendation*.
- OFCOM. (s.f.). *Better Policy Making - Ofcom's Approach to Impact Assessment*. Obtenido de <http://www.ofcom.org.uk/about/policies-and-guidelines/better-policy-making-ofcoms-approach-to-impact-assessment/>
- OFCOM. (s.f.). *Statutory Duties and Regulatory Principles*. Obtenido de <http://www.ofcom.org.uk/about/what-is-ofcom/statutory-duties-and-regulatory-principles/>
- UNITED KINGDOM, H. O. (2016). *Consumer Rights Act*. London.
- Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.