



Comisión de Regulación
de Comunicaciones
REPÚBLICA DE COLOMBIA

Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones

Regulación de Protección al Usuario

Mayo de 2016



vive digital
Colombia



www.crcom.gov.co

Síguenos en: [f/CRCcol](https://www.facebook.com/CRCcol) [@CRCcol](https://twitter.com/CRCcol) [YouTube CRCCol](https://www.youtube.com/CRCcol) [Instagram CRCCol](https://www.instagram.com/CRCcol)

CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones..... | 5 |
| 1 INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| 2 PAUTAS METODOLÓGICAS PARA TRANSFORMAR LA RELACIÓN OPERADOR – USUARIO. | 8 |
| 2.1 Aproximación a la economía del comportamiento | 8 |
| 2.2 Principios básicos de la Economía del Comportamiento: Sesgos en el sector TIC | 11 |
| 2.3 Estrategias que favorecen el conocimiento de las necesidades de los usuarios y la toma de decisiones | 18 |
| 2.3.1 Diagnóstico y recomendaciones basadas en estudios de psicología del consumidor para el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios | 18 |
| 2.3.2 Objetivo de los ejercicios de psicología de consumidor | 19 |
| 2.3.3 Metodología empleada en los ejercicios de psicología del consumidor ... | 21 |
| 2.4 Medición de la percepción de la calidad de los servicios de comunicaciones | 22 |
| 2.4.1 Metodología empleada en la medición | 23 |
| 2.4.2 Hallazgos generales de la medición 2014 – 2015..... | 25 |
| 3 ENTORNO EN LA RELACIÓN OPERADOR - USUARIO. ANÁLISIS DE PETICIONES, QUEJAS Y RECURSOS (PQR)..... | 28 |
| 3.1 Las fuentes de análisis en relación con las PQR | 28 |
| 3.2 Análisis de las quejas en el mercado móvil colombiano | 31 |
| 3.3 Contribución al cambio en el entorno de la relación operador- usuario. | 40 |
| 3.4 Conclusiones | 42 |
| 4 RELACIÓN DE INTERCAMBIO ENTRE OPERADOR-USUARIO | 43 |
| 4.1 Ámbito de aplicación del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones. | 43 |
| 4.2 Libertad de elección. | 45 |
| 4.2.1 La asimetría de información lleva a toma de decisiones no racionales ... | 45 |

| | | |
|---------------|---|-----------|
| 4.2.2 | Factores de elección del usuario..... | 46 |
| • | Los usuarios prefieren prepago por la aversión a la pérdida. | 48 |
| • | La elección del plan de datos está supeditada al servicio de voz. | 50 |
| • | Presentación de la información en la elección..... | 50 |
| 4.2.3 | Incumplimiento de ofertas..... | 54 |
| 4.2.4 | Medidas propuestas..... | 54 |
| 4.3 | Contrato | 55 |
| 4.3.1 | Dificultades del contrato tradicional. | 55 |
| 4.3.2 | Implementación del nuevo contrato de telefonía móvil. | 56 |
| 4.3.3 | Dificultades en la terminación del contrato. | 58 |
| 4.4 | Servicio de televisión por suscripción. | 59 |
| 4.4.1 | Aspectos particulares del servicio de televisión. | 61 |
| • | Trámite de Peticiones, Quejas y Reclamos –PQR- | 62 |
| • | Televisión Comunitaria sin ánimo de lucro..... | 63 |
| 4.4.2. | Principales problemáticas en la relación usuario – operador del servicio de televisión | 65 |
| 4.5. | Datos Personales | 66 |
| 4.5.2. | Principales datos que circulan con ocasión de la prestación de servicios de comunicaciones | 69 |
| 4.6. | Medios de atención al usuario | 71 |
| 4.6.2. | Problemática | 71 |
| 4.6.3. | Desarrollo del análisis | 72 |
| • | Revisión normativa | 72 |
| 4.6.4. | Sustento de análisis complementario..... | 76 |
| 4.6.5. | Medida propuesta | 80 |
| 4.7. | Suspensión del servicio | 83 |
| 4.7.1. | Problemática | 83 |
| 4.7.2. | Desarrollo del análisis | 83 |
| 4.7.3. | Medida propuesta | 87 |
| 4.8. | Portabilidad numérica | 87 |

| | |
|--|------------|
| 4.8.1. Problemática | 87 |
| 4.8.2. Desarrollo del análisis | 90 |
| 4.8.3. Medida Propuesta. | 93 |
| 4.9. Compensación automática | 94 |
| 4.9.1. Antecedentes | 94 |
| 4.9.2. Problemática. | 96 |
| 4.9.3. Medida Propuesta | 99 |
| 4.10. Mecanismos de control de consumo | 100 |
| 4.10.1. Problemática. | 100 |
| 4.10.2. Desarrollo del análisis | 101 |
| • OCDE | 102 |
| 4.10.3. Medida Propuesta | 103 |
| 4.11. Oferta y prestación de servicios empaquetados | 105 |
| 4.11.1. Problemática. | 105 |
| 4.11.2. Desarrollo del análisis | 107 |
| 4.11.3. Medida Propuesta | 109 |
| 5. LA REGULACIÓN DE PROTECCIÓN A LOS USUARIOS EN COLOMBIA RESPECTO DE OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES..... | 110 |

Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones

1 INTRODUCCIÓN

Los servicios de comunicaciones y las tecnologías de la información han experimentado un importante crecimiento en los últimos 20 años¹. Esta realidad del mercado ha permitido que los usuarios incorporen cada vez más a su cotidianidad los servicios de comunicaciones en un entorno convergente, donde la tecnología ha cobrado una gran relevancia. Las oportunidades de comunicación que se ofrecen hoy, suscitan igualmente nuevos retos y características particulares en la relación de intercambio entre proveedores y usuarios, muy específicas para un sector en constante evolución, que da soporte transversal al desarrollo, el crecimiento económico, la competitividad.

La necesidad de acompañar regulatoriamente esta interacción ha sido reconocida por la Corte Constitucional que ha sostenido que "[s]in perjuicio de los diferentes esquemas o modelos de responsabilidad que puede consagrar la ley, no puede entonces en modo alguno ignorarse la posición real del consumidor y del usuario, puesto que **justamente su debilidad** en el mercado ha sido la circunstancia tenida por el constituyente para ordenar su protección"² (negrilla fuera de texto). Precisamente esta desigualdad manifiesta del usuario ha sido tenida en cuenta por el legislador, quien mediante la Ley 1341 de 2009, ubicó al usuario en un lugar principal. En efecto, la protección de los derechos de los usuarios es principio orientador³ y criterio de interpretación de la Ley⁴, frente a lo cual la misma norma ha señalado que a esta Comisión le corresponde la función de expedir la regulación que maximice el bienestar social de los usuarios de los servicios de comunicaciones⁵.

En este mismo sentido, la normatividad supranacional de la Comunidad Andina, particularmente la Decisión CAN 638 de 2006, estableció lineamientos para la protección de los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, de obligatoria implementación para los países miembros al momento de definir sus normativas internas. Con base en este contexto fue expedido el actual

¹ La protección de los usuarios es incluso anterior a la Ley 142 de 1994. No obstante ya desde 1994 se estableció como función y facultad de la entonces Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT), hoy Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC), la de señalar de acuerdo con la Ley, los criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre **la protección de los derechos de los usuarios** en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos de la relación entre la empresa y el usuario. (Se subraya)

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-1141/00. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Ley 1341 de 2009, artículo 2, numeral 4.

⁴ Ley 1341 de 2009, artículo 7.

⁵ Ley 1341 de 2009, artículo 22, numeral 1.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 5 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

régimen de protección de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones contenido en la Resolución CRC 3066 de 2011⁶.

Ahora bien, posterior a la expedición de la referida Resolución, se promulgaron el Estatuto del Consumidor⁷, el Decreto Ley Antitrámites⁸, la ley sobre los derechos de las personas con discapacidad⁹, el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁰ y la ley que distribuyó las competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión¹¹, normas que deben ser atendidas en la interpretación y aplicación del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

En ese contexto, la regulación se debe adecuar a ese nuevo marco normativo e "(...) impulsar la competencia, la innovación, el crecimiento económico y también implica objetivos sociales importantes"¹². Y es esta orientación lo que se alienta como una buena práctica por entidades como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reconoce que la regulación responde a los retos y oportunidades de la economía digital, del desarrollo y el crecimiento en un entorno global basado en un desempeño económico adecuado y orientada al bienestar social.

En este propósito, esta Comisión ha realizado un seguimiento constante a la aplicación de la regulación en esta materia, considerando en especial las características cambiantes y dinámicas del sector, mediante un trabajo interinstitucional con las entidades de vigilancia y control de los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones (Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) y Autoridad Nacional de Televisión (ANTV)), y un acercamiento a los usuarios a través de múltiples fuentes como la medición de la percepción de los usuarios sobre los servicios de comunicaciones¹³ y ejercicios de investigación¹⁴ con alcance nacional.

⁶ "Por la cual se establece el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones".

⁷ Ley 1480 de 2011 "Por medio de la cual se expide el Estatuto del Consumidor y se dictan otras disposiciones".

⁸ Decreto Ley 019 de 2012, "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública"

⁹ Ley 1618 de 2013 "Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad"

¹⁰ Ley 1437 de 2011, por medio de la cual se promulgó el Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

¹¹ Ley 1507 de 2012 "Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones"

¹² OCDE, 2014. "Estudio sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa"

¹³ Desde el 2014, la CRC adelanta una medición de percepción de los usuarios respecto de la calidad de los servicios, facturación, medios de atención y solución de controversias, en la prestación de los servicios de telefonía móvil y fija, internet móvil y fijo y televisión por suscripción

¹⁴ Para este fin la CRC contó con el acompañamiento de la Fundación Konrad Lorenz, institución que cuenta con amplia experiencia en la investigación y desarrollo de proyectos en el campo académico y profesional de la Psicología del Consumidor. Ha establecido un conjunto de metodologías, instrumentos y modelos para definir categorías objeto de investigación en el campo social, marketing, comunicación y desarrollo organizacional, metodologías que se han derivado de las mejores prácticas empresariales y del trabajo con grupos de investigación académicos

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 6 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones :: Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

También, se han estudiado especialmente los reportes de peticiones, quejas y recursos, presentados por los usuarios, para identificar las principales oportunidades en la construcción de un entorno regulatorio orientado al fortalecimiento de la relación operador - usuario. Con base en estas fuentes y atendiendo a las problemáticas estructurales identificadas, si bien se han adoptado recientemente medidas en beneficio de los usuarios como las disposiciones orientadas a la transparencia en la prestación de los servicios de roaming internacional¹⁵, la simplificación de contratos de servicios móviles¹⁶, la eliminación de las cláusulas de permanencia mínima para servicios móviles¹⁷ y la compensación automática por deficiencias en la prestación del servicio¹⁸, entre otras medidas, es necesario adelantar una revisión integral del Régimen que basada en la simplificación y fortalecimiento de las instituciones definidas en él, procure por el perfeccionamiento de los mecanismos que ordenan y normalizan el comportamiento de los agentes del sector (operadores y usuarios), de manera que la regulación sienta las bases para construir en línea un mejor relacionamiento entre estos.

Igualmente, para esta revisión que se fundamenta en la economía del comportamiento, se contó con el acompañamiento de expertos de la OCDE quienes apoyaron proporcionando revisión y recomendaciones a este nuevo régimen mediante el establecimiento de un grupo de expertos¹⁹ con experiencia en diseño de política pública mediante el uso de economía del comportamiento, este proceso concluyó con el documento de consulta *"Protecting Consumers through Behavioral Insights: Regulating the Communications Market in Colombia"* cuyo objetivo es brindar a la CRC a partir de experiencias exitosas, recomendaciones frente a las distintas problemáticas evidenciadas, y posibles medidas a ser implementadas.

Si bien, en este proceso se evidenció la necesidad de adoptar medidas orientadas a mejorar las condiciones tanto para el ejercicio de los derechos de los usuarios como sujeto de derechos y como agente del mercado como para el crecimiento y consolidación del sector. De la revisión internacional realizada con ocasión del presente proyecto se evidenció que Colombia presenta un gran avance respecto de la regulación de protección de los usuarios de comunicaciones, especialmente frente a la implementación de la economía conductual para el desarrollo de análisis e investigaciones que permitan determinar el impacto de sus políticas frente al usuario, e incorporar las medidas a que haya lugar en la regulación. A manera de referencia, podemos mencionar que OFCOM, el regulador de Reino Unido, desde hace algunos años viene aplicando este tipo de técnicas con los mismos fines.

¹⁵ Resolución CRC 4424 de 2014.

¹⁶ Resolución CRC 4625 de 2014.

¹⁷ Resolución CRC 4444 de 2014.

¹⁸ Resolución CRC 4296 de 2013.

¹⁹ Los grupos que apoyaron la construcción de documento fueron: Dr. Pelle Hansen y Andreas Jespersen del instituto (iNudgeyou, Denmark), Dr. Pete Lunn del instituto (Economic and Social Research Institute, Ireland), Simon Day y Felicity Algate del instituto (United Kingdom Behavioural Insights Team) por ultimo Katie Martin del instituto (ideas42).

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 7 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

En Colombia los antecedentes del uso de la economía del comportamiento en la política pública son escasos, o casi inexistentes; sin embargo, la CRC considera que el uso de dicha doctrina económica en la formulación de políticas regulatorias permitirá aumentar y mejorar las herramientas para el establecimiento de medidas que mejoren el relacionamiento de los operadores con sus usuarios, de modo que el proceso de toma de decisiones a las que se enfrentan estos últimos pueda ser adecuado para la satisfacción de sus necesidades, fomentando con ello la competencia y la calidad de los servicios; siendo esto entonces referencia para los demás sectores de la economía.

Conforme a lo anterior este documento en primer término presenta las "Pautas metodológicas para transformar la relación operador - usuario", acápite en el que se aborda los insumos teóricos usados para esta propuesta, con base en herramientas de la psicología del consumidor y la economía del comportamiento, donde se privilegie la libre elección del usuario, se den las bases para construir un régimen que se convierta en una verdadera herramienta sectorial en favor de los usuarios, a través de documentos de fácil comprensión y recordación para operadores y usuarios, y el diseño o rediseño de instituciones o procedimientos simples, que contribuyan al ejercicio eficiente de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que de éste se derivan.

Posteriormente, en el acápite "Entorno en la relación operador-usuario" se presentará un análisis cuantitativo del comportamiento de las peticiones y quejas en los dos últimos años en los servicios móviles, que en el marco conceptual de la economía del comportamiento, contribuya a establecer una línea causal en la estructura de intercambio entre los operadores y los usuarios, que facilite la orientación eficiente de recursos para satisfacer las necesidades de estos últimos.

Finalmente, en el acápite denominado "Relación de Intercambio entre operador -usuario" atendiendo a los insumos previamente descritos, se analizará de forma detallada las problemáticas que se presentan en las distintas etapas de la relación de prestación de los servicios de comunicaciones (oferta, suscripción del contrato, ejecución y terminación de la relación), y en esta oportunidad las particularidades del servicio de televisión. A partir de este diagnóstico soportado en los fundamentos teóricos inicialmente referidos se presenta la propuesta del nuevo Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.

2 PAUTAS METODOLÓGICAS PARA TRANSFORMAR LA RELACIÓN OPERADOR – USUARIO.

2.1 Aproximación a la economía del comportamiento

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 8 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Como se ha dicho, la revisión que hoy se presenta del Régimen de Protección al Usuario, se soporta en avances importantes que en los últimos años se han hecho en relación con la teoría del comportamiento y su aplicación en las ciencias sociales²⁰. Esta teoría ha sido promovida desde una perspectiva multidisciplinaria y es gracias a su avance²¹ que ha sido posible encontrar patrones de comportamiento sistemáticos en la toma de decisiones, patrones que en algunos casos contravierten a la microeconomía tradicional, rama hasta hoy usada para explicar el comportamiento de los diferentes agentes e individuos.

La economía del comportamiento, como se le denomina a esta nueva área, debe sus orígenes a disciplinas como la psicología y la economía²², que apoyadas en métodos usados en la Psicología Experimental²³ buscan dar respuesta a las preguntas que la teoría ortodoxa no ha podido resolver, esta nueva aproximación puede ayudar a los gobiernos y reguladores al diseño de políticas regulatorias más eficaces²⁴ logrando que exista una mejor toma de decisiones y acciones por parte de los ciudadanos y que en esta oportunidad utilizamos para fortalecer la relación operador – usuario como herramienta de protección y ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios, así como para el desarrollo sectorial.

Vale la pena señalar que a partir del estudio de factores cognitivos, sociales y emocionales que impactan en las decisiones económicas de los agentes, en la economía del comportamiento se usan experimentos repetidos y múltiples observaciones para describir principios de comportamiento económico. Es así como esta aproximación inductiva contrasta con la teoría tradicional, en la que se deducen teorías basadas en supuestos sobre lo que constituye un comportamiento económico racional. Esta nueva aproximación ha permitido el planteamiento de teorías mucho más realistas sobre el comportamiento de los agentes. En ese contexto, al hilo de estudios adelantados por OCDE, así como casos de éxito en otros países²⁵ y otros sectores, la CRC se sirve de esta nueva disciplina

²⁰ La crítica del modelo de racionalidad de la teoría económica, suma esfuerzos de la filosofía, la psicología y la misma economía y su origen se remonta a los estudios de Herbert Simon (1955), con la introducción del concepto de racionalidad limitada, para atribuir a la racionalidad las limitaciones cognitivas, la información limitada de los agentes y la falta de tiempo en la toma de decisiones. Sobre el particular, dos importantes psicólogos, Daniel Kahneman y Amos Tversky en desarrollo de la teoría prospectiva identifican una serie de sesgos cognitivos que dan lugar a una visión más completa sobre la manera en la que se toman decisiones.

²¹ Los Gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido y algunos países europeos han creado oficinas de asesoramiento técnico frente al desarrollo de política pública con expertos en teoría del comportamiento, algunos de estas oficinas son: Social and Behavioral Sciences Team (EE.UU.), (United Kindom Behavioural Insights Team – UKBIT) Reino Unido y (Joint Research Centre en Europa).

²² Tratándose de una metodología deductiva está se hace cada vez más rígida cuando se pone a prueba en ejercicios de campo y laboratorios, lo que llevó a la Comisión a utilizar metodologías basadas en las elecciones no óptimas y al estudio de los agentes irracionales con base en la Teoría Prospectiva de Daniel Kahneman y Amos Tversky; la Tiranía de la Elección de Barry Schwartz; y la Irracionalidad en el proceso de elección de Dan Ariely, entre otros.

²³ La Psicología experimental argumenta que la Psique puede estudiarse al observar, manipular y registrar variables que inciden sobre el paciente y su entorno.

²⁴ Una política regulatoria eficaz impulsa el crecimiento económico, la creación de empleos, la innovación, la inversión y las nuevas industrias lo que también ayuda a bajar precios y a ofrecer más opciones a los consumidores.

²⁵ Los casos de éxito corresponden a diversos problemas y sectores, algunos de los más conocidos son:

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 9 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

para el diseño de política regulatoria en Colombia y en especial en la formulación del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones.

Gracias a esta nueva visión, se incorporan en esta propuesta conceptos y supuestos de la economía del comportamiento, acordes a los hallazgos en relación con los derechos de los usuarios evidenciados hasta ese momento en la prestación de los servicios de comunicaciones en Colombia. Para ello, en los últimos años la CRC con el acompañamiento de un grupo de asesores externos como la Fundación Konrad Lorenz, a través del desarrollo de ejercicios o experimentos controlados se identificaron patrones de comportamiento en los usuarios; todo esto partiendo de los antecedentes y experiencias del vigente Régimen de Protección de los Usuarios (Resolución CRC 3066 de 2011) y las nuevas tendencias económicas enriquecidas mediante el uso de teoría del comportamiento, y el soporte técnico de la OCDE. Los buenos resultados de estos experimentos y su validez determinan la importancia de su inmediata aplicación al diseño de política pública en este caso de la regulación expedida por la CRC.

Para entender cómo la economía del comportamiento apoya las medidas regulatorias es necesario reconocer la importancia de la toma de decisiones: ¿Cómo la gente responde a la conveniencia de las opciones? En efecto, la regulación puede potencialmente usar el hecho de que las decisiones están influenciadas por el orden y peso de la información lo que puede alterar la efectividad de las advertencias. De acuerdo con lo anterior, este documento da cuenta del resultado de las experiencias, los antecedentes y resultados de los ejercicios de Economía del Comportamiento que soportan la modificación del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de los Servicios de Comunicaciones, en cuanto a su estructura y contenido para hacer de éste un régimen convergente, con el propósito que atienda las particularidades y necesidades del mercado de los servicios de telefonía, internet y televisión, y en segundo término, pero no menos importante se pretende, una simplificación del lenguaje, de los trámites y del contenido de las disposiciones, en función de fortalecer la libre elección del usuario frente a los servicios, planes y operadores, y la exigibilidad de sus garantías y derechos.

-
- i) CARD ACT 2009 el cual consistió en la divulgación de los costos asociados en tarjetas de crédito corrigiendo la dificultad que tiene el usuario de traer a valor presente los costos futuros de las compras realizadas.
 - ii) El etiquetamiento de los vehículos en EE.UU. en términos de galones por cada 100 millas así como el costo estimado del combustible al año entendiéndose que para el consumidor era difícil hacer este análisis a la hora de la compra.
 - iii) Tarjeta de calificación de higiene en el Estado de California, el cual hizo de las inspecciones fueran trasladadas a una puntuación de calidad, la cual es expuesta en la entrada del restaurante. Esto significó un incremento en los estándares de higiene de un gran porcentaje de restaurantes.
 - iv) Motivar a las personas a alcanzar un propósito es una poderosa herramienta de cambio de comportamiento. Esto lo muestra un experimento hecho en Filipinas en donde sobre una población aleatoria, se mostró que las personas las cuales se les niega el derecho de retirar su dinero a menos que hayan cumplido el número de meses o el monto objetivo de ahorro, en estos últimos se evidenció un 8% más de ahorro frente a un grupo similar al que se le permitía retirar el dinero en cualquier momento.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 10 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

2.2 Principios básicos de la Economía del Comportamiento: Sesgos en el sector TIC

Atendiendo a que todos los agentes se encuentran sujetos a diferentes tipos de influencias que modelan su comportamiento, para entender el cambio de paradigma que implica la adopción de aproximaciones teóricas que reconocen limitaciones cognitivas, la información limitada de los agentes y la falta de tiempo en la toma de decisiones de los mismos, así como otras variables no observables (estados afectivos y cognitivos), es necesario ir más allá de los axiomas principales de la Teoría de la Utilidad Esperada, fuente principal de la Teoría del Consumidor clásica, con el fin de entender los supuestos de racionalidad aplicados en las preferencias del individuo, utilizando conceptos provenientes de la economía del comportamiento que muestran cómo los agentes en su proceso de elección no siempre buscan la maximización de su utilidad sino que terminan decidiendo de manera intuitiva influenciados por razones emocionales o por limitaciones en la información o en el proceso cognitivo de dicho proceso.

La escuela económica más importante de los últimos años, los neoclásicos, parten de un sin número de supuestos que permiten adecuar una situación en la que confluyen una serie de variables en un modelo estructural que permite simular la relación de variables representativas con el fin de estimar su comportamiento. Así entonces, la metodología deductiva de la mayoría de la teoría económica parte de supuestos como la racionalidad de los agentes y el deseo de estos de maximizar su utilidad.

Los supuestos principales del modelo estándar están enmarcados en:

- i. Los agentes son motivados por el deseo de maximización de la utilidad esperada.
- ii. La utilidad de un agente está determinada por características egoístas, es decir, no toma en cuenta la utilidad de los demás.
- iii. Los agentes asignan probabilidades a sus decisiones, por ejemplo determina probabilidades condicionales de un evento B dado otro A, de la misma manera que actualiza la probabilidad de que ocurra A dado que ha ocurrido B.
- iv. Los agentes tienen preferencias temporales (utilidad descontada²⁶).

²⁶ De acuerdo con los fundamentos de la teoría clásica los agentes en toda elección buscan la maximización de su utilidad estando en la capacidad de identificar sus preferencias. De acuerdo con Wilkinson y Klaes el modelo estándar de elección racional puede ser definido de la siguiente manera:

El individuo i en el tiempo $t=0$ maximiza su utilidad esperada sujeto a una distribución de probabilidad $p(s)$, en donde $s \in S$:

$$(1) \max (2) \sum_{t=1}^{\infty} \delta^t (3) \sum p(s_t) \quad (4) U(x_i^t | s_t)$$

$$x_i^t \in X_i \quad t = 0 \quad s_t \in S_t$$

La función de utilidad $U(x|s)$ está definida por la rentabilidad x_i^t del individuo i y la utilidad futura está descontada por un factor de descuento temporal δ . En: Wilkinson, N., & Klaes, M. (2012). *An Introduction to Behavioral Economics*.

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 11 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Los economistas han estado en constante estudio de las preferencias de los agentes y cómo estas son determinantes en la elección de consumo del individuo. Las primeras consideraciones, tal como se explicó anteriormente, se han basado en la premisa de un agente racional que puede determinar la preferencia de un bien sobre otro, lo que permite el cálculo de su utilidad producto de la obtención de dicho bien. De acuerdo con la Teoría de las Preferencias Reveladas de Samuelson el agente elige una canasta de bienes que maximiza su utilidad dada una restricción presupuestal, dichas preferencias son identificadas mediante opciones observables²⁷

La escogencia está basada en la premisa que los agentes están en la capacidad de ordenar los bienes que prefieren por lo que con el fin de mantener sus niveles de utilidad óptimos, están dispuestos a sacrificar unidades del bien con menor utilidad por unidades del bien con mayor utilidad (Tasa Marginal de Sustitución).

Sin embargo, ¿Qué pasa si al individuo lo afectan factores morales a la hora de tomar decisiones, si las preferencias del individuo no pueden ser ordenadas de manera dogmática sino que la escogencia depende de cómo sea presentada la opción, o si al agente está afectado por un entorno y sus decisiones no siempre buscan maximizar su bienestar? Este tipo de cuestionamientos son abordados por la Economía del Comportamiento. Ya desde 1955 el economista Herbert Simon introdujo el término "Racionalidad Acotada" para referirse a las limitaciones cognitivas a las que se enfrenta una persona a la hora de tomar decisión.²⁸ Bajo dicha premisa, el individuo a pesar de querer escoger una opción óptima, no lo puede hacer en parte porque está expuesto a asimetrías de información que lo desvía de su objetivo, por lo tanto, con la información que tiene y su habilidad en la elección escoge la primera alternativa que satisfaga su nivel "posible" de aspiración.

Si bien, como fue dicho desde los años 50's empezaron a aparecer estudios que buscaban explicar el comportamiento de los individuos y las implicaciones de estos en el proceso de toma de decisiones, varios autores consideran que es a finales de los 70's y principios de los 80's que nace lo que se conocería como la Economía del Comportamiento, de la mano de la Teoría Prospectiva o Prospect Theory de Daniel Kahneman y Amos Tversky, la cual evidencia que no todas las decisiones son óptimas y que los individuos sufren de lo que ellos llamarían aversión a la pérdida.

La Teoría Prospectiva muestra que el proceso de toma de decisión de los agentes no es tan elaborado y racional como la teoría estándar ha tratado de mostrar, sino que por el contrario, los individuos tienen una serie de sesgos cognitivos que los llevan a decidir de manera intuitiva, y estimulados por las emociones. En la Teoría de la Utilidad Esperada dado que el individuo está en la capacidad de asociar una distribución de probabilidad a cada opción posible, el sujeto elegirá siempre aquella opción que tenga la máxima utilidad esperada, sin embargo, en la Teoría Prospectiva los individuos demuestran ser menos arriesgados en el dominio de las ganancias y más arriesgados en las pérdidas.

²⁷ Angner, E., & Loewenstein, G. (2006). *Simple models of psychological phenomena*.

²⁸ Wilkinson, N., & Klaes, M. (2012). *An Introduction to Behavioral Economics*.

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 12 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

En un problema clásico de decisión en donde por un lado el agente se enfrenta a posibles ganancias y por el otro a posibles pérdidas como por ejemplo:

¿Cuál de las siguientes opciones prefiere?

1. Escenario primario

- a) Una ganancia de \$250 con probabilidad=1
- b) Una ganancia de \$1.000 con una probabilidad de éxito=0,25 y una probabilidad de fracaso=0,75

2. Escenario secundario

- a) Una pérdida de \$750
- b) Una pérdida de \$1.000 con una probabilidad de éxito=0,25 y una probabilidad de fracaso=0,75**

De acuerdo con lo expuesto por Kahneman y Tversky la decisión se ve afectada por la forma en la que es presentada la opción, en este caso, si la decisión riesgosa la toma en el dominio de las pérdidas o de las ganancias. En el escenario primario, buena parte de los individuos escogerán la alternativa menos riesgosa, es decir, la opción A, mientras que en el segundo escenario los individuos son más propensos al riesgo, por lo que escogerán la opción B, lo anterior tiene sentido en la medida en que los individuos sufren de aversión a la pérdida por lo que les genera más disgusto la pérdida que lo que los emociona una ganancia²⁹

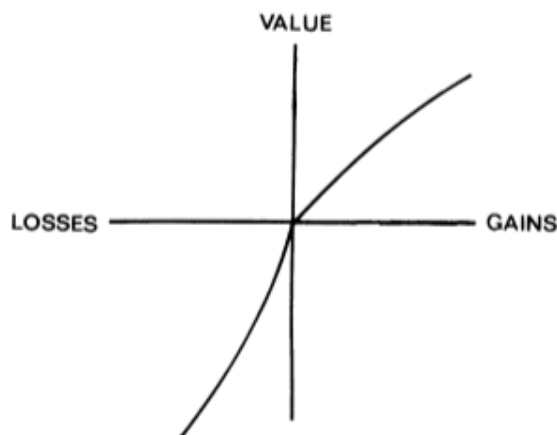
La función de valor de la Teoría Prospectiva, tal como se puede observar en el Gráfico 1 tiene una forma de S, en donde en el cuadrante de las ganancias se observa la concavidad de la curva y en el cuadrante de las pérdidas su convexidad, dicha función posee tres características principales³⁰

- 1. La función toma valor de cero en el origen, pues actúa como punto de referencia respecto del cual se calculan las ganancias o las pérdidas.
- 2. Sensibilidad decreciente: El impacto de una ganancia (pérdida) adicional disminuye al aumentar el total de las ganancias (pérdidas) acumuladas.
- 3. Aversión a las pérdidas: El individuo percibe las pérdidas como más importantes que las ganancias, por lo que se alegra más por no perder que por ganar.

Gráfico 1. Función de valor

²⁹ Samson, A. (2014). *The Behavioral Economics Guide 2014*.

³⁰ Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect Theory: an analysis of decision under risk. *Econometrica*.



Fuente: Prospect Theory. Daniel Kahneman y Amos Tversky. p. 279

La economía del comportamiento basada en la experimentación empírica permite un primer acercamiento inductivo de los principios básicos de la elaboración teórica³¹. Los primeros hallazgos de la economía del comportamiento desvirtuaron 4 fenómenos del modelo estándar:

1. **Bienestar relativo:** En la teoría clásica se parte del concepto que los individuos persiguen sus intereses personales y su utilidad no se ve afectada por la de otros agentes. Mediante juegos como el del dictador o el de la confianza³², la economía del comportamiento ha determinado que los agentes parecen tener otras motivaciones además de las meramente pecuniarias, que confía en los demás y que además es recíproca, es decir, se porta bien con quienes se portan bien con ellos³³
2. **Contexto:** La disposición de los agentes a la toma de decisiones en eventos inciertos depende no solo del grado de incertidumbre, como si pasa en la teoría estándar, sino del contexto del agente y sus involucramientos cognitivos y afectivos.
3. **Aversión a la pérdida:** En la Teoría Clásica los individuos buscan siempre maximizar su utilidad por lo que valoran significativamente las ganancias, en la economía del comportamiento, Kahneman y Tversky demostraron que dependiendo de si el individuo se encontraba en el dominio de las ganancias o de las pérdidas busca más riesgo, siendo las pérdidas en donde aumenta el nivel de riesgo dado que siente más las pérdidas que las ganancias.

³¹ Lunn, P. (2013). *Behavioural Economics and Regulatory Policy*. OECD.

³² Juegos de economía experimental, mediante los cuales se prueba el modelo de conducta individual de los participantes, la validez de las teorías económicas y/o detalla mecanismos de mercado (es así como desde la verificación de conductas individuales se puede inferir conductas colectivas, por ejemplo en caso de subastas)

³³ Brañas-Garza, P., & Espinosa, M. (2011). Economía Experimental y del Comportamiento. *Papeles del Psicólogo*.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 14 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- 4. Preferencias no lineales:** Los agentes al ser racionales se encuentran en la capacidad de ordenar sus preferencias de manera que siempre buscan la óptima para sus intereses, no obstante, la economía del comportamiento ha demostrado que la forma en que es presentada la opción si puede cambiar la decisión del individuo por más de que se trate de la misma opción, lo que viola el supuesto clásico de invariabilidad. A lo anterior se le conoce como **framing biases o sesgos por enmarcamiento**. En servicios de comunicaciones esto es especialmente cierto cuando se emplean estrategias de *promoción* que generan la sensación de descuentos o gratuidades. Un ejemplo que se identificó en los ejercicios de campo realizados por la CRC, es que los usuarios de los servicios de comunicaciones se ven altamente influenciados por el nombre de los planes. Paquetes con la etiqueta “Gold” o “Premium” tendían a ser escogidos por estratos más altos a pesar de que ofrecían opciones menos ventajosas.

La Economía del Comportamiento³⁴ ofrece una gama de herramientas que sirven en el estudio de la toma de decisiones en donde el comportamiento de los agentes refuerzan los sesgos que cuestionan los supuestos de la microeconomía neoclásica, algunos de ellos son:

- **Sobrecarga en la elección (*Choice Overload*):** Cuando se presentan al usuario una gran variedad de opciones y combinaciones al momento de la toma de decisiones, esto lo puede llevar a un nivel de confusión tal que comete errores en su elección dada la cantidad de alternativas que tiene para elegir. Según Barry Schwartz, en tanto el número de opciones a escoger aumenta, también lo hace el trabajo cognitivo requerido para comparar las diferentes opciones, lo que en últimas se traduce en una mayor probabilidad de que la opción escogida no sea la más adecuada para los intereses del usuario³⁵. En tal sentido, los hallazgos empíricos de la economía del comportamiento demuestran que no siempre más información es mejor.

Caso 1. Sobrecarga de ofertas.

❖ *En enero de 2015 (de acuerdo con el Formato 32 de la Resolución 3496 de 2015) para la combinación de tres servicios (voz móvil, sms y acceso a internet móvil) existía 5.918 planes, esto es 3 servicios elevados a la octava potencia para resultar en todas la diferentes combinaciones de servicios-precios-cantidades.*

- **Heurísticos (*Heuristics*):** Los usuarios toman “atajos” para poder reducir la complejidad de ciertas decisiones, de tal forma que pueden terminar basándose en un

³⁴ Como toda construcción científica se elabora sobre conceptos extraídos de la combinación de prácticas empírico-sociales y su correlación con fundamentos teóricos.

³⁵ Schwartz, B. (2004). *The Paradox of Choice: Why More Is Less*. New York: Brilliance Corp.

conjunto pequeño de información que posibilita ampliamente decisiones erradas o que no resultan las más adecuadas a sus intereses. Identificar éstos atajos por parte del regulador se constituye en un importante insumo para el análisis de la protección de derechos de usuarios de los servicios de comunicaciones y el ejercicio de la libre elección de éstos. Si el usuario emplea atajos de decisión, la información que por defecto le sea presentada debe ser información relevante, de forma simple y sobresaliente. Un ejemplo de un heurístico es el de tipo “anclaje”, en éste la percepción de las personas está influenciado por un punto de referencia. Por ejemplo, el precio de la primera casa que muestra un agente inmobiliario puede servir como un ancla para que a partir de ahí los individuos comparen el precio de las demás casas³⁶.

Caso 2. Anclajes

- ❖ *En los estudios de psicología del consumidor (Konrad Lorenz, 2014), se identificó que un 40% de los usuarios tiende a considerar la favorabilidad económica de un plan de voz en función de heurísticos como por ejemplo, el cobro por segundos, sin analizar su historial de uso, pues es dependiendo del tiempo al aire que consuma que le favorecerá o no un plan que tarifique por segundos.*

- **Efecto de las creencias (*Endowment effect*):** Existe cierta resistencia a dejar un servicio que se tiene, no necesariamente fruto de un análisis de las condiciones actuales del mismo, sino posiblemente a raíz de consideraciones erradas. Las personas en general prefieren no hacer nada antes que generar un cambio³⁷. Creencias colectivas como “es mejor malo conocido que bueno por conocer”, es lo que constituye en sí mismo una barrera para operadores entrantes que puedan llegar a impulsar la competencia en calidad y precios pero se enfrentan a una base de usuarios reducida en alguna proporción por el efecto *endowment*.

Caso 3. Aversión al cambio

- ❖ *Según los datos de OVUM, empresa de análisis de mercado si bien en Colombia a tercer trimestre de 2015, la tasa de Churn es cerca de 1.3 veces la media mundial³⁸; de acuerdo con los ejercicios de psicología del consumidor, los usuarios de servicios de comunicaciones aún mantienen un patrón de alta resistencia al cambio, en parte gracias a una desesperanza*

³⁶ Samson, A. (2014). *The Behavioral Economics Guide 2014*.

³⁷ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD / OCDE. (2008). *Enhancing Competition in Telecommunications: Protecting and Empowering Consumers*.

³⁸ Al tercer trimestre de 2015 la Tasa de Churn mundial equivale a 3.13, mientras que la de Colombia para el mismo periodo es de 4.13.

aprendida que se quedó en el imaginario de que todos los operadores son lo mismo.

- **Decisiones por defecto (*Defaults*):** las reglas y procedimientos establecidos de forma automática o *por defecto* por parte de las empresas e incluso por parte de las autoridades, pueden favorecer ciertos sesgos de comportamiento por la inacción de los usuarios. Cuando las decisiones demandan un análisis profundo comparativo, la teoría muestra que los individuos dejan su decisión en manos de un tercero que por lo general estableció una respuesta *por defecto* en caso de indecisión de los agentes. El ejemplo más común es la donación de órganos, varios estudios, entre ellos el de Eric Johnson & Daniel Goldstein "*Defaults and donation decisions*", muestran que los países en donde para donar órganos los interesados deben llenar un formulario aprobando la donación tienen las tasas de donación más bajas, mientras que los países en donde el formulario lo tienen que llenar las personas que no quieren donar sus órganos tienen las tasas más altas.

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 casuas 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).*

- **Aversión a la pérdida (*Loss Aversion*):** Se ha demostrado que para los consumidores en general es preferible evitar una pérdida frente a una posible ganancia. Esto puede estar relacionado con la resistencia al cambio puesto que las posibles pérdidas de un cambio de operador son ponderadas por encima de las posibles ganancias (de corto y largo plazo) de dicho cambio. Tversky y Kahneman en su escrito "*Loss Aversion in riskless choice*", incorporaron la aversión a la pérdida en un modelo de elección del consumidor, en donde éstos asignaban cerca del doble del peso en no consumir una

unidad de un bien que en el aumento de una unidad del mismo bien, es decir, se privilegiaba las pérdidas por encima de las ganancias³⁹. Lo anterior podría explicar por qué los seres humanos a veces reaccionan más a las penalidades que a las recompensas en el objetivo de crear un hábito.

- **Descuento hiperbólico (*Hyperbolic Discount*):** Los individuos tienden a dar mayor importancia a los costos-beneficios presentes que a los futuros. Este proceso es responsable de decisiones que analizadas desde el punto de vista cuantitativo parecen altamente contradictorias con un comportamiento racional no acotado.

Caso 5. Menor valoración del futuro

- ❖ *Si se elimina una fuente de descuento hiperbólico en el mercado es posible obtener precios de mercado inferiores dado que se genera claridad y transparencia en los valores de cada servicio y/o bien adquirido. Es por ello que tras la eliminación de las cláusulas de permanencia para los servicios móviles en Colombia las ofertas comerciales por parte de los operadores se han modificado y ahora incluyen ofertas históricamente inferiores.*

2.3 Estrategias que favorecen el conocimiento de las necesidades de los usuarios y la toma de decisiones

2.3.1 Diagnóstico y recomendaciones basadas en estudios de psicología del consumidor para el ejercicio efectivo de los derechos de los usuarios

De acuerdo con el marco teórico presentado en la introducción y en el numeral anterior, con el fin de entender a profundidad el rol que juegan los usuarios en el mercado y cómo su proceso de toma de decisiones tiene un impacto significativo en la manera en la que los operadores orientan su actividad, además del catálogo exhaustivo de derechos, los múltiples canales de atención y el favorecimiento del uso del derecho de petición para el ejercicio de los derechos, se incorporan en esta propuesta nuevas herramientas de análisis, con el fin de expedir una regulación que respeta la naturaleza de los mercados, reconociendo que el proceso de toma de decisión del usuario debe ser más fiel a las necesidades de éste, ya que un proceso que privilegia el principio de elección de los usuarios favorece la experiencia satisfactoria del uso de las comunicaciones, optimiza el uso de las mismas y promueve la competencia y la calidad de los servicios.

Sobre la base de un análisis normativo que identifica el cumplimiento de la regulación, para el fin de poner al servicio de los usuarios y del mercado los beneficios de la simplificación, la claridad y la

³⁹ Lunn, P. (2011). Telecommunications Consumer: A Behavioural Economic Analysis. *ESRI*.

transparencia de la relación proveedor – usuario se emprendieron ejercicios de psicología del consumidor fundamentados en la economía del comportamiento.

A partir de este nuevo enfoque, el usuario juega un papel mucho más activo, especialmente en la identificación de sus necesidades y en la búsqueda de aumentar su satisfacción con los servicios de comunicaciones prestados, por lo que se espera que a partir de sus decisiones de consumo genere en la oferta incentivos, con el fin de recibir mejores ofrecimientos, atención, y calidad. Si bien hoy la regulación se ocupa del contexto de la toma de decisiones de los usuarios, en esta línea de intervención, en el futuro su implementación supondrá procesos de transformación de la cultura de consumidor a través de nuevas estrategias para que los usuarios asuman su papel como agentes del sector y tengan una participación activa y consciente en el mismo.

2.3.2 Objetivo de los ejercicios de psicología de consumidor

De lo expuesto se evidencia que es fundamental 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.

Es así como, partiendo del enfoque inductivo que sirve a la Economía del Comportamiento se ha abierto el camino para estudiar el actuar de los usuarios y su entorno, con lo cual es posible una mejor aproximación a sus conductas económicas. Para esto, en el año 2014 se adelantaron entrevistas y 5000 encuestas en las distintas regiones del territorio nacional, lo cual coadyuva al proceso de reformulación de las medidas regulatorias que actualmente se adelanta, en aras de permitir que la información que le es suministrada al usuario y la misma regulación, constituyan una herramienta más efectiva, simple, clara y transparente, que contribuya al beneficio social.

Para estos efectos la CRC evidenció la necesidad de realizar ejercicios puntuales de psicología del consumidor, atendiendo a metodologías de carácter cualitativo y cuantitativo, para explorar el proceso de decisión del usuario y sus principales problemáticas en la relación con su operador. Para ello se contrató un equipo experto⁴⁰ en psicología del consumidor y economía del comportamiento, para la realización de 25 ejercicios de psicología del consumidor a usuarios de los servicios de telefonía, internet y televisión; con el propósito de identificar los niveles de comprensión y análisis de dichos usuarios respecto del marco normativo, y de la distinta información a través de la cual se le da a conocer las condiciones de los servicios, sus obligaciones y los derechos que le asisten; así como conocer las creencias, percepciones, expectativas y comportamientos de los usuarios frente a la prestación de los servicios de comunicaciones y a su relación con los operadores.

⁴⁰ Este acompañamiento a la CRC fue adelantado por la Fundación Universitaria Konrad Lorenz.

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 19 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

El objetivo general de la investigación adelantada fue 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.

Es así como dichos ejercicios tuvieron entre otras las siguientes finalidades específicas:

- Identificar las características de los procesos de decisión de los usuarios de los servicios de comunicaciones.
- Describir las diferentes influencias que poseen los mecanismos de divulgación de derechos y deberes de los usuarios de los servicios de comunicaciones, sobre sus procesos de decisión y sobre el uso de los recursos disponibles para su protección.
- Identificar relaciones específicas presentes entre los diferentes componentes informativos desarrollados para el usuario por parte de la CRC y sus procesos de decisión, evaluación e intención de uso de los diferentes recursos disponibles para la protección del usuario.
- Diferenciar las características del proceso de decisión de los usuarios en relación con su perfil sociodemográfico y el tipo de condiciones de intercambio en las cuales se encuentre.

Con el fin de dar cumplimiento a los objetivos previamente enunciados, en las distintas regiones del país (8 ciudades⁴¹) fueron desarrollados 25 ejercicios de psicología del consumidor enmarcados en las siguientes temáticas:

- Derechos y obligaciones generales de los usuarios
- Contratación
- Peticiones, quejas y recursos –PQR-
- Mecanismos obligatorios de atención al usuario
- Facturación
- Suspensión del servicio
- Terminación del contrato y cancelación de servicios
- Prestación de servicios bajo la modalidad de prepago
- Mensajes cortos de texto - SMS- y mensajes multimedia –MMS
- Equipos terminales
- Mecanismos de divulgación de derechos y deberes de los usuarios de los servicios de comunicaciones
- Mecanismos alternos de solución de controversias
- Prescripción
- Portabilidad numérica
- Roaming internacional
- Servicios de televisión
- Calidad del servicio

⁴¹ Bogotá, Barranquilla, Pasto, Quibdó, San Andrés, Granada, Bucaramanga y Mocoa

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 20 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

- Portales web y aplicaciones
- Empaquetamiento de servicios
- Cláusulas de permanencia mínima

2.3.3 Metodología empleada en los ejercicios de psicología del consumidor

El enfoque metodológico empleado en el desarrollo de los ejercicios de psicología del consumidor contó con un diseño mixto de investigación en el cual se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas para triangular y darle mayor confiabilidad y validez a los hallazgos de la investigación. En consistencia con ello, se utilizaron técnicas cualitativas y cuantitativas definidas por ser las más adecuadas para responder a las preguntas que se plantearon a los usuarios.

En efecto, se llevó a cabo el estudio general a lo largo del territorio nacional, que incluyó cuatro ciudades principales y cuatro municipios escogidos de acuerdo con su importancia para las regiones en donde se encuentra ubicado. En cada una de las 8 ciudades escogidas se desarrollaron dos componentes: un estudio descriptivo-correlacional de corte cuantitativo y otro componente cualitativo consistente en sesiones de grupo y entrevistas. En ambos componentes se evaluaron aspectos similares para poder utilizar la información cualitativa como un complemento de profundización de los factores analizados en la encuesta.

No obstante, algunos aspectos relacionados con creencias, actitudes y motivación de los usuarios fueron tema exclusivo de las sesiones focales. Adicionalmente, en cada localidad geográfica incluida en el estudio se llevaron a cabo sesiones para evaluar particularmente el servicio de televisión. En dos de los ejercicios relacionados con servicios de larga distancia y roaming internacional se realizaron entrevistas a profundidad con usuarios de dichos servicios.

Es así como fueron desarrolladas 3 líneas metodológicas generales que cubrieran los 25 ejercicios de la investigación, las cuales se describen a continuación:

- Línea Experimental: Se adelantaron 7 experimentos en la ciudad de Bogotá cuyo objetivo fue responder aquellas preguntas cuyo abordaje difícilmente se puede realizar a través de cuestionarios o sesiones focales.
- Línea Cualitativa: Se adelantaron sesiones focales y entrevistas a profundidad en las 8 ciudades establecidas, con el fin de indagar acerca de puntos requeridos por los ejercicios investigativos.
- Línea Cuantitativa descriptiva-correlacional: A través de una encuesta fueron abordados las distintas temáticas propuestas en las 8 ciudades establecidas.

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 equipos y

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 21 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

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.

La información provista por este análisis, es fundamental para la estructuración de esta propuesta, pues permite conocer desde otra perspectiva el razonamiento de los usuarios, y de esta manera se proponen medidas que propenden por su protección, y que no requieren que los mismos inicien acciones o inviertan recursos adelantando trámites.

Los resultados del desarrollo de los estudios de psicología del consumidor adelantados en los términos previamente descritos, así como las problemáticas evidenciadas en la relación operador - usuario de servicios de comunicaciones, se encuentran analizadas con detalle a lo largo del presente documento.

2.4 Medición de la percepción de la calidad de los servicios de comunicaciones

Durante los años 2014, 2015 y 2016 la CRC viene adelantando en todo el territorio nacional una medición de calidad a través de encuestas telefónicas enfocada en la percepción de los usuarios respecto de la prestación de los servicios fijos y móviles de telefonía, internet y televisión por suscripción. Esta iniciativa hace parte de las medidas orientadas a determinar las problemáticas que se presentan en la prestación de dichos servicios y en la relación operador- usuario, permitiendo así fortalecer o establecer nuevas medidas que garanticen el cumplimiento y protección de los derechos de los usuarios.

El objetivo de esta medición es conocer de primera mano la percepción de los usuarios en las cuatro (4) principales etapas en su relación con el operador: la calidad del servicio, la facturación, la atención al cliente y la solución de peticiones, quejas y recursos (PQR). Esta información no solamente va a permitir conocer el nivel de satisfacción del usuario en los diferentes servicios sino también los puntos en los que la regulación puede ayudar a fortalecer la relación entre los agentes del mercado.

Es así, como esta medición tiene como finalidad construir a través de la experiencia declarada por los encuestados, un perfil del usuario representativo de los diferentes servicios de comunicaciones, de manera que la CRC pueda conocer la experiencia de éstos en diferentes etapas de la prestación del servicio, en especial, respecto de la calidad del servicio, la facturación, la atención al cliente y la solución de peticiones, quejas y recursos (PQR).

Las principales fortalezas de la medición están en su **continuidad**, mes a mes se están haciendo encuestas lo que disminuye los impactos coyunturales en la evaluación; la **representatividad** de la muestra, con márgenes de error por servicio y proveedor, bastante bajos; se cuenta con un nivel

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 22 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

de confianza del 95% y un margen de error del 3% y su **diversidad geográfica**, teniendo una foto general del país.

2.4.1 Metodología empleada en la medición

Para la medición en cuestión se aplicó un muestreo aleatorio simple a partir de la base de datos de números telefónicos fijos y móviles provista por la consultora de investigación de mercados. Fue evaluada la opinión de los usuarios en las distintas etapas de interacción con sus operadores de servicios de telefonía, internet y televisión. Con esto se pretende entender la experiencia del usuario en el momento de la oferta, así como los distintos canales de atención con que cuentan los operadores, la calidad de éstos, y el conocimiento y usabilidad que el usuario da a los mismos.

Esta actividad se inició y desarrolló durante el año 2014, contempló 37.600 encuestas y durante el 2015 contempla para tales servicios 76.000 encuestas, (incluidos los Operadores Móviles Virtuales y Operadores Entrantes para el segundo semestre del año), distribuidas en los cinco (5) servicios anteriormente mencionados y en dieciséis (16) ciudades, las cuales están clasificadas de la siguiente manera:

- Las trece (13) ciudades más representativas del país según el DANE: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio, lo que hace que esta muestra sea comparativa con otros estudios estadísticos en Colombia realizados por el DANE.
- Tres (3) ciudades que son de especial interés de la CRC para la formulación de políticas regulatorias: Leticia, Quibdó y San Andrés.

En el primer semestre de 2014 se realizaron 14.400 encuestas:

| Servicio evaluado | Encuestas | Error |
|----------------------------|---------------|--------------|
| Telefonía Fija Residencial | 3.926 | 1,56% |
| Telefonía Móvil | 6.480 | 1,22% |
| Internet Fijo Banda Ancha | 1.614 | 2,44% |
| Internet Móvil | 2.380 | 2,01% |
| TOTAL | 14.400 | 0,82% |

En el segundo semestre de 2014 se realizaron 23.244 encuestas:

| Servicio evaluado | Encuestas | Error |
|----------------------------|-----------|-------|
| Telefonía Fija Residencial | 3.600 | 1,6% |
| Telefonía Móvil | 9.044 | 1,0% |
| Internet Fijo Banda Ancha | 2.800 | 1,8% |
| Internet Móvil | 3.600 | 1,6% |

| | | |
|----------------------------|---------------|--------------|
| Televisión por Suscripción | 4.200 | 1,5% |
| TOTAL | 23.244 | 0,64% |

En el primer semestre de 2015 se realizaron 30.400 encuestas:

| Servicio evaluado | Encuestas | Error |
|----------------------------|---------------|--------------|
| Telefonía Fija Residencial | 5.854 | 1,28% |
| Telefonía Móvil Pospago | 4.538 | 1,46% |
| Telefonía Móvil Prepago | 7.257 | 1,15% |
| Internet Fijo Banda Ancha | 7.069 | 1,17% |
| Internet Móvil Suscripción | 2.854 | 1,83% |
| Internet Móvil Demanda | 874 | 3,31% |
| Televisión por Suscripción | 1.954 | 2,22% |
| TOTAL | 30.400 | 0,56% |

En el segundo semestre de 2015 se realizaron 47.080 encuestas:

| Servicio evaluado | Encuestas | Error |
|----------------------------|---------------|-------------|
| Telefonía Fija Residencial | 3.274 | 1,7% |
| Telefonía Móvil Pospago | 7.322 | 1,1% |
| Telefonía Móvil Prepago | 14.632 | 0,8% |
| Internet Fijo Banda Ancha | 2.012 | 2,2% |
| Internet Móvil Suscripción | 5.636 | 1,3% |
| Internet Móvil Demanda | 9.014 | 1% |
| Televisión por Suscripción | 5.636 | 1,3% |
| TOTAL | 47.080 | 0,5% |

Respecto del diseño muestral es preciso señalar los siguientes aspectos:

- Esta medición inicio en el primer semestre de 2014, para la medición del segundo semestre de dicho año y en adelante se incluyó el servicio de televisión por suscripción.
- Para la medición del segundo semestre de 2015 se incluyeron⁴² Operadores Móviles Virtuales y Operadores Entrantes.
- El margen de error por servicio y de la medición total fue cada vez más pequeño. Si se excluyen las observaciones del servicio de televisión, la muestra entre un semestre y otro aumentó 32,2%.

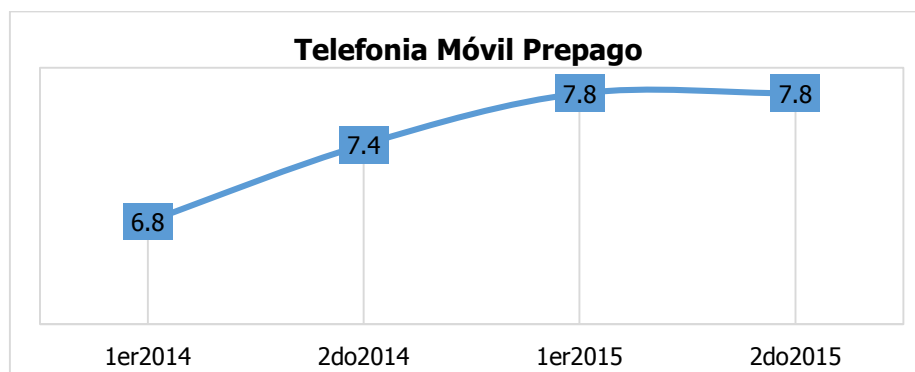
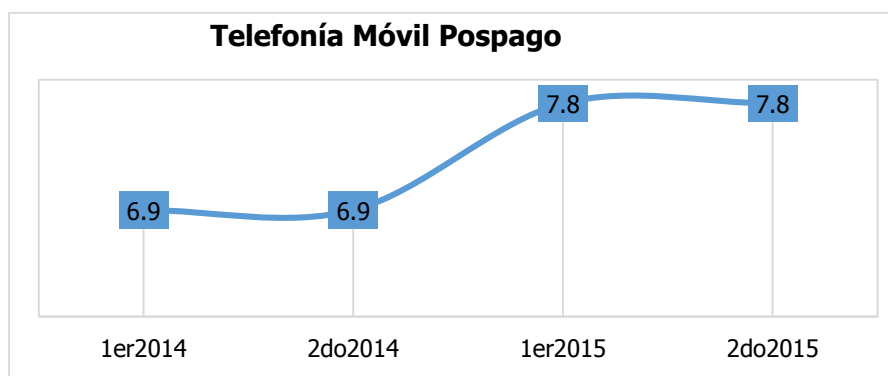
⁴² EXITO, ETB, UFF y VIRGIN.

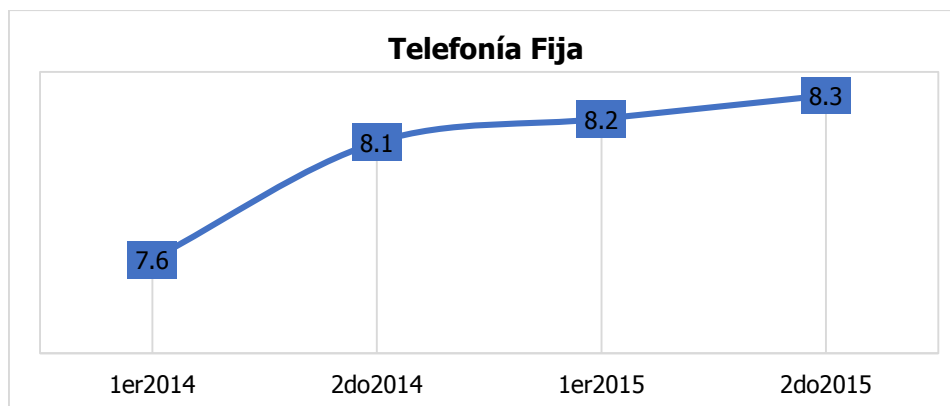
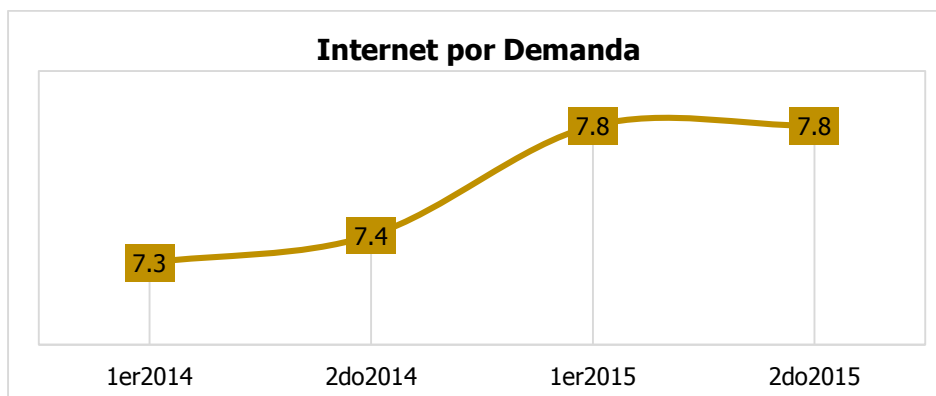
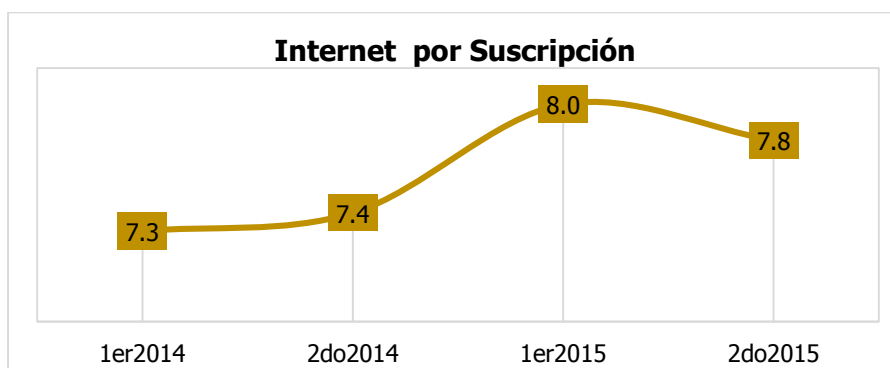
- La fortaleza del diseño muestral en ambas mediciones ha guardado unos márgenes de error inferiores al 3% por servicio, sin embargo, en la distribución de encuestas del segundo trimestre se procuró que el margen de error de los operadores principales (Claro, Movistar, Une y Tigo) fueran cada vez más pequeños por lo que no solamente se pueden hacer inferencias por servicio sino también por operador, especialmente los aquí mencionados.

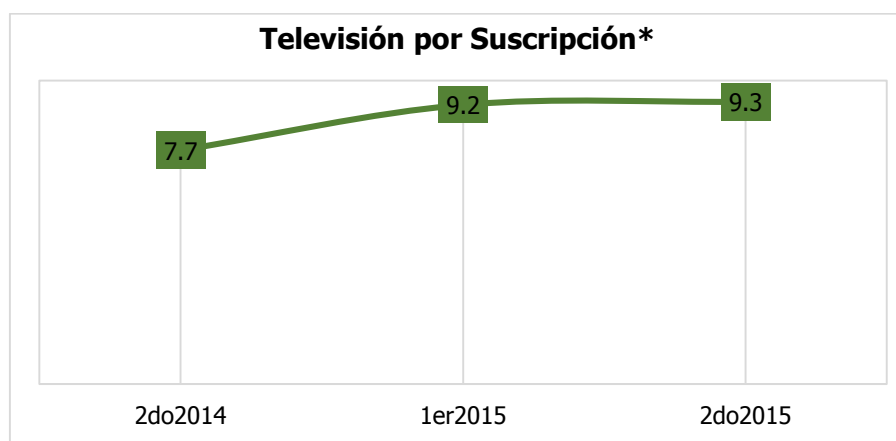
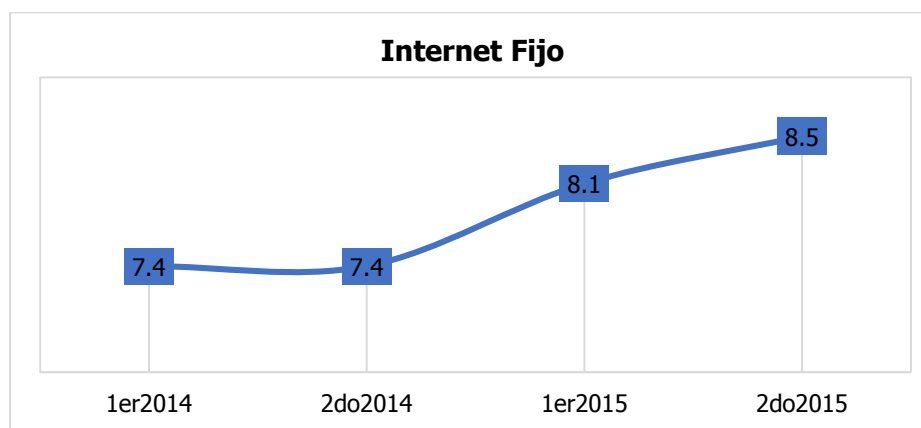
2.4.2 Hallazgos generales de la medición 2014 – 2015

En términos generales frente a la medición realizada en el año 2014 y primer semestre de 2015 puede observarse la siguiente evolución de la calificación general y espontánea de los servicios evaluados, la cual se presenta en términos de 1 a 10, siendo 1 la calificación más baja y 10 la mejor.

Evolución de percepción de los servicios por semestre







*En el primer semestre de 2014 no se efectuó medición para el servicio de Televisión por Suscripción

De acuerdo con las anteriores gráficas podemos observar lo siguiente:

- En todos los servicios evaluados se experimenta una tendencia creciente en la calificación general comparando el segundo semestre del año 2015 con el mismo semestre del año anterior.
- Los servicios de telefonía fija y televisión por suscripción son los mejores calificados durante todos los semestres.
- El servicio que obtuvo el puntaje más alto durante el segundo semestre de 2015 es Televisión por Suscripción con una calificación de 9.3 percepción que ha mejorado un 20% con respecto al año anterior.
- El servicio de móvil pospago obtuvo 7,8 lo que representa una mejora del 13% con respecto al segundo semestre del año anterior.

3 ENTORNO EN LA RELACIÓN OPERADOR - USUARIO. ANÁLISIS DE PETICIONES, QUEJAS Y RECURSOS (PQR)

En el presente capítulo acorde con la perspectiva teórica de la economía del comportamiento, se analiza la evolución y estructura de las peticiones y quejas presentadas en los años 2013 y 2014, teniendo en cuenta que son una fuente primordial de información de la relación entre los operadores y los usuarios. Esta actividad se realiza principalmente para los servicios provistos a través de redes móviles; para servicios de telecomunicaciones fijos como Televisión por Suscripción, Internet y Telefonía fija, a la fecha no se cuenta con información que permita analizar la evolución de las quejas y peticiones de los usuarios de tales servicios, aclarando en todo caso que ello no debe entenderse como una ausencia de argumentos y/o motivación para las propuestas que se realizan sobre los mismos en la presente iniciativa.

De cualquier modo, esta Comisión viene adelantando esfuerzos interinstitucionales con las entidades encargadas de efectuar las actividades de vigilancia y control respecto del régimen de protección al usuario, tales como la ANTV y la SIC, y en tal sentido actualmente se están elaborando una serie de modificaciones a la forma de recolección de la información a través del mejoramiento y creación de los formatos de reporte de las peticiones y quejas que recopilan los distintos operadores de telecomunicaciones, tanto de servicios fijos como de servicios móviles, tal y como se evidenciará en la propuesta regulatoria que acompaña el presente documento.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo inicia con las fuentes de análisis en relación con las PQR; posteriormente se presentan los resultados del análisis de la información disponible en materia de PQR, y se plantean algunos elementos regulatorios que se consideran relevantes en la dinámica entre el operador y el usuario. Con todo lo anterior, se plantean finalmente algunas conclusiones del análisis realizado en este capítulo.

3.1 Las fuentes de análisis en relación con las PQR

El Régimen vigente de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones en aras de maximizar el bienestar social de los usuarios está orientado a:

- La masificación del acceso y uso de las TIC para el efectivo ejercicio de los derechos de los usuarios.
- El fortalecimiento de todos los deberes de información por parte del proveedor frente al usuario.
- La primacía de la favorabilidad del usuario.
- La prestación de los servicios en forma continua y eficiente, de acuerdo con las condiciones de calidad previstas en la regulación.

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 28 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Uno de los pilares es el deber de información, bajo la premisa de que un usuario informado conoce y ejerce adecuadamente sus derechos, haciéndolos valer a través del trámite de PQR-Peticiones, Quejas y Recursos-, para lo cual fueron habilitados nuevos medios de atención, tales como la página web del operador y una red social, manteniendo los tradicionales, esto es la línea telefónica y la oficina física.

Vale la pena mencionar que de conformidad con las definiciones dadas mediante la Resolución CRC 3066 de 2011 cuando se hace referencia a las **peticiones** se trata de cualquier solicitud de servicios o información asociada a la prestación de servicios que presta el proveedor o cualquier manifestación en la que se solicite algún derecho derivado del contrato, mientras que las **quejas** generalmente están encaminadas a la manifestación de inconformidad del usuario asociada a la facturación, prestación del servicio o calidad en la atención. Por su parte, los **recursos** tienen que ver con la manifestación de inconformidad respecto de las decisiones tomadas por el proveedor, por lo cual se solicita su revisión.

En ese orden de ideas, cuando los usuarios consideran vulnerados sus derechos deben presentar su petición⁴³ directamente ante su proveedor de servicios, en forma verbal, escrita o mediante cualquier medio tecnológico o electrónico dispuesto para tal fin y exigiendo el radicado respectivo; el proveedor debe dar respuesta a dicha solicitud dentro de los 15 días hábiles siguientes y notificarle lo decidido.

Si la respuesta dada por el proveedor de servicios es adversa a los intereses del usuario o no es considerada satisfactoria, éste puede manifestar su inconformidad ante el proveedor mediante un recurso de reposición en subsidio apelación que debe interponer máximo dentro de los 10 días hábiles siguientes. Si el proveedor sigue firme en su decisión, el mencionado recurso deberá ser enviado por el proveedor a la SIC para que esta entidad tome la decisión final sobre el asunto.

Nota Destacada 1. Confusión en el procedimiento de las PQR

- ❖ *De acuerdo con los ejercicios de psicología del consumidor realizados en el año 2014, cuando se indagó a los usuarios acerca del procedimiento para interponer una PQR, se presentaron desaciertos en cuanto a los tiempos de respuesta del proveedor y la cancelación o cierre de la PQR, por cuanto el usuario espera que la respuesta sea inmediata*

Con el fin de realizar un análisis de la participación de las quejas en el total de usuarios, así como una categorización de los problemas aquejados por los peticionarios, se tendrá en cuenta la información correspondiente a las peticiones realizadas por los usuarios y las quejas interpuestas ante los proveedores de acuerdo con la información suministrada por la SIC.

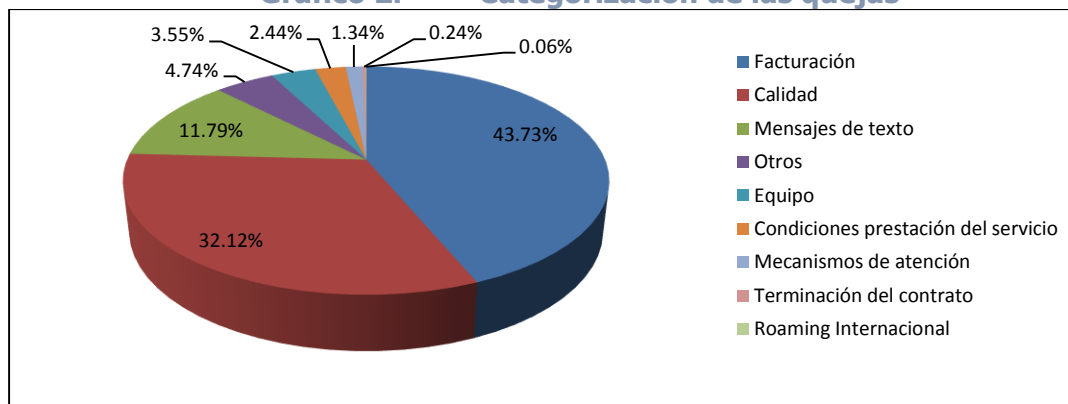
⁴³Se contabiliza como una queja en los informes que los proveedores de telecomunicaciones remiten a la SIC.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 29 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Ahora bien, es pertinente recordar que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, reportan a la SIC atendiendo a la **Circular SIC 014 de 2012**, la información relativa a sus peticiones y quejas, las cuales se encuentran clasificadas en 43 tipologías para las quejas y 36 para las peticiones.

A manera de referencia, y sin perjuicio del desarrollo del análisis de las PQR que se realiza en la sección siguiente, cabe mencionar que en el **Gráfico 2** se puede observar que dentro de las quejas de los servicios móviles (internet y telefonía) existen tres grandes temas que son recurrentes, Facturación, Calidad y Mensajes de texto. En cuanto a la Facturación, el rubro con mayor participación (43,7%), se pueden localizar quejas asociadas a la inconformidad por cobros injustificados, reporte injustificado a centrales de riesgo, cambio de ciclo de facturación, oportunidad en la entrega de la factura, transferencia de saldos en el servicio prepago, vigencia de las tarjetas prepago e inconformidad por cobro, suspensión, activación, desactivación y bloqueo del servicio, entre otros.

Gráfico 2. Categorización de las quejas



Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio

Por su parte, las quejas asociadas a la Calidad del servicio, con menos subcategorías que Facturación, representaron cerca del 32,1% del total de quejas presentadas en el 2014. En esta categoría se encuentran quejas como falta de disponibilidad del servicio por falla técnica, inconformidad con la compensación, inconformidad con la velocidad o intermitencia del servicio de acceso a internet y falta de disponibilidad del servicio en áreas de cobertura informada por el proveedor.

En lo que respecta a las quejas por los mensajes promocionales de texto, la tercera categoría en términos de participación (11,79%), involucra la inconformidad de los usuarios por el cobro de aplicaciones no solicitadas, el envío continuo de mensajes cortos de texto con información promocional y la falta de claridad en los mecanismos de aceptación del servicio.

3.2 Análisis de las quejas en el mercado móvil colombiano

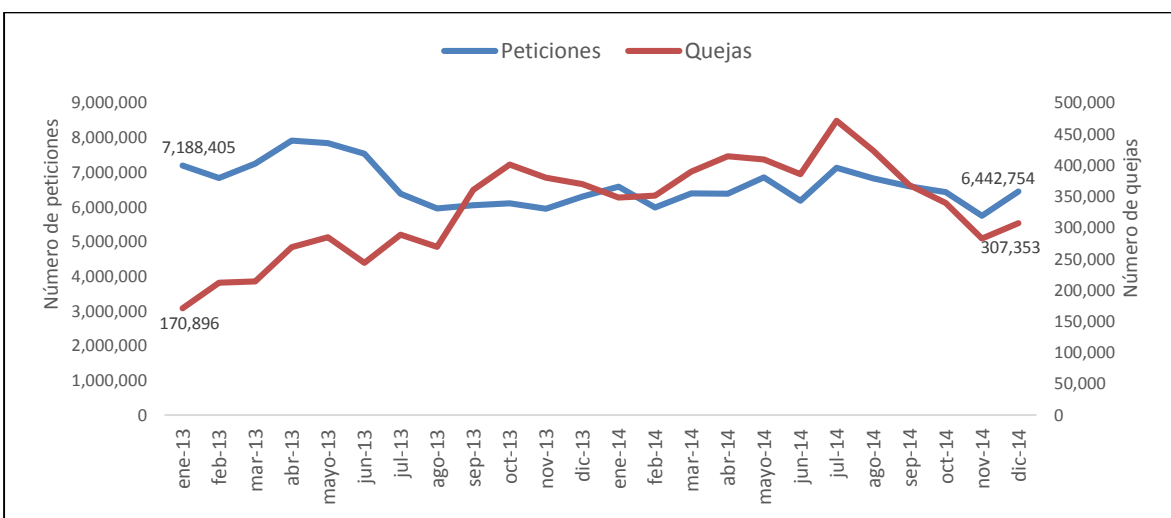
Las PQR como canal privilegiado de comunicación, entre usuarios y operadores, enfrentan un reto importante puesto que su comportamiento es muy sensible a choques exógenos, tales como la entrada de un nuevo operador con ofertas llamativas⁴⁴, cambios en las condiciones del ejercicio de los derechos objeto de medidas, caída de las redes, mantenimiento estacional de la infraestructura, entre otros. Cuando se analiza el comportamiento de las PQR en el tiempo, se observa que dicha serie no puede ser categorizada como cíclica o con tendencia ni tampoco como una serie con componentes de estacionalidad o estacionarios, se trata más bien de una serie con aleatoriedad, las cuales se caracterizan por un comportamiento irregular, fluctuaciones causadas por sucesos impredecibles o no periódicos.

Si bien, en el **Gráfico 3** se puede apreciar que la cantidad de peticiones, presenta una tendencia decreciente para los años 2013 y 2014 de -10,37%, pasando de 7.188.405 peticiones en enero de 2013 a 6.442.754 en diciembre de 2014, se destaca un pico de solicitudes en abril de 2013, en donde se llegó a cerca de 8 millones, el máximo histórico hasta el momento. Es así como se evidencia que acorde con el comportamiento aleatorio de las quejas, se puede apreciar a su vez una tendencia positiva.

Es así como de enero de 2013 a julio de 2014 se experimentó una tasa de crecimiento en las quejas cercana a 63,73% no obstante, este último mes representó un punto de inflexión en la tendencia pues a diciembre de 2014 la tasa de crecimiento obtuvo márgenes negativos (-34,77%).

Gráfico 3. Evolución de las peticiones y quejas

⁴⁴Cuando en el mercado existen ofertas de planes más llamativas que las que actualmente tiene el usuario, este empieza a comparar aspectos del servicio que antes no percibía por lo que desarrolla un sesgo negativo de su servicio y sus niveles de tolerancia ante posibles fallas disminuyen por lo que la probabilidad de quejarse aumenta. En condiciones normales, los usuarios ante inconformidades no se cambian ante la primera falla sino que acumulan un proceso de desacuerdos antes de tomar la decisión en parte por la aversión al cambio y la desesperanza aprendida (creencia de que todos los proveedores son iguales).



Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio

En el año 2014 las quejas crecieron aproximadamente 29% -con un promedio trimestral de 8,25%- , mientras que los usuarios crecieron cerca de tres veces menos, con una tasa promedio trimestral de 2,56%. Si se parte del supuesto que las quejas son individuales y su registro es único, es decir, no hay un usuario que ponga más de una queja, tendríamos que el incremento promedio de las quejas -que se explica por el crecimiento de los usuarios- se encuentra entre el 30% y el 40%. Entre las múltiples causas posibles para esto, se han identificado tres principales:

- i. Usuarios que presentan insatisfacción con los servicios, lo cual se ve reflejado en un aumento de ciertas quejas específicas, o
- ii. El usuario es cada vez más exigente respecto de las condiciones de prestación del servicio, y por lo tanto más intolerante a las fallas. Esto puede deducirse de la alta participación que tiene la calidad en el total de quejas registradas, o
- iii. Gracias a los esfuerzos de la CRC y de la SIC hoy en día los usuarios conocen más sus derechos. Si bien aún falta camino por recorrer, cuentan cada vez más con herramientas para ejercerlos, lo que sin duda ha impactado el comportamiento de las quejas.

Nota Destacada 2. Conocimiento de los derechos

- ❖ *Los resultados del estudio experimental de psicología del consumidor, muestran que los usuarios tienen un conocimiento previo sobre varios aspectos de la normativa como por ejemplo frente al tema de compensaciones, deberes de información sobre el contrato, adquisición y cancelación de servicios y prórroga automática. No obstante, aún presenta dificultades en temas de cláusulas de permanencia, procedimientos de portabilidad, consultas de consumo, protección de datos y presentación de PQR.*

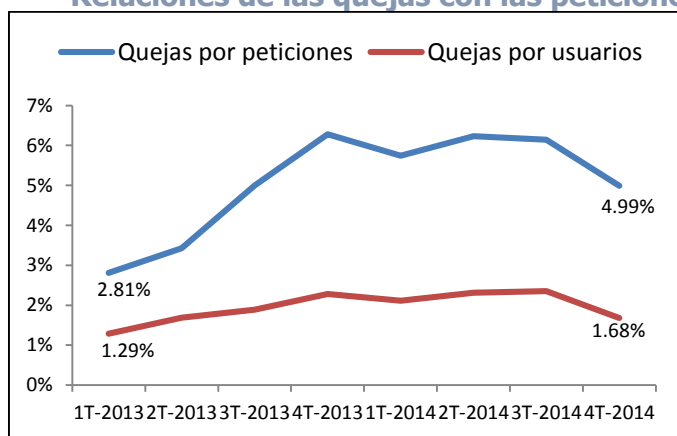


Si bien el comportamiento promedio de las quejas para el año 2014 fue creciente, a partir del mes de julio de ese año se observa una tendencia orientada a la disminución, la cual se explica por la reducción de las quejas en cuatro de las tipologías con mayor participación:

- Corte, suspensión, activación (...), desactivación, interrupción y bloqueo del servicio **(-10,78%)**.
- Activación y desactivación de servicios suplementarios **(-13,37%)**.
- Velocidad o intermitencia del servicio de internet **(-18,14 %)**.
- Inconformidad con la entrega y oportunidad de la factura **(-6,09%)**.

Cuando analizamos la relación que existe entre las quejas (con tendencia creciente) y las peticiones (con tendencia decreciente) se puede observar que para el cuarto trimestre de 2014 por cada 100 peticiones se registraron aproximadamente 5 quejas, lo que se traduce en un aumento de 77,58% con respecto al primer trimestre de 2013 en donde se presentaron 2,8 quejas por cada 100 peticiones (ver **Gráfico 4**) Lo anterior va en concordancia con el **Gráfico 3** en donde a lo largo de la serie se observa que las quejas en promedio han aumentado mientras que las peticiones han disminuido, es decir, existe una relación inversa entre ambas variables con una correlación negativa de -0,46. De igual manera, se observa que las quejas por usuario han aumentado marginalmente al pasar de 1,2 quejas por usuario en el primer trimestre de 2013 a 1,6 en el cuarto trimestre de 2014, reforzando la hipótesis de que buena parte del aumento de las quejas no se debe al aumento de los usuarios.

Gráfico 4. Relaciones de las quejas con las peticiones y los usuarios



Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio

Ahora bien, con el fin de identificar las características de los individuos que interponen las quejas, con los microdatos de la Medición de Calidad que realiza la Comisión se estimó un modelo de probabilidad marginal con una muestra de 6.479 encuestados con el objetivo de predecir la probabilidad de que un encuestado hiciera uso de los Mecanismos de Atención al Usuario (MAU).

Un fenómeno importante que contribuiría a explicar la interposición de una queja, se trata del tipo de plan: prepago y postpago. Pero los resultados de la encuesta, no señalan un patrón de los usuarios prepago a interponer más quejas que los usuarios postpago. De hecho como lo muestra la **Tabla 1** el 18% de los encuestados tanto en prepago como en postpago interpusieron una queja en los últimos 6 meses.

Tabla 1. PQR telefonía móvil por tipo de plan

| | | Ha usado MAU | | | Total |
|--------------|----------|--------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| | | Ha interpuesto PQR | NO ha interpuesto PQR | <NA> | |
| Tipo de Plan | Postpago | 141 | 626 | 1501 | 2268 |
| | Prepago | 286 | 1300 | 2626 | 4212 |
| Total | | 427 | 1926 | 4127 | 6480 |

Fuente: CRC

El punto de diferencia, se encuentra en los usuarios de internet móvil, quienes en su condición de prepago o postpago, reflejan cambios en su propensión a haber establecido una queja en los últimos 6 meses. Esto se evidencia en la **Tabla 2**, en donde los prepago registraron una tasa de quejas del 14,09% mientras que los postpago lo hicieron en un 9,02%. Esto puede implicar la necesidad de orientar el proceso regulatorio hacia las problemáticas prepago cuando se trata de servicios que operan como bienes de realización, es decir, que se conocen mejor una vez realizada su experiencia de consumo.

Tabla 2. PQR internet móvil por tipo de plan

| | | Ha usado MAU | | | Total |
|--------------|----------|--------------------|-----------------------|-------------|-------------|
| | | Ha interpuesto PQR | NO ha interpuesto PQR | <NA> | |
| Tipo de Plan | Postpago | 45 | 454 | 461 | 960 |
| | Prepago | 122 | 744 | 554 | 1420 |
| | <NA> | 118 | 707 | 790 | 1615 |
| Total | | 285 | 1905 | 1805 | 3995 |

Fuente: CRC

El tratamiento de las quejas y peticiones es componente principal en la atención al usuario por lo que los proveedores deben esmerarse en tener los canales adecuados para resolver las inquietudes y contar con las herramientas necesarias para atender los distintos requerimientos de sus clientes.

Más aun sabiendo que dentro de los aspectos que tienen en cuenta los usuarios para tomar la decisión con qué proveedor contratar, está el servicio al cliente, además de la cobertura, la tecnología y la tarifa⁴⁵. Un estudio liderado por ACMA⁴⁶ determinó que las cinco principales razones para elegir un proveedor de telecomunicaciones eran: precio, red de cobertura, variedad de servicios, **reputación del servicio al cliente** y la posibilidad de adquirir servicios empaquetados⁴⁷.

No obstante, al igual que los usuarios, las empresas también pueden enfrentar dificultades para valorar costos y beneficios futuras⁴⁸, ante la posibilidad de preferir cobrar altos precios y ofrecer una mala atención al usuario con el fin de obtener una buena rentabilidad de los usuarios ya captados. Esto por cuanto las firmas, al igual que los usuarios, tienden a valorar más el presente que el futuro, por lo que prefieren recibir una utilidad en el presente que obtener una utilidad esperada en el futuro⁴⁹.

Incluso si un proveedor se esfuerza en mejorar sus canales de atención pero los usuarios a la hora de contratar el servicio tienen en cuenta un servicio al cliente estándar, en parte porque no tienen como comparar este atributo entre los distintos proveedores, aquel proveedor que realizó la inversión no necesariamente aumentará su participación en el mercado sino que por el contrario se verá obligado a aumentar el precio del servicio para recuperar la inversión, lo que lo podría llevar a perder clientes⁵⁰.

Es fundamental entonces, que los usuarios cuenten con indicadores que les permitan comparar los aspectos de atención al cliente y solución de PQR para no solo maximizar sus elecciones sino también incentivar a los proveedores a mejorar dichos aspectos con el fin de que no se vea afectada su reputación. El hecho de que los usuarios cuenten con información precisa, amigable y en el momento adecuado acerca del comportamiento de la atención al cliente de los diferentes proveedores puede actuar como un "nudge"⁵¹ útil en la escogencia del proveedor con el cual contratar los servicios.

Al analizar las cifras de telefonía móvil en Colombia en el año 2014, Claro, Movistar y Tigo reúnen el 93,5% del mercado, siendo Claro el de mayor participación con el 53,8%, seguido de Movistar con 23,2% y Tigo con 16,5% (ver **Gráfico 5**). Los otros proveedores que componen el mercado son Avantel (0,48%), ETB (0,04%), Éxito (0,66%), Uff (0,96%) y Une⁵² (0,70%). Si bien la distribución

⁴⁵ Konrad Lorenz. (2014). *Estudio para la revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones*.

⁴⁶ Australia Communications and Media Authority

⁴⁷ Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

⁴⁸ Este comportamiento corresponde a la definición de "descuento hiperbólico", el cual se analizará en detalle más adelante.

⁴⁹ Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

⁵⁰ Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

⁵¹ Tal como lo recoge Pete Lunn de la teoría formulada por Richard Thaler y Cass Sustein en un análisis sobre la regulación y la economía del comportamiento, se puede entender por "Nudge" como la intervención regulatoria que valiéndose de hallazgos de economía del comportamiento altera el contexto de la toma de decisión con el fin de aumentar la probabilidad de que el usuario escoja una mejor opción.

⁵² La empresa Une ya oficializó su fusión con el proveedor Colombia Móvil (Tigo).

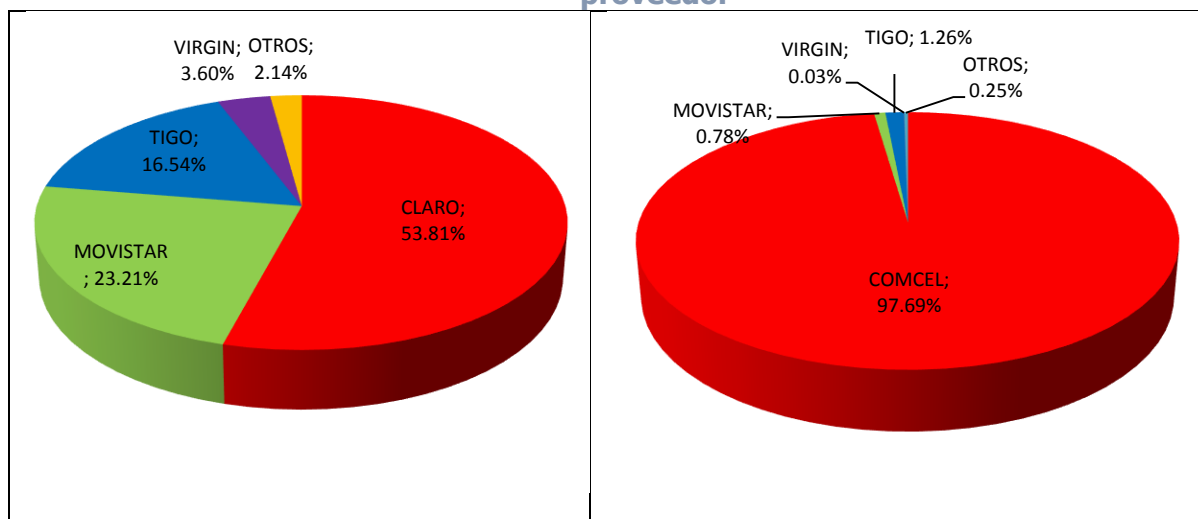
| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 35 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

de las quejas por proveedor ubica a Claro en primer lugar, presenta unos cambios con respecto a la participación de mercado que es importante resaltar.

En el **Gráfico 6** se puede observar que Claro es el proveedor que más recibió quejas en el año 2014 con cerca del 97%, seguido por Tigo y Movistar. A pesar de que Movistar tiene cerca de 1,4 veces los usuarios de Tigo, este último recibió 1,6 veces más quejas que el primero. Otro hecho interesante es que Movistar y Tigo con respecto a las quejas registradas en el año 2013 reportaron una disminución de aproximadamente 20% y 7,5% respectivamente, contrario a Claro que experimentó un aumento de 31%, al pasar de 3.349.113 quejas en el 2013 a 4.387.819 en el 2014.

| | | | | |
|---|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 36 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | |

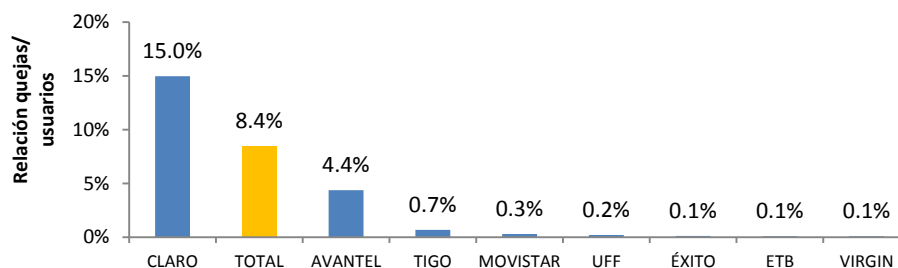
Gráfico 5. Participación de usuarios (izquierda) y quejas (derecha) por proveedor



Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio y ColombiaTIC

Ahora bien, suponiendo que cada usuario pone una única queja, según datos del 2014, en total se presentaron cerca de 8,4 quejas por cada 100 usuarios en donde Claro fue el proveedor que más quejas recibió con 15 quejas por cada 100 usuarios, seguido por Avantel, Tigo, Movistar, Uff, Éxito, ETB y Virgin.

Gráfico 6. Relación entre quejas y usuarios por proveedor para el año 2014



Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio y ColombiaTIC

Pasando a revisar la proporción de las tipologías de quejas más recurrentes en el país, en la **Tabla 3**, se puede observar la relación de las tres quejas más frecuentes para los años 2013 y 2014, en donde se evidencia que los usuarios en Colombia tienen una alta inconformidad con la calidad del

servicio, aunque es bueno señalar que de un año a otro, las quejas recibidas por esta tipología disminuyeron en cerca de 13,2%. Lo contrario sucede en las otras 2 tipologías referidas en la **Tabla 3**, pues el segundo lugar “inconformidad con el corte, suspensión, activación, desactivación, interrupción y bloqueo del servicio”, aumentó en cerca de 450%, siendo la tipología, que más creció en el lapso de un año. Por su parte, en cuanto a la inconformidad con la activación y desactivación de servicios suplementarios se destaca el tema relacionado con los mensajes de texto promocionales que tienen un cobro por suscripciones a servicios con prima; esta tipología aumentó de un año a otro en cerca de 58,9% al pasar de 333.071 quejas en el 2013 a 529.321 en el 2014.

Tabla 3. Quejas más recurrentes

| Quejas | 2013 | 2014 |
|--|--------|--------|
| Falta de disponibilidad del servicio por falla técnica | 38,22% | 25,57% |
| Inconformidad con el corte, suspensión, activación (...), desactivación, interrupción y bloqueo del servicio | 6,63% | 28,19% |
| Inconformidad con la activación y desactivación | 9,61% | 11,79% |

Fuente: Informe de Quejas Superintendencia de Industria y Comercio

Los resultados anteriores guardan una relación importante con los resultados obtenidos tanto en la Medición de Calidad del segundo semestre de 2014 como con los estudios de psicología del comportamiento llevados a cabo a lo largo de 2014. Tal como se observa en **Tabla 4**, en lo que respecta a los resultados de la Medición de Calidad, después de realizar 9.044 encuestas a usuarios de telefonía móvil y 3.600 a usuarios de internet móvil, la calidad del servicio fue un factor preponderante en las quejas interpuestas por los usuarios. Le siguen los problemas asociados al contrato y la facturación.

Es importante resaltar que una de las quejas recurrentes en lo que respecta al contrato fue la modificación unilateral de las condiciones pactadas, pues el proveedor aumenta el cargo del plan sin mediar autorización del usuario. Un cambio en la distribución de quejas entre un servicio y otro, fue el tema de los mensajes de texto, mientras que para los usuarios de telefonía móvil si representó un problema significativo, para los usuarios encuestados por el servicio de internet móvil, resultó un problema de menor magnitud.

Tabla 4. Quejas Medición de Calidad Semestre II 2014

| Telefonía Móvil | | Internet Móvil | |
|----------------------|---------------|----------------------|---------------|
| Queja | Participación | Queja | Participación |
| Calidad del servicio | 41,4% | Calidad del servicio | 76,3% |
| Contrato y tarifas | 24,5% | Contrato y tarifas | 13,0% |
| Facturación | 14,5% | Facturación | 5,0% |
| Mensajes de texto | 8,4% | Equipo terminal | 2,9% |
| Equipo terminal | 4,7% | Mensajes de texto | 1,0% |

Fuente: CRC

En complemento de lo anterior, cabe anotar que de acuerdo con los grupos focales, los problemas de mayor relevancia en la prestación del servicio se relacionan con la señal, debido a la caída de las llamadas, fallas en la red (voz y datos) y problemas de cobertura⁵³. En lo que respecta a temas de saldo, los usuarios prepago denuncian problemas con las recargas, evidenciando inconvenientes con la vigencia del tiempo recargado; que no en todos los casos es de 60 días; adicionalmente se perciben cobros no autorizados, derivados de los mensajes con promociones no solicitadas, que hacen que las recargas duren menos de lo planeado y se perciba como un engaño por parte del operador⁵⁴, tal como se analizará en detalle más adelante.

En una encuesta realizada a 4.325 personas en las ciudades de Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Pasto, San Andrés, Mocoa, Granada y Quibdó, al indagarse por los problemas más frecuentes en el servicio de telefonía móvil, el 15,40% de los encuestados, el porcentaje más alto, declaró que eran los problemas con la señal y la calidad de las llamadas el factor más molesto del servicio, seguido de los problemas con la facturación por cobros injustificados o no autorizados con el 12,32% y los mensajes de texto cobrados de manera engañosa o no autorizada con el 8,92%.

Nota Destacada 3. Algunos ejemplos de quejas

- ❖ *“Pues a mí me han cobrado por cosas que yo no he adquirido” (Bogotá)*
- ❖ *“Uno se queja pero es lo mismo. Con el plan de datos cada rato no funciona bien, me pasaron de técnico en técnico y al final no resolvieron el problema. Llevó 15 días sin servicio y ya me llegó la factura de paga” (Bucaramanga)*
- ❖ *“Cómo te cargan algo a la factura cuando ellos ni siquiera tienen la muestra de que lo aceptaste, uno a veces recibe la factura del internet que tiene que llegar por 35 mil pesos...una vez llegó por cincuenta y pico y decía que yo tenía horóscopo y nunca hubo una muestra de que yo hubiera aceptado eso pero me tocó pagar la factura, después de pagar la factura es que solucionan, pero no hay una evidencia diciendo, sí, tu mandaste mensajes aceptándolo entonces uno tiene que ver el mensaje y darle si o no o si no ellos asumen que uno lo acepto y así no me parece” (Barranquilla)*
- ❖ *“...Por ejemplo dicen que el plan cuesta 30 mil de internet pero cuando te llega el recibo te cuenta 70 pero no te dijeron que tenías que pagar otros accesorios que vienen consigo” (Barranquilla)*
- ❖ *“Supuestamente como le digo según la propaganda pero la realidad no se me ve reflejado eso, sobre todo los últimos meses” (Quibdó)*

⁵³ Konrad Lorenz. (2014). *Estudio para la revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones.*

⁵⁴ Konrad Lorenz. (2014). *Estudio para la revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones.*

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 39 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones :: Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- ❖ “...o que uno espera de cualquier servicio que compré pues que funcione y desafortunadamente aquí en MOCOYA y en el caso del Putumayo los servicios de telefonía móvil son muy malos, o sea es muy congestionado, no entran las llamadas, los mensajes llagan ya después del otro día, entonces el servicio es malo (Mocoya)”

3.3 Contribución al cambio en el entorno de la relación operador-usuario.

Según lo comentado al inicio del presente capítulo, en este numeral se presentan algunas referencias que complementan el análisis de las PQR, buscando identificar aspectos de manera transversal pueden afectar el comportamiento de las cifras.

Si se logra contribuir a que usuarios y proveedores actúen más allá de las actuales fronteras de la racionalidad acotada, la competencia y el bienestar en el mercado aumentará, no solo porque los consumidores comenzaran a transferir mayores recursos hacia las ofertas más eficientes, sino porque los proveedores podrán conmensurar mejor las ganancias de construir una relación de largo plazo con el usuario⁵⁵.

De acuerdo con Patrick Xavier⁵⁶, experto en economía del comportamiento, publicar indicadores de atención al cliente y efectividad en el manejo de las quejas y peticiones genera incentivos para que los proveedores mejoren en dicho aspecto, el hecho de que los indicadores sean comparables y presentados al público genera un ranking competitivo que influye en la valoración del impacto reputacional⁵⁷.

Es indispensable crear incentivos para que la atención al usuario no solamente se centre en la amabilidad en los medios de atención sino también en la efectividad de la ayuda. Se hace necesario publicar información relacionada con indicadores de dicha atención para que los usuarios la tengan en cuenta a la hora de tomar la decisión de consumo y a su vez los proveedores tengan un marco de referencia para la evaluación del riesgo reputacional.

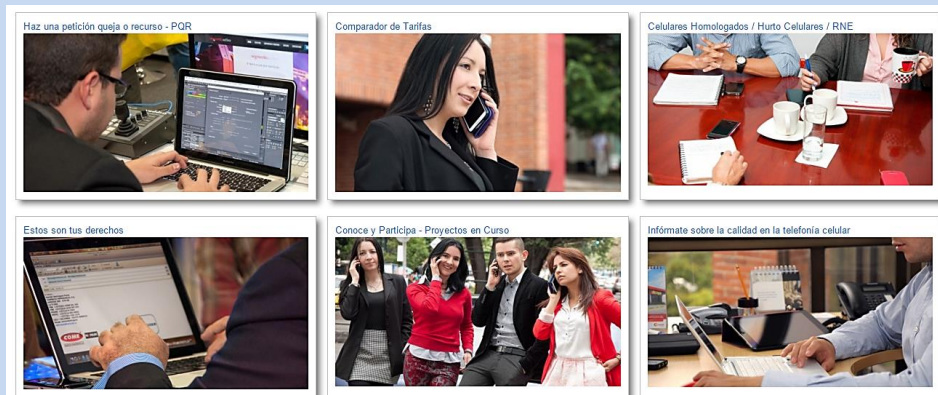
Por ello resulta crucial no solo estudiar al usuario sino al proveedor, porque es éste quien en últimas ofrecerá o no un mejor servicio, y finalmente tramitará mejor cualquier queja que se presente.

⁵⁵Xavier muestra que la tasa de rentabilidad de un usuario tiende a aumentar con el paso del tiempo, y que reducir en un 2 por ciento la pérdida de clientes tienen el mismo impacto en las utilidades que la reducción de costos del 10%.

⁵⁶Xavier, P. (2011). Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets.

⁵⁷ A manera de referencia cabe anotar que, de acuerdo con un informe de la Autoridad de Comunicaciones y Medios de Australia (ACMA), cerca del 17% de los consumidores encuestados declararon tener en cuenta indicadores de atención al cliente a la hora de escoger un producto o servicio (ACMA, 2011).

Nota Destacada 5. Mecanismos de información del usuario



- ❖ *La Comisión de Regulación de Comunicaciones, de acuerdo con su misión institucional de promover la libre y leal competencia, fundamentada en un marco regulatorio convergente, con el fin de maximizar el bienestar social de los usuarios y proteger sus derechos, ha puesto a disposición del público un portal web a través del cual los usuarios pueden acceder a información básica sobre trámites de peticiones, quejas y recursos, homologación de terminales, proyectos regulatorios, indicadores de calidad de los servicios y aplicaciones web de comparación de tarifas y de presentación de PQR ante los proveedores. El propósito de la mencionada herramienta es contribuir a mejorar la toma de decisiones por parte de los usuarios y propender por un adecuado ejercicio de sus derechos*

En relación con lo antes expuesto, a manera de referencia vale la pena mencionar una investigación del Instituto de Servicio al Cliente de Australia⁵⁸, según la cual:

- Adquirir nuevos usuarios puede costar cinco o siete veces más que satisfacer y retener los usuarios actuales.
- Disminuir la tasa de deserción en un 5% puede incrementar las ganancias en un 125% aproximadamente.
- Los proveedores al tener un mal servicio pueden incurrir en costos adicionales para manejar el número significativo de quejas, costos desperdiciados por el pago de comisiones a los vendedores que trajeron un nuevo cliente que tiempo después dejó el servicio, costos asociados a la pérdida de reputación y valor de la marca, entre otros.

⁵⁸XAVIER, Op. Cit., p. 36

Por lo tanto, los proveedores también enfrentan incentivos para tener un buen servicio al cliente, y son las peticiones y quejas los indicadores más próximos para establecer el estado actual de la relación proveedor-usuario y los puntos centrales en donde la regulación puede generar incentivos para mejorar la satisfacción del usuario y aumentar los estándares de calidad por parte del proveedor.

De cualquier modo, la capacidad y disponibilidad de los usuarios para cambiarse de proveedor juega un papel fundamental a la hora de generar presiones competitivas entre los distintos proveedores, lo que en últimas lleva a que estos mejoren la atención de sus usuarios⁵⁹. Por lo tanto, entre mayores trabas existan en la migración a otro proveedor, menores serán los incentivos para que los operadores aumenten los estándares de calidad de los diferentes canales de atención.

Pensando en esto, en los últimos años la Comisión se ha esforzado por fomentar el derecho a elegir y desmontar las posibles restricciones de cambio que tienen los usuarios de telecomunicaciones, estableciendo los mecanismos necesarios para poder cambiar de operador sin mayores inconvenientes. Por ejemplo, en el artículo 105 de la Resolución 3066 de 2011 se determinó que los proveedores no podrán bloquear o restringir, en ningún caso, el uso de los equipos terminales en redes distintas a las suyas. De igual manera las Resoluciones 2355 de 2010 y 4444 de 2014 reglamentaron la portabilidad numérica y la prohibición de las cláusulas de permanencia para los servicios móviles.

3.4 Conclusiones

Las peticiones y quejas son una fuente primordial de análisis de la relación proveedor-usuario, en el mercado colombiano en el último año las quejas aumentaron cerca de 29% mientras que las peticiones solo lo hicieron en 2,3%. Lo anterior permite observar que las quejas en relación a las peticiones pasaron de representar 2,8 quejas por cada 100 peticiones en el 2013, a cerca de 5 quejas en el 2014.

En los dos últimos años, el mayor número de quejas estuvo enfocado en tres grandes temas: Falta de disponibilidad del servicio; inconformidad con el corte, suspensión, activación, desactivación, interrupción y bloqueo del servicio; y la inconformidad con la activación y desactivación de servicios suplementarios.

Estos grandes temas tienen en común la importancia de la información con la que cuenta el usuario cuando se encuentra en la fase de compra del bien o servicio. Por ejemplo, en el tema de calidad, muchas de las fallas reportadas por los usuarios no necesariamente son porque el servicio técnicamente presentó una falla, la inconformidad del usuario puede estar dada por la creación de unas expectativas (alejadas de la capacidad técnica del proveedor) a la hora de la venta del servicio lo que ocasiona una sobreestimación del mismo, por lo que a pesar de que técnicamente hablando

⁵⁹ Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 42 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

no se presente una “falla” el usuario si reporta una inconformidad con la calidad pues lo experimentado no es igual a lo esperado. Si el proveedor antes de la venta es lo más claro posible con el usuario muy seguramente disminuirán las quejas por la inconformidad con la calidad porque el usuario va estar seguro de lo que está comprando, es decir, conocerá las bondades y debilidades del servicio.

De igual manera, se hace necesario que las reglas predeterminadas o por default estén a favor del usuario puesto que hay prácticas en el mercado encaminadas a inducir al usuario al error generando que la decisión de salirse demande más esfuerzo que la de entrar.

Es importante entonces que la Comisión centre sus esfuerzos en garantizar una información oportuna y clara antes de la compra y durante el consumo del servicio, procurando que el usuario pueda comparar características del servicio entre los diferentes proveedores, así como tarifas e indicadores tanto de calidad técnica como del área de atención al cliente. Y es que en la medida que el usuario puede diferenciar entre los diferentes proveedores y tenga las libertades suficientes para cambiarse de operador, se generará presiones competitivas que llevarán a aumentar los estándares de calidad, en procura de mantener o incluso mejorar la reputación de la marca.

4 RELACIÓN DE INTERCAMBIO ENTRE OPERADOR-USUARIO

4.1 Ámbito de aplicación del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.

Actualmente la Resolución 3066 de 2011 señala que sus disposiciones son aplicables a las relaciones surgidas entre los proveedores de servicios de comunicaciones, de que trata la Ley 1341 de 2009, y los usuarios, a partir del ofrecimiento, durante la celebración y ejecución del contrato de prestación de servicios. Respecto a dicha disposición se establece que el Régimen de protección de usuarios se podría pactar inaplicable a los casos en que se prestan servicios de comunicaciones, en los cuales han sido negociadas y pactadas por mutuo acuerdo entre las partes del contrato: (i) las características del servicio; (ii) las características de la red y; (iii) la totalidad de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas aplicables a la relación contractual.

Añade la regulación que, un contrato que se excluye por voluntad de las partes de la aplicación de las disposiciones previstas en la Resolución 3066 de 2011, es el resultado del acuerdo particular y directo entre operador y usuario, para lo cual tal inaplicación debe ser estipulada expresamente en el respectivo contrato. Esta específica excepción es en realidad aplicable únicamente a planes corporativos o empresariales, entendiéndose por esto que, dada la dinámica del sector, los proveedores solamente estarían en posibilidad de negociar estos aspectos en contratos de importante relevancia comercial y económica para las partes, y no respecto de los contratos de adhesión que se suscriben con usuarios individuales.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 43 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Lo anterior no implica que un usuario, persona jurídica, siempre que adquiera un plan corporativo o empresarial deba ser excluido del régimen de protección de usuarios. Como se dijo anteriormente, para que proceda la excepción es necesario que se negocie y se evidencie esto en el contrato, las características del servicio, de la red y la totalidad de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas aplicables a la relación contractual. Esta misma interpretación sería aplicable a los casos de personas naturales, empresarios que no son personas jurídicas, pero que en atención a sus condiciones particulares, pueden estar en la posibilidad de negociar las condiciones de sus contratos.

Respecto de la protección de los consumidores, la Corte Constitucional ha señalado que: *"Sin perjuicio de los diferentes esquemas o modelos de responsabilidad que puede consagrar la ley, no puede entonces en modo alguno ignorarse la posición real del consumidor y del usuario, puesto que justamente su debilidad en el mercado ha sido la circunstancia tenida por el constituyente para ordenar su protección."* Es precisamente reconociendo esa realidad material de debilidad de los usuarios, que el Régimen establece reglas de protección que aplican de manera general, con la excepción puntual anteriormente citada, que en la práctica aplica a empresas que por su poder adquisitivo o de negociación, están en capacidad de negociar las condiciones del contrato de prestación de servicios de comunicaciones.

Por último, atendiendo a la competencia que le fue asignada a esta Comisión en virtud del artículo 12 de la Ley 1507 de 2012 y teniendo en cuenta la armonización que debe existir entre los distintos regímenes de servicios de comunicaciones, se evidenció la necesidad de crear un Régimen convergente para los servicios de telefonía, internet y televisión, lo cual se verá reflejado en el mismo ámbito de aplicación, donde claramente y atendiendo a los términos de la mencionada Ley se aclara el alcance del mismo.

En consideración a lo expuesto en el presente acápite, resulta pertinente redactar de forma más precisa la disposición correspondiente al ámbito de aplicación, de manera que se comprenda que, la única posibilidad de que un contrato, bien sea suscrito por un usuario persona natural o jurídica para un plan corporativo empresarial, sea excluido por las partes de la aplicación del régimen de protección de usuarios, es que entre estas, de forma comprobable, se hayan negociado y pactado de mutuo acuerdo las características del servicio, las características de la red y la totalidad de las condiciones técnicas, económicas y jurídicas aplicables a la relación contractual. Las disposiciones contractuales que se aparten del régimen deberán constar expresamente en el contrato como excluidas de su aplicación y, en consecuencia, las demás disposiciones del régimen seguirán aplicando aún para este tipo de acuerdos.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 44 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

4.2 Libertad de elección.

4.2.1 La asimetría de información lleva a toma de decisiones no racionales

La información de la que disponen los usuarios al momento de decidir debería tener la idoneidad para que sus decisiones atiendan realmente a sus necesidades. En este sentido sostiene Ariely⁶⁰ que deberíamos ser capaces de discriminar todas las opciones de que disponemos y calcular cuidadosamente su valor (no sólo a corto plazo sino también a largo plazo) y escoger la opción que más favorece nuestros intereses. Cuando tenemos un dilema de cualquier índole, deberíamos ser capaces de ver la situación con claridad y de un modo desprejuiciado, y sopesar los pro y contras, pero dado que infortunadamente no somos totalmente racionales, es como en este punto la economía del comportamiento se vuelve relevante. Se trata de un campo del saber en el que no asumimos que los individuos son calculadoras perfectas, por el contrario, observamos los comportamientos reales de las personas y tales observaciones suelen obligarnos a concluir que los seres humanos somos irracionales.

Específicamente en lo relacionado con el propósito fundamental de la economía de comportamiento, menciona Ariely, *"En última instancia, ése es el objetivo de la economía del comportamiento: comprender las fuerzas ocultas que determinan nuestras decisiones, en muchos contextos distintos, y encontrar soluciones a problemas comunes que afectan nuestra vida personal, profesional y pública"*⁶¹.

Durante los ejercicios de psicología del consumidor adelantados por esta Comisión se buscó identificar los criterios del usuario al momento de elegir la contratación de servicios de comunicaciones. Al respecto vale la pena reiterar lo expuesto en el numeral 2.2 del presente documento, respecto al término "heurístico", el cual atiende a una estrategia, método o criterio usado para hacer más sencilla la solución de un problema⁶², es así como dicho comportamiento se evidencia cuando las personas tienen opiniones intuitivas sobre cualquier aspecto de la compra o sobre los resultados de la empresa a la que compran. Las decisiones heurísticas, pueden estar fundamentadas en creencias que se tiene sobre la posibilidad de que un hecho ocurra, por ejemplo cuando argumentan su decisión como "pienso que", "creo que", "es posible que", estas respuestas son impulsivas, con bajo control y ayudan a encontrar respuestas sencillas a preguntas complejas.

La CRC como ente regulador se enfrenta a una situación de fuerte asimetría de poder, donde el usuario no espera un trato recíproco por el pago realizado, lo cual genera una brecha importante entre la normativa y la realidad del servicio prestado. Disminuir esa brecha implica revisar el

⁶⁰ ARIELY, Dan. *"Las ventajas del deseo"*. Título original *"The upside of irrationality"*. Primera Edición: marzo de 2011, Editorial Ariel. Pág. 5.

⁶¹ ARIELY, Dan. *"Las ventajas del deseo"*. Título original *"The upside of irrationality"*. Primera Edición: marzo de 2011, Editorial Ariel. Pág. 9.

⁶² Kahneman, D. (2011). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona, España: Random House

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 45 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

cumplimiento de las ofertas y los efectos de descuento y de recargo de costo que aplican los operadores al ofrecer paquetes por segundos, elegidos o tecnologías, de manera que el consumidor no sea “engañado” por considerar esas ofertas mejores por el simple hecho de contener esas promesas o esas palabras. El consumidor se sesga en su elección por cualquiera de éstos aspectos y no usa criterios racionales para contratar los servicios de comunicaciones, puesto que solo partiendo de un punto de referencia evalúa las ofertas.

4.2.2 Factores de elección del usuario.

De conformidad con el análisis efectuado conjuntamente con la OCDE⁶³, se observa que es un principio básico de la microeconomía que más información es mejor, ya que reduce la asimetría de la información y en teoría, puede sólo mejorar la elección. Sin embargo la economía comportamental sugiere lo contrario, al señalar que la información es un componente clave del modelado del comportamiento, y es especialmente importante dentro del dominio del consumidor, donde las decisiones habituales y mal informadas pueden ser costosas.

En el sector de las comunicaciones, los usuarios enfrentan una amplia gama de opciones de información, tanto en términos de proveedores de servicio como de planes de pago. Esto puede llevar a varios sesgos del comportamiento. Estos sesgos pueden conducir a una participación reducida del consumidor, a elecciones potencialmente subóptimas⁶⁴ y ser equivalentes a una reducción en la capacidad cognitiva de un 10 – 20%⁶⁵.

Hay dos tipos de información:

1. La información contextualmente disponible, que es la información que se encuentra enfrente de las personas cuando se está tomando una decisión. Por ejemplo, cuando se compra un nuevo equipo terminal móvil, ésta podría ser los diferentes precios en las etiquetas de un almacén, un catálogo, o una página del proveedor en línea, los términos contractuales publicitados, la fotografía del equipo, etc.
2. La información generalmente disponible, que es la información relevante que se mantiene de forma pasiva y que puede aplicarse en el momento de la decisión. Ésta puede incluir la reputación percibida del proveedor de servicios, los datos de uso de compradores pasados, o información legal acerca de las cláusulas del contrato.

La investigación muestra que la información contextualmente disponible tiene un impacto sobre el comportamiento significativamente mayor que la información generalmente disponible⁶⁶. Asegurarse

⁶³ OCDE, 2016. “Protecting Consumers through Behavioral Insights: Regulating the Communications Market in Colombia”

⁶⁴ C Wilson y C Waddams Price: Irrationality in consumers’ switching decisions: when more firms may mean less benefit, (2005).

⁶⁵ D Kahneman y A Tversky. On the Reality of Cognitive Illusions, (1996).

⁶⁶ Kahneman, D. (2013), Thinking Fast and Slow, Farrar, Straus and Giroux, New York.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 46 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

de que los mensajes clave se presenten de forma temprana, sean claros en su propósito, sean específicos, y que la información innecesaria se mantenga al mínimo, también puede ayudar en la elección.

En cuanto a las razones de elección del proveedor, estas se organizan en dos categorías principales, emocionales y funcionales; las cuales funcionan de manera diferencial al momento de elegir. De acuerdo con los ejercicios de psicología del consumidor adelantados, se evidencia que las razones más asociadas a elementos emocionales, se basan en una elección que se ajuste a las prioridades del usuario, por ejemplo para tener la posibilidad de comunicarse con la familia y los amigos, mientras que la elección en otros sectores es por tradición, escogiendo el operador que posee el grupo familiar o según el reconocimiento que el operador tiene en el mercado. Por otra parte, las razones de orden funcional, se relacionan con los componentes utilitarios del servicio y con las características inherentes del servicio, es decir, la posibilidad de tener minutos ilimitados o porque es el único proveedor que presta servicio en la zona "Acá llegaron a la puerta de la casa a ofrecer el servicio". En todas las ciudades, prima la elección por economía, basada en la oferta de paquetes que ofrecen bajos costos. Así mismo, es importante contemplar que las promociones resultan ser un criterio presente tanto en las razones de compra emocional como funcional.

Las razones de elección de los planes pre y pospago, están relacionadas más con elementos funcionales tales como: recomendación de terceros, buena señal, calidad del servicio e infraestructura de la red del operador; siendo este último determinante en la necesidad de tener dos operadores, ya que según en donde se encuentre físicamente tiene cobertura uno u otro operador. Por ciudades se encuentran algunas diferencias, por ejemplo en Bucaramanga prima la elección basada en la infraestructura de red del operador, al igual que en Barranquilla y Mocoa; mientras que en San Andrés y Bogotá se menciona más la economía como factor para elegir y en Pasto la recomendación de terceros.

Las razones emocionales de elección se centran en la tradición del proveedor "es el que siempre se ha tenido" o por ser el que toda la familia tiene, lo que es más típico en Bogotá. El querer acceder a promociones es otro de los elementos determinantes al momento de adquirir el servicio de un operador particular siendo constantes tanto para prepago como para pospago.

Los usuarios se enteran de los planes y las promociones por los mismos operadores a través de comerciales de tv o redes sociales, esta información aunada al servicio al cliente es lo que determina la adquisición o no del servicio.

El proceso de decisión de los usuarios de telefonía móvil posee características que acentúan los riesgos de "engaño" y de consecuentes malas elecciones. Entre estas características identificadas se encuentran las descritas en la siguiente Nota Destacada.

Nota Destacada 6. Dificultades en la elección.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 47 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- ❖ *Más del 50% de las personas indica que a veces no puede determinar cuantos minutos recargaron y las características del plan de datos en dicha recarga.*
- ❖ *Desconocimiento del régimen de protección de usuarios y problemas de comprensión de lectura para acceder a las normas que pueden ser útiles al usuario en caso de reclamación.*
- ❖ *Bajo conocimiento de la forma en que se presta el servicio, de las condiciones del contrato, del plan contratado y las condiciones tecnológicas propias del equipo.*
- ❖ *Una tercera parte de los usuarios tiene problemas para identificar el precio de cada uno de los componentes de un plan. Esto significa que se incrementa el riesgo de “engaño” en el precio, dado que no se puede calcular la rentabilidad de la inversión o la utilidad de componentes unitarios. Esto actúa a favor del operador en virtud de que las promociones de fidelización (aparentes o reales) poseen un mayor efecto y anula el objetivo de la eliminación de la cláusula de permanencia mínima, así como la posibilidad de portabilidad numérica.*
- ❖ *Debido a que no existen muchas opciones de operadores en las regiones, dónde el servicio es fundamental para la vida personal, laboral y social de las personas, se genera un proceso de habituación y desesperanza por parte de los usuarios. Se puede denominar a esto un “Conformismo Funcional” entendido como el proceso mediante el cual un consumidor se habitúa al mal servicio de una compañía y generaliza su sensación de no control a toda la categoría.*

Las razones asociadas a la elección de proveedores, para el caso de televisión se centran en argumentos racionales que se relacionan con la necesidad de calidad del servicio asociada a los diferentes operadores y derivada de la recomendación de terceros, o por la búsqueda de algunos estándares específicos en los atributos de los productos, por ejemplo la cantidad de canales de TV. Las condiciones de infraestructura de la zona, son uno de los argumentos que mayor fuerza tiene en la elección; ya que en algunas zonas residenciales no todos los proveedores pueden prestar el servicio por problemas con el cableado o la posibilidad de red. Esto limita la posibilidad de elección por parte de los usuarios y condiciona tanto la adquisición como la prestación del servicio. La economía es otra de las razones de elección, ya que se buscan las ofertas más económicas o las que mayores promociones presentan.

- **Los usuarios prefieren prepago por la aversión a la pérdida.**

En primer término, en relación con la aversión a la pérdida, Ariely manifiesta que: *"La aversión a la pérdida explica simplemente la idea de que el sufrimiento que produce perder algo que sentimos que nos pertenece –como el dinero– es mayor que la felicidad que produce ganar la misma cantidad*

| | | | |
|---|-------------------------|---|-------------------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 48 de 114 |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

de dinero”.⁶⁷ Ahora bien como ha sido expuesto por la OCDE *“En un país donde aproximadamente el 82% de los suscriptores móviles son de prepago, la regulación centrada en el segmento de prepago adquiere una enorme relevancia”*.⁶⁸

Es así como con ocasión de los ejercicios de psicología del consumidor se buscó identificar los heurísticos que emplean los usuarios cuando se encuentran en un plan prepago. En particular, el estudio experimental realizado demostró que las personas escogen los planes en prepago por los precios y el uso del servicio sin restricciones. En general, los usuarios son buscadores de promociones, tanto en prepago como en pospago, y responden al enmarcamiento de precio promocional o costo cero. Esto hace que se produzca indiferencia frente a los atributos centrales o racionales del plan, tales como los minutos y servicios adicionales.

Se debe aclarar que a pesar de la evaluación negativa del servicio tanto en el nivel técnico, como en el de servicio personal, y el incumplimiento manifestado por los usuarios de la promesa base de los operadores, la evaluación de satisfacción con el servicio no es tan negativa como debería serlo en virtud de las problemáticas identificadas en todas las regiones evaluadas. El conformismo funcional presente se refleja en la baja intención de cambio y de reclamación que evidencian los usuarios.

Las personas parten del supuesto que el servicio de telefonía celular es de mala calidad y que la atención al usuario será negativa en muchos sentidos, por esto aceptan más fácilmente los problemas que se presentan en las recargas. El sistema de creencias explica porque experimentan temor de suscribir contratos, de incurrir en fallas de autocontrol que puedan generarle costos adicionales y tener pésimas expectativas frente a los operadores y la normativa que regula su actuación.

Es así como, de acuerdo con los ejercicios realizados, los usuarios sienten que los beneficios relacionados al servicio pospago, incluyen la disponibilidad del servicio (siempre se tienen minutos), el servicio al cliente (atienden mejor a los de pospago que a los de prepago) y la adquisición del servicio por economía. Algo semejante ocurre con el servicio prepago, en donde se hace referencia a costos más bajos y facilidad de uso, sin embargo, los usuarios de prepago reportan otros beneficios asociados a la modalidad prepago, ya que “no llegan facturas” y se tiene acceso a promociones diarias cuando se están haciendo las recargas.

Para los usuarios de prepago una de las razones que mayor fuerza cobra es que no se reciben facturas ni se está “atado” a un contrato, además que se puede disponer del servicio según la necesidad de comunicación y la disponibilidad económica.

⁶⁷ ARIELY, Dan. *“Las ventajas del deseo”*. Título original *“The upside of irrationality”*. Primera Edición: marzo de 2011, Editorial Ariel. Pág. 29.

⁶⁸ Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia 2014. OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16 France. Pág.122.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 49 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- **La elección del plan de datos está supeditada al servicio de voz.**

Como resultado de los estudios de psicología del consumidor adelantados se evidencia que en los servicios de datos priman las decisiones sobre voz, por lo cual los usuarios escogen sus planes de acceso a internet de acuerdo con las condiciones ofrecidas en los planes de voz, pese a que hagan mayor uso del primero de los servicios.

Atendiendo a lo anterior, se considera imperioso formular medidas que permitan al usuario conocer y entender sus verdaderas necesidades, una de las soluciones que se presentan en la presente propuesta regulatoria es a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de consumo, lo cual le permitirá al usuario evidenciar el consumo real de cada uno de los servicios contratados, en distintos momentos durante su periodo de facturación.

- **Presentación de la información en la elección.**

En relación con los atributos de la información, frente a la inconformidad por parte de los usuarios con la activación-desactivación bien sea de servicios solicitados como principales o suplementarios, tal y como se evidenció en el respectivo análisis de PQR, siendo este último la tipología íntimamente ligada a los mensajes de texto promocionales; se observa que el denominador común puede estar en las asimetrías de información entre operador y usuario.

Estas inconformidades pueden estar relacionadas fundamentalmente con: i) la falta de suficiente información por parte del operador, ii) la complejidad de la información expuesta o iii) y no menos probable, la falta de interés del usuario en conocer bien las condiciones en las que ha pactado cada servicio con el operador.

En cualquier caso, esto deriva en sobrecostos para el usuario que se manifiestan en la forma de un menor consumo por activaciones tardías, que se traduce finalmente en costos excesivos invisibles. Por ejemplo, la activación tardía en servicios fijos como internet, televisión o telefonía, traen consigo un mayor cargo cuando el valor cobrado al usuario no tiene en cuenta la inoportuna activación/desactivación de dichos servicios (desde el punto de vista del usuario). En un periodo de un mes, lo que podría no ser evidente para el usuario es que 1 día de no servicio equivale a un servicio que es más costoso en un 3.45%, dos días y 3 días equivalen a un servicio un 11% más costoso. Esto mina a su vez el proceso de elección en el que si el usuario logró sobrepasar la complejidad de su entorno de decisión y logró evadir su tendencia hacia los heurísticos o sesgos cognitivos, eligiendo el servicio más económico, es solo hasta que se consume el bien, que el usuario realmente "conoce" su precio⁶⁹.

⁶⁹ Vining, & Weimer. (1988). Information Asymmetry Favoring Sellers: A Policy Framework. *Policy Sciences*, 281–303.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 50 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

De otro lado, también es cierto que los usuarios se someten a una elección que contrasta elementos de escogencia racional con opciones expuestas como irracionales con el fin de predeterminar la elección del usuario. Por ejemplo, un usuario en el mercado colombiano de telecomunicaciones se enfrenta a la siguiente oferta:



Fuente: Página web de uno de los proveedores de telecomunicaciones de Colombia

En esta oferta comercial, es más costosa la adquisición de un duoplay⁷⁰ en contraste de un triple play⁷¹ con las mismas características en los servicios en común. Al margen de las muy convenientes economías de escala a las que puede estar sujeta la prestación de más de un servicio de comunicaciones, no existe explicación sustentable de por qué 3 servicios prestados a un hogar pueden ser más económicos que 2 de ellos, y menos aun siendo evidente para esta entidad el que pueden existir costos marginales incrementales positivos que existen de hecho para el servicio de televisión en este caso por cada abonado adicional. Por lo tanto, el usuario que buscó en un principio contratar solo internet, termina contratando dos servicios que tal vez no necesitaba, llevado por los sesgos cognitivos de una supuesta maximización de beneficios. Luego, las proporciones de las quejas indican la visibilidad de los problemas para los usuarios pero no necesariamente la intensidad del problema en términos de bienestar para la sociedad por los mismos problemas cognitivos y de comportamiento que se advierten desde el inicio de este documento.

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. La Regulación vigente dispone que antes de la provisión de contenidos y aplicaciones a través del envío de SMS/MMS/USSD de un servicio de suscripción, los Proveedores de Contenidos y Aplicaciones (PCA) deben enviar a los usuarios una invitación a confirmar la aceptación del servicio a través de un

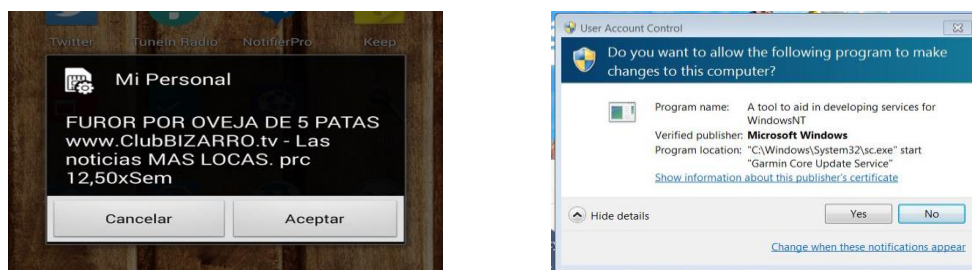
⁷⁰ Llevar de manera empaquetada los servicios de internet y teléfono.

⁷¹ Llevar de manera empaquetada los servicios de internet, televisión y teléfono.

mensaje corto de texto o a través de cualquier otro medio dispuesto para tal fin. La manifestación de la voluntad del usuario de contratar el servicio, será válida siempre y cuando el usuario confirme mediante un mensaje remitido desde su propio número de teléfono móvil.

Sin embargo, se utilizan estrategias para que los usuarios, sin tener la intención de hacerlo, acepten la suscripción. Por ejemplo, en el **Gráfico 7** se puede observar el mensaje que envían los operadores (recuadro de la izquierda) y un mensaje genérico (recuadro de la derecha) de una instalación en un computador con el programa operativo Windows. En la imagen de la izquierda se puede ver como el sí y el no o el aceptar y cancelar ya se encuentran predeterminados posicionalmente siendo el "positivo" a la izquierda y el "negativo" a la derecha. No obstante, los proveedores, tal como se observa en la imagen de la izquierda, invierten la posición que la mayoría de personas ya tienen predeterminada, por lo que el usuario selecciona aceptar pensando que están eligiendo cancelar.

Gráfico 7. Ejemplos de mensajes



Fuente: www.tecnovortex.com

Piense que usted se encuentra hablando con un amigo mediante la aplicación Whatsapp y un mensaje, como el de la imagen de la izquierda del **Gráfico 7** aparece de la nada, usted cómo piensa cancelarlo para volver a su conversación de manera intuitiva y sin "pensarlo", el cerebro ya tiene predeterminadas la posición de las opciones por el sin fin de repeticiones a las que se enfrenta en diferentes procesos de elección, oprime la opción que se encuentra a la derecha, la que en la mayoría de programas siempre involucra **No** o **Cancelar**, lo que lo lleva a aceptar un servicio que usted no deseaba. Eso sin mencionar algunos mensajes que no tienen escrito la opción de aceptar o cancelar, duran aproximadamente 10 segundos y el usuario para no aceptarlo debe esperar los 10 segundos, si toca la pantalla es la aceptación de la inscripción. De acuerdo a las cifras de PQR de la SIC, en el 2014, 529.321 usuarios experimentaron las situaciones descritas anteriormente.

Vale la pena mencionar que los usuarios cuentan con mecanismos para que dichos mensajes promocionales con prima no le sigan llegando a su celular, uno de ellos está establecido en el artículo 103 de la Resolución 3066 de 2011, en donde se determina que el usuario puede inscribir ante la CRC de forma gratuita su número de abonado móvil en el Registro de Números Excluidos, RNE, con el propósito de evitar la recepción de mensajes cortos de texto-SMS-, y/o mensajes multimedia-

MMS-, con fines comerciales y/o publicitarios. Si bien se han presentado casos en los cuales los usuarios continúan recibiendo mensajes publicitarios a pesar de registrarse en el RNE, dicho mecanismo es una alterativa adicional a los mecanismos que los proveedores deben poner a disposición de los usuarios con el objetivo de evitar la recepción de dichos mensajes.

Nota Destacada 7. Quejas sobre mensajes de texto promocionales

- ❖ *“El día de hoy recibí un mensaje de texto en mi celular, el cual dice: descarga el nuevo contenido en <http://www.celmovil.co> precio \$4.640 IVA incluido x sem, para cancelar envía “baja” al 97700 + info llama a 018005172268. Al yo hacer caso omiso al mensaje este me descontó el valor de \$4.640 sin yo realizar descargas ni inscripciones por ningún medio, al comunicarme al servicio al cliente el operador me informa que efectivamente yo tengo dicha suscripción y lo único en lo que me pueden colaborar es indicándome como cancelarla”....*
- ❖ *“Mi empresa de celular facturó unos mensajes de texto de un juego sin aceptación alguna. La empresa está cobrando de manera abusiva mensajes sin autorización del usuario, el mensaje que me llegó fue: wp7_new_3500\$ sucr kitmania kitmaker \$4.218”...*
- ❖ *“Tengo un inconveniente con mi operador móvil, ya que me están cobrando por unos mensajes a los cuales no me he suscrito, por lo tanto esto hizo que me incrementaran la factura y llame el día 7 de abril del 2015 y me dijeron que en 24 o 48 horas a más tardar me daban respuesta, los cuales yo no puedo esperar porque si no pago la factura a tiempo me reportan a data crédito, han pasado ya 6 días y no recibo respuesta”....*
- ❖ *“Cada vez que recargo mi línea inmediatamente aparecen mensajes de texto con cargo de servicios adicionales los cuales no he contratado ni formal ni verbalmente. Por lo anterior esos servicios que son cobrados reducen el saldo cargado originalmente de manera inmediata”....*

Si bien los usuarios cuentan con mecanismos de exclusión, la regla por default ¿no debería estar a favor del consumidor?, la teoría señala que la inercia del default opera cuando la decisión de salirse demanda más esfuerzo que la de entrar, por ejemplo, el default que automáticamente extiende el contrato de la prestación del servicio de telefonía móvil a no ser que el usuario exprese que no quiere continuar⁷². Si las bondades y el valor agregado que ofrecen las suscripciones de los diferentes contenidos son tan llamativos no debería el usuario buscar contratarlas en vez de que por error acepte una promoción que jamás buscó. Hoy en día es el usuario el que tiene que buscar los mecanismos para desafiliarse de algo que nunca busco inscribirse.

Es así como en la propuesta regulatoria se establece un acápite particular (Capítulo XIX) para la prestación de servicios de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS y USSD, en el cual de

⁷² Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

conformidad con la regulación vigente, esto es la Resolución 3501 de 2011⁷³, se establecen claramente los requisitos de información y manifestación de voluntad del usuario para la contratación de los servicios de contenidos y aplicaciones y el inicio de la prestación del servicio, atendiendo a la integralidad que debe presentar el Régimen, brindando así seguridad jurídica.

4.2.3 Incumplimiento de ofertas.

Como resultado de los ejercicios de psicología del consumidor adelantados, se evidenciaron algunas problemáticas presentes en la relación de intercambio entre proveedores y usuarios, relacionadas con la falta de cumplimiento de la oferta de servicios por parte del proveedor. Al respecto es de mencionar que dicha percepción de los usuarios atiende en ocasiones a la inexactitud de la información que les es suministrada. En los estudios adelantados se menciona además, que se hacen cambios de plan sin autorización previa por parte del usuario, se presentan fallas en el servicio técnico o prestación de la garantía; lo que es recurrente en todas las ciudades, modificando de esta forma las condiciones ofrecidas.

Nota Destacada 8. Lo ofrecido no corresponde con lo prestado

- ❖ *"La verdad es que de pronto lo que uno escucha en las propagandas que hacen o los mensajes que llegan a uno, uno tiene esa connotación esa idea de eso, pero realmente no se ajusta a la realidad." (Quibdó)*
- ❖ *"Que las reglas estén claras, yo pienso que lo que me pasa a mí con la empresas de celular es que creo que no dan información completa ni clara al usuario y pues termina uno saliéndose o planeados con los servicios precisamente por esa razón, yo no sé si los asesores no tienen calidad o no les importa si no vender y con el tema de la venta incluso dicen cosas que no son reales y creo que muy pocos leemos los contratos completos y pues termina uno con expectativas que no se cumplen" (Bogotá)*

4.2.4 Medidas propuestas

De acuerdo con las problemáticas y análisis expuestos en el numeral 4.2 del presente documento, y atendiendo a que contrario a lo que tradicionalmente se ha considerado, suministrar al usuario gran cantidad de información no necesariamente le permite conocer y entender las condiciones de los servicios ofrecidos o contratados; en el proyecto de resolución que se soporta en el presente documento, se proponen distintas medidas que favorecerán el entorno en el cual los usuarios toman sus decisiones de consumo, en aras que las mismas atiendan a sus verdaderas necesidades; es así

⁷³ "Por la cual se determinan las condiciones de acceso a las redes de telecomunicaciones por parte de proveedores de contenidos y aplicaciones a través de mensajes cortos de texto (SMS) y mensajes multimedia (MMS) sobre redes de telecomunicaciones de servicios móviles, y se dictan otras disposiciones"

como la información que recibirán será la necesaria para mejorar su comprensión y conocimiento de los servicios, planes y operadores. Por lo cual, si bien garantizar la libertad de elección partiendo de los análisis abordados en el presente capítulo, resulta un pilar de este proyecto regulatorio, y es desarrollado a lo largo del proyecto de resolución, a continuación se enuncian algunas de las medidas más importantes.

- De conformidad con el artículo 43 del Estatuto del Consumidor, se incorpora en este Régimen la prohibición expresa de presumir en cualquier caso la voluntad del usuario.
- Atendiendo a la necesidad que el usuario conozca y entienda claramente sus principales obligaciones y derechos, estos son presentados en el Capítulo V de la propuesta regulatoria en un lenguaje claro y sencillo.
- Tal y como se mencionó previamente en el numeral 4.2.2, se incorpora en el Capítulo XIX de la propuesta regulatoria, las condiciones y derechos que debe atender el usuario respecto de la prestación y activación de servicios de contenidos y aplicaciones a través de SMS, MMS y USSD.
- Atendiendo a la nueva normatividad en materia de protección de datos personales, la propuesta regulatoria establece en su Capítulo IV, las principales medidas que deben ser conocidas por el usuario respecto del suministro y tratamiento de sus datos personales por parte del operador.
- En aras de un uso efectivo de los distintos medios de atención, desde una perspectiva distinta a la contemplada en la Resolución CRC 3066 de 2011, se fortalecen las disposiciones relativas a éstos, creando un contexto que permita una mejor dinámica de comunicación entre usuarios y operadores, lo cual se desarrolla en detalle en el numeral 4.6 del presente documento.
- En relación con la portabilidad numérica móvil, tal y como se desarrolla en el numeral 4.8 del presente documento, en el Capítulo XI se incorporan las condiciones y trámite que debe adelantar el usuario para efectuar la portación de su número celular.
- Respecto de los mecanismos de control de consumo, en aras que el usuario conozca y controle éste durante el uso de sus recargas o su periodo de facturación, así como cuando éste finalice, reconociendo de esta forma sus verdaderas necesidades frente a los servicios contratados, tal y como se desarrolla en el numeral 4.10 del presente documento, se fortalece la información que debe ser suministrada en el momento de la factura, así como durante el periodo de facturación o uso de las recargas.
- Frente al empaquetamiento de servicios, tal y como se analizará en el numeral 4.11 del presente documento, se fortalecen las medidas relativas a la información presentada al usuario respecto de las ofertas individuales y empaquetadas.

4.3 Contrato

4.3.1 Dificultades del contrato tradicional.

| | | | | |
|---|-------------------------|---|-------------------------|--|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 55 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 | |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | |

En este punto es de aclarar que los estudios de psicología del consumidor mencionados en el presente documento fueron adelantados previa implementación del nuevo contrato marco para telefonía móvil, en el cual uno de los factores evaluados corresponde al cierre de la elección del usuario frente al tipo de servicio, plan y condiciones en el proceso de compra es la comprensión del contrato.

En cuanto al proceso de compra, para el caso de los usuarios pospago, se consideraba complicado, por la cantidad de documentos y trámites que se deben hacer o porque se cobra por el estudio de crédito para la adquisición del celular; además se menciona la firma del contrato, el cual es muy "difícil" de leer.

Nota Destacada 9. Tamaño del contrato

- ❖ *"Si y además es un contrato bien grande y pues la verdad yo no creo que la gente lo lea. La gente confía en la persona que le está dando el servicio"*

4.3.2 Implementación del nuevo contrato de telefonía móvil.

Ahora bien con ocasión de la entrada en vigencia de la Resolución CRC 4625 de 2014⁷⁴, la CRC evidenció la necesidad de adelantar nuevos ejercicios de psicología del consumidor y economía conductual a inicios del año 2016, con el objetivo de identificar los niveles de comprensión y análisis de los usuarios de los servicios de telefonía e internet móvil respecto de los contratos simplificados y documento de condiciones en prepago establecidos.

En primer lugar previa evaluación se debe destacar que existe una falta de interés general en los usuarios para conocer las condiciones bajo las cuales adquieren los servicios, lo cual responde a:

Nota Destacada 10. Desinterés en conocer el contrato.

- ❖ *De entrada expresan sentir "confianza" en lo que adquieren con el operador dado que normalmente dan en el servicio lo pactado en cantidad (minutos y datos)*
- ❖ *Sin embargo, se evidencia que existe cierta indefensión aprendida⁷⁵ con respecto a la percepción de los usuarios, en donde ellos creen que no está en sus manos la posibilidad de poder cambiar algo con respecto a sus contratos, sino que solo deben aceptar las condiciones como están dispuestas por los operadores.*

⁷⁴ "Por la cual se establecen los modelos del contrato único y de las condiciones generales, de prestación de servicios provistos a través de redes móviles, se modifica la Resolución CRC 3066 de 2011 y se dictan otras disposiciones"

⁷⁵ Seligman, M. E. P. (1975). Helplessness: On Depression, Development, and Death. San Francisco: W. H. Freeman.

- ❖ *Por último y no menos importante, las personas no están acostumbradas a leer y prefieren la comunicación oral (explicación del asesor) por lo que le dan poca relevancia a la acción de tomarse el tiempo para leer y conocer el documento.*

Ahora bien posterior desarrollo de los estudios de psicología del consumidor adelantados respecto de los nuevos contratos de telefonía e internet móvil adoptados por los proveedores de telefonía móvil, en primer lugar en la siguiente tabla se presentan los principales resultados obtenidos atendiendo a criterios de forma.

Evaluación nuevo contrato de telefonía móvil

| Aspectos positivos | |
|---|--|
| Párrafos cortos y segmentados por temas | Permitiendo lectura rápida y minimizando el desinterés por leer |
| Lenguaje de fácil comprensión - común | Facilitando la comprensión y lectura del documento |
| Letra de tamaño adecuado | Siendo un aspecto de alta relevancia, dado que es uno de los principales aspectos castigados en el imaginario y que evidencian diferente en la evaluación. |
| Títulos en cada párrafo | Ayudando la introducción al tema a tratar y permitiendo la selección de lectura vs. Interés o necesidades de información para leer. |
| Colores | En los casos en los que se manejaban colores en los contratos se rompía con la idea de ser a blanco y negro – menos atractivos |

A su vez, como conclusiones generales de los estudios adelantados se puede mencionar que se presenta:

- ✓ Un alto nivel de comprensión de la información puesta, dado el uso de un lenguaje claro y cercano.
- ✓ La facilidad que ofrecen los títulos frente a la lectura, permitiendo una mejor introducción del tema a tratar.
- ✓ En cuanto a la influencia de la escolaridad, se evidencia más dificultad para personas con niveles altos de escolaridad, pues están más familiarizados con algunas expresiones (SMS, GB, etc.). Aún así, las personas con bajos niveles de escolaridad creen que es claro gran parte del contrato, pero deben esforzarse más para poder entender la información.
- ✓ Un hallazgo es que se percibe que las personas de alta escolaridad son más confiadas y no siempre leen en detalle, mientras que las personas de baja escolaridad tienen más 'temor' de no entender este tipo de textos, lo cual hace que sean más cuidadosos al leer y no se confíen tanto como las personas de alta escolaridad.

Es así como atendiendo a los exitosos resultados identificados respecto de la implementación del nuevo contrato y del documento de condiciones en prepago, para los servicios de telefonía e internet móvil, lo cual contribuye en el adecuado y efectivo ejercicio por parte de los usuarios de sus derechos, y permite que tengan un conocimiento adecuado previa contratación y durante la ejecución del contrato de las condiciones de su plan y de los respectivos servicios adquiridos, lo cual le permite hacer elecciones que atiendan a sus verdaderas necesidades, actualmente esta Entidad adelanta el proyecto regulatorio "Simplificación de los modelos de los contratos de servicios de comunicaciones fijas", medida que de conformidad con la Agenda Regulatoria 2016, será implementada en el segundo semestre de este año.

4.3.3 **Dificultades en la terminación del contrato.**

Finalmente, los usuarios reportan que el proceso para poder terminar el contrato, es el que presenta mayor dificultad, ya que no existe claridad en la información entregada por el operador, la cual varía, según si es dada por la línea telefónica o de manera presencial en las oficinas del operador. Adicionalmente, no es claro por qué por ejemplo la adquisición de servicios puede ser por la línea telefónica pero la cancelación debe ser presencial, según manifiestan algunos usuarios, radicando una carta, lo cual entorpece el proceso en municipios donde no hay oficinas del operador.

Nota Destacada 11. Dificultades en la terminación del contrato

- ❖ *"Yo he querido cancelar este plan, ya hice dos intentos y entonces me dicen que tengo que llenar una cosa y creo que la llené antes de cumplir el año, entonces tiene que venir en tal fecha porque si no, no se la recibimos, o sea NO le reciben a usted una carta, inclusive ya estoy vencida en el año, después la volví a llevar y me dijeron que tiene que traerla el 12 porque a usted se le cumple el 14 y me dicen que no se la recibimos antes, pero que tampoco después de esta fecha y yo preciso no pude ir porque se me presento un problema y no la he podido ingresar esa bendita carta y yo estoy con la carta y me dicen que no se la recibimos, porque todavía no es la fecha... entonces ahí es donde yo me siento mal porque me están violando los derechos de decidir que ya no quiero más ese plan, porque para lo que yo lo necesitaba ya no lo estoy haciendo y pues la verdad entonces estoy acá de chévere gastando mi plata y eso es cierto". (Bogotá)*
- ❖ *"Yo pasé una carta para renunciar al plan, entonces me dijeron que vuelva que de aquí a 15 días ya se le cancela su plan y antes de que se cumplieran los 15 días, llamaron desde CLARO ofreciendo otro plan mucho más económico o se suponía que era un plan mucho más económico y aumentaba los minutos entonces yo dije no pues si es así yo lo cojo y me cambie de plan y que paso, paso que el primer mes hasta el segundo mes bien y de ahí se disparó nuevamente el valor". (Bogotá)*

- ❖ *"Pues para poder retirarse es un complique porque aquí no se puede entonces por ejemplo si uno está trabajando, está estudiando si tiene uno que ir a Villavo, enviar una carta por no sé dónde que por notaria entonces es complicado terminar... si ya no quieres internet". (Granada)*
- ❖ *"Y que ellos buscan muchas excusas como para que uno no se salga del plan, mire que lo rebajamos bueno miles de excusas para que uno no se vaya (Pasto).*
- ❖ *"El proceso dura más o menos casi un mes porque yo finalicé un contrato de un año para cancelar esa línea me toco enviar una carta a Bogotá y fuera de eso usted tiene que cancelar el mes que viene la factura y duran yo creo como una semana llamándolo a uno que mire que le ofrecemos que descuento, que porque quiere cancelar aparte de que es pésimo el servicio uno dice si ya porque se ve como obligado; eso para salirse es complicado (Mocoa)*
- ❖ *"Y lo llaman todos los días, la última vez yo hice eso y le dije señorita si me devuelve la llamada voy a pasar por grosero porque es que ya todos los días y ella me decía no mire yo le ofrezco esto y yo le decía que no que estaba cansado con la línea como 10 veces lo llaman a uno para poder cancelar una línea... Para entrar es fácil pero para salir..." (Granada)*

Se reporta además que el usuario debe incurrir en gastos adicionales para poder cambiar la modalidad de pospago a prepago y que en muchas ocasiones debido a la falta de información del operador, los tiempos para pasar la carta de cancelación se vencen, por lo que tienen que pagar un mes adicional de servicio, lo cual, según manifiestan los usuarios "vulnera sus derechos", ya que no quieren contar más con el plan que tienen, pero deben continuar, por efectos administrativos que demoran la terminación del contrato. Teniendo en cuenta todo lo anterior, los usuarios solicitan que los trámites de cancelación sean mucho más ágiles y efectivos, de manera que solo sea necesario expresar verbalmente la solicitud de terminar el contrato.

La propuesta regulatoria es enfática en sostener que el único requisito para que se produzca la terminación del contrato, es la manifestación en este sentido de la voluntad del usuario a través de cualquiera de los mecanismos de atención. Por otra parte, se reitera de manera particular, de acuerdo al principio de libre elección, la prohibición de limitar, a través de cualquier mecanismo o condicionar, el derecho a la libre elección del usuario, y la imposibilidad de exigir cobros al momento de realizar cambios en la modalidad del plan de servicios.

4.4 Servicio de televisión por suscripción.

En un ambiente de convergencia tecnológica donde el usuario puede elegir la contratación de servicios empaquetados como alternativa para la prestación efectiva de los servicios, resulta necesario armonizar los regímenes que en materia de protección de usuarios de los distintos servicios de

telecomunicaciones puedan expedirse, facilitando de esta forma el conocimiento y ejercicio de los derechos a los usuarios.

De esta forma, las políticas gubernamentales han dispuesto el establecimiento de normas similares en materia de protección de los derechos de los usuarios, dando claridad al usuario frente a los trámites y solicitudes a presentar ante cada operador. Al respecto es de mencionar que en la actualidad se encuentran vigentes dos regímenes en materia de protección de los derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, uno que se encuentra contenido en la Resolución CRC 3066 de 2011 y el otro en el Acuerdo CNTV 11 de 2006, los cuales contienen disposiciones que pueden resultar contrarias para el ejercicio de los derechos por parte de los usuarios.

Es así, como de acuerdo con la competencia que le fue asignada a la CRC por el artículo 12⁷⁶ de la Ley 1507 de 2012, y atendiendo a la armonización que debe existir entre los distintos regímenes de servicios de telecomunicaciones, mediante la presente propuesta regulatoria se presenta un nuevo régimen que equipara los derechos de los usuarios del servicio de televisión cerrada al de los usuarios de los servicios de telefonía e internet, reconociendo las particularidades requeridas.

Con ocasión del Acto Legislativo 02 de 2011, por virtud del cual fue derogado el artículo 76 de la Constitución Política y modificado el artículo 77 *ibídem*⁷⁷, fue expedida la Ley 1507 de 2012, la cual, tal como se observó en secciones previas de este documento, distribuyó funciones relativas a televisión entre distintas entidades del sector de las comunicaciones, una de ellas la CRC, a la cual, según lo previsto en su artículo 12, le correspondió la función de regular la protección de los derechos de los usuarios de televisión.

Así las cosas, la facultad de la CRC en materia de protección de los derechos de los usuarios se extiende a la regulación de los derechos de los usuarios del servicio de televisión, y dentro de éste, del servicio de televisión por suscripción, salvo en lo que tiene relación con los derechos de los usuarios que se deriven de las materias del literal c) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, exceptuadas por el artículo 12 de la Ley 1507 de 2012⁷⁸.

Al respecto, dispone el artículo 12 de la Ley en mención que *“La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009 ejercerá en relación con los servicios de televisión, además de las funciones que le atribuye dicha Ley, las que asignaban a la Comisión*

⁷⁶ Artículo 12. Distribución de funciones en materia de regulación del servicio de televisión. La Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) a que se refiere la Ley 1341 de 2009 ejercerá en relación con los servicios de televisión, además de las funciones que le asigna dicha ley (...)

⁷⁷ Acto Legislativo 02 de 2011: *“ARTÍCULO 1o. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia
ARTÍCULO 2o. El artículo 77 de la Constitución Política de Colombia, quedará así: Artículo 77. El Congreso de la República expedirá la ley que fijará la política en materia de televisión.”*

⁷⁸ Los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, y de los aspectos relacionados con la regulación de franja y contenido de la programación, publicidad y comercialización. (Literal c) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, en concordancia con el artículo 12 de la Ley 1507 de 2012).

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 60 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones :: Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Nacional de Televisión el Parágrafo del artículo 18, el literal a) del artículo 20, y el literal c) del artículo 5° de la Ley 182 de 1995, con excepción de los aspectos relacionados con la reglamentación contractual de cubrimientos, encadenamientos y expansión progresiva del área asignada, y de los aspectos relacionados con la regulación de franjas y contenido de la programación, publicidad y comercialización, que corresponderán a la ANTV. En particular, la CRC tendrá la función de establecer las prohibiciones a que se refiere el artículo 53 de la Ley 182 de 1995, salvo cuando se relacionen con conductas que atenten contra el pluralismo informativo, caso en el cual tales prohibiciones serán establecidas por la ANTV. (...)".

De la lectura de esta norma se desprende que la función regulatoria de la CRC relativa a las obligaciones con los usuarios y los derechos correlativos de éstos, está enmarcada en: (i) la Ley 1341 de 2009, (ii) el literal c) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, toda vez que la regulación de las obligaciones con los usuarios no hace parte de las excepciones previstas en el citado artículo 12, y (iii) el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009.

En este punto resulta pertinente resaltar que dentro del objeto de la Ley 1341 de 2009, se encuentra la protección a los usuarios, la cual se ve reforzada en su artículo 2, el cual consagra como principio orientador de dicha norma la "Protección de los Derechos de los Usuarios", así como en su artículo 4, el cual dispone como fin de la intervención del Estado en el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones: "Proteger los derechos de los usuarios, velando por la calidad, eficiencia y adecuada provisión de los servicios". Finalmente, es de mencionar que los artículos 22 y 53 de dicha Ley, establecen como competencia en cabeza de la CRC expedir un régimen jurídico de protección al usuario de servicios de comunicaciones.

En desarrollo de lo anterior, ha de entenderse entonces que por virtud de la Ley 1507 de 2012, las facultades de la CRC previstas en el artículo 22 de la Ley 1341 de 2009, se predicán del servicio de televisión, salvo en lo relativo a los temas de cubrimientos, encadenamientos, expansión progresiva del área asignada, franjas, contenidos y publicidad. Es por esto que la facultad de la CRC se extiende a la regulación de los derechos de los usuarios del servicio de televisión, y dentro de éste, del servicio de televisión por suscripción, salvo en lo que dice relación con los derechos de los televidentes que se deriven de las materias del literal c) del artículo 5 de la Ley 182 de 1995, exceptuadas por el artículo 12 de la Ley 1507 de 2012.

El Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones, tratándose del servicio de televisión, limitará su campo de aplicación de conformidad con lo mencionado en este documento, a la modalidad de televisión cerrada, abarcando la televisión por suscripción y a la televisión comunitaria sin ánimo de lucro.

4.4.1 Aspectos particulares del servicio de televisión.

Sin desatender la convergencia y armonización que debe existir dentro del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, existen condiciones del servicio de

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 61 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

televisión por suscripción que merecen un tratamiento especial, las cuales son expuestas a continuación:

- **Trámite de Peticiones, Quejas y Reclamos –PQR-**

Mediante la Ley 142 de 1994, se estableció el régimen de los servicios públicos domiciliarios, dentro de los cuales, previamente a la expedición de la Ley 1341 de 2009, se encontraban contemplados los servicios de telecomunicaciones. Dicha norma, en su artículo 152 dispone que *“Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos.”*

Ahora bien, la Ley 1341 de 2009, en su artículo 73 expresamente dispone que a las telecomunicaciones no les es aplicable la Ley 142 de 1994, pero retoma su procedimiento de resolución de las Peticiones, Quejas y Recursos, estableciendo que los proveedores deben resolver el recurso de reposición y la autoridad de control y vigilancia respectiva, el recurso de apelación. Específicamente, el artículo 54 dispone que *“Proceden los recursos de reposición y en subsidio de apelación contra los actos de negativa del contrato, suspensión, terminación, corte y facturación que realice el proveedor de servicios. El recurso de apelación lo resolverá la autoridad que ejerza inspección, vigilancia y control en materia de usuarios. (...)”*.

Por su parte, en materia de televisión, si bien la Ley 1507 de 2012 como se mencionó previamente distribuye funciones entre las distintas autoridades del sector, y en especial atribuye a la CRC la facultad de expedir la regulación en materia de protección de los derechos de los usuarios, se observa que el régimen especial de operación y prestación del servicio de televisión contenido en las Leyes 182 de 1995, 335 de 1996 y 680 de 2001 se encuentra vigente, y dentro del mismo no se prevé esta atribución de competencia administrativa a los operadores del servicio de televisión.

En consecuencia, contra las decisiones adoptadas por los operadores respecto de las peticiones, quejas y reclamos relacionados con el servicio de televisión, no procede recurso alguno, y por ende se entiende que corresponde al usuario activar la función ante la autoridad de control y vigilancia, siendo esta última la que deba tomar una decisión frente a su reclamo, la cual por constituir un acto administrativo tiene los recursos respectivos ante la vía gubernativa. Lo anterior encuentra fundamental sustento en el artículo 89 de la Constitución Política, la cual consagra que *“(…) si un procedimiento no está previsto en la ley, éste no puede ser fijado a través de un instrumento regulatorio o de un decreto reglamentario”*

Así las cosas dentro del Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, habrá de diferenciarse de manera especial el trámite de los recursos contra las decisiones de los operadores que resuelven las PQR (Recursos) relacionadas con los servicios de telefonía e internet, de las decisiones de las PQR (Reclamos) tratándose de operadores del servicio de televisión cerrada.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 62 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- **Televisión Comunitaria sin ánimo de lucro**

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 del Acuerdo CNTV 009 de 2006, la televisión comunitaria es: *“el servicio de televisión cerrada prestado por las comunidades organizadas a las que se refiere necesidades educativas, recreativas y culturales, y cuya programación tiene un énfasis de contenido social y comunitario. En razón a su restricción territorial y por prestarse sin ánimo de lucro, este servicio no se confundirá con el de televisión por suscripción”.*

Ahora bien, atendiendo a que de acuerdo a las facultades otorgadas por la Ley 1341 de 2009, la CRC es competente para establecer el régimen de regulación que maximice el bienestar social de los usuarios⁷⁹, como piedra angular de la orientación de toda la regulación que expida la CRC. Dicha competencia, como ya se explicó previamente, fue extendida para el servicio de televisión por virtud de la Ley 1507 de 2012.

Es así como atendiendo a las particularidades del servicio de televisión comunitaria, esta Entidad considera pertinente llevar a cabo un análisis que permita identificar medidas que en relación con dicha modalidad sean susceptibles de ser establecidas dentro del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.

En primer lugar, es de mencionar que bajo esta modalidad una comunidad se organiza para prestar a sus miembros un servicio de televisión con fines específicos. Así las cosas, es un segmento determinado de la población, unido por razones geográficas y aspiraciones de tipo social y cultural comunes quien resulta ser el gestor del servicio, cuya administración se ejerce bajo la forma de una asociación de derecho, integrada por personas naturales residentes en un municipio o distrito o parte de ellos, unidos para operar un servicio de televisión comunitaria en los términos previstos en la ley.

Es así como bajo esta modalidad, de acuerdo con la reglamentación actualmente vigente los asociados realizan aportes para la instalación, administración, operación, mantenimiento y el pago de los derechos de autor respectivos⁸⁰. De acuerdo con lo anterior, no se observa en principio que medie en la relación entre la comunidad organizada y el usuario, un contrato de prestación de servicio de televisión —como ocurre en la modalidad de televisión por suscripción—, siendo inexistente por ende un concepto de contraprestación entre la comunidad organizada y el usuario. Con lo anterior, el asociado contribuye a la comunidad en un proyecto del cual a su vez es parte.

⁷⁹ Numeral 1 del artículo 22 de la ley 1341 de 2009.

⁸⁰ Para el sostenimiento de este servicio los operadores del servicio de televisión comunitaria están limitados en cuanto a sus fuentes de ingreso. Podrán percibir como tal tan sólo los aportes relacionados con la instalación del sistema, por una sola vez; i) los pagos ordinarios con la periodicidad que establezca la comunidad organizada a fin de cubrir exclusivamente los costos de administración, operación, mantenimiento, (ii) el pago de los derechos de autor respectivos, y, para garantizar a los miembros de la comunidad la continuidad y calidad del servicio; y, (iii) pagos extraordinarios: se cancelan ocasionalmente para cubrir gastos de reposición, ampliación o mejoramiento del servicio. Artículo 13, Acuerdo 009 de 2006

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 63 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Pese a lo anterior , si bien no existe una relación de consumo, al ser el asociado de alguna manera gestor de su propia televisión y no el mero adquirente de bienes o servicios prestados por terceros, no por ello, deja de ser una relación digna de protección constitucional. De manera específica, en virtud del artículo 78 de la Constitución Política se tiene que:

"La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización."

y continúa señalando,

"Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios."

Es así como el asociado o usuario hace parte del mismo conglomerado que presta el servicio de televisión y debe efectuar aportes, sin que éste sea considerado el precio de un servicio al que se accede. Así mismo, se observa que la modalidad del servicio de televisión comunitaria difiere de la modalidad por suscripción, entre otras, por las siguientes razones:

- No existe un contrato de prestación de servicio con el operador, en la medida en que el usuario actúa como asociado de la comunidad organizada autorizada para prestar el servicio de televisión.
- No existe una contraprestación económica por la prestación del servicio, en la medida en que lo que se hacen son aportes para el funcionamiento de la misma comunidad organizada que presta el servicio de televisión.
- El usuario, al ser parte activa del conglomerado, se somete a lo decidido por la colectividad frente a los fines comunes que se persiguen con el servicio de televisión comunitaria y las señales que se emiten bajo los límites impuestos por la ley.

Pese a estas diferencias, es de precisar que la Ley 182 de 1995 utiliza indistintamente el término "usuario" al definir en sus artículos 19 y 20 las distintas modalidades del servicio de televisión. El régimen de televisión, dispone entonces que el concepto de usuario se predica de las distintas modalidades del servicio que se sirven de los anteriores criterios de clasificación.

Adicionalmente, tal y como se mencionó previamente, la Constitución Política en su artículo 78, atribuye a la ley el control sobre la calidad de productos y servicios y la información que se suministra a consumidores y usuarios en la comercialización de los mismos. En consecuencia, los usuarios del servicio de televisión comunitaria al ser beneficiarios de un servicio, deben ser objeto de protección legal, en tanto gozan de la calidad de consumidores a la luz de lo señalado en el texto constitucional.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 64 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Así mismo, la regulación vigente contenida en el Acuerdo CNTV 009 de 2006 reconoció expresamente la condición de usuarios de los asociados de la comunidad organizada. En particular, el literal f del numeral 5 de su artículo 8, señala que, en los estatutos de conformación de la comunidad, debe constar que los usuarios del sistema tienen a su vez la calidad de asociados al mismo. En este sentido, es claro que la regulación existente parte del concepto de usuarios, quienes sin abandonar tal condición, y en ejercicio del derecho de asociación, se vinculan a un sistema especial, para la prestación, uso y disfrute de una modalidad específica de servicio de televisión.

Atendiendo a lo previamente expuesto, y partiendo del reconocimiento de las particularidades del servicio de televisión comunitaria, en la propuesta regulatoria se determinarán como disposiciones especiales para esta modalidad de servicio las siguientes:

- Derechos de los usuarios del servicio de televisión comunitaria.
- Obligaciones de los usuarios del servicio de televisión comunitaria.
- Deber de información por parte de las comunidades organizadas a los usuarios
- Contenido mínimo del documento de afiliación.
- Contenido mínimo de los estatutos.

4.4.2. Principales problemáticas en la relación usuario – operador del servicio de televisión

Tal y como se mencionó previamente con ocasión del desarrollo de distintos ejercicios de psicología del consumidor se pudo determinar las principales problemáticas que presentan los usuarios en su relación con el operador de servicios de comunicaciones. En el mismo sentido, atendiendo a la cooperación y el trabajo conjunto que debe existir entre las distintas Entidades involucradas en la protección de los derechos de los usuarios de servicios de comunicaciones, la CRC llevó a cabo un trabajo interinstitucional con la Autoridad Nacional de Televisión –ANTV-, el cual aunado a los ejercicios en mención, permitió identificar los principales inconvenientes que presentan los usuarios del servicio de televisión por suscripción en la ejecución del contrato de prestación de servicios celebrado con el operador; los cuales se enuncian a continuación:

- Las razones de elección del operador del servicio de televisión por parte del usuario son principalmente la calidad y el precio.
- Incumplimiento en las condiciones de las promociones y ofertas, especialmente frente a la cantidad y contenido de la parrilla de canales de televisión que hacen parte del plan ofrecido. Los operadores no almacenan la información suministrada en relación con las ofertas y la aceptación de los usuarios.
- Modificación de las condiciones contratadas sin previa autorización del usuario, lo cual conlleva a incrementos en la factura.

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 65 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- Incrementos tarifarios constantes sin justificación alguna.
- Pese a las múltiples fallas que presenta el servicio durante el periodo de facturación, el operador no compensa el tiempo en el cual el usuario no puede hacer uso del servicio.
- Dificultad en dar terminación al contrato o cancelar algún servicio contratado.
- Las ofertas hechas como retención al usuario, no son cumplidas.
- Los medios de atención dispuestos para los servicios de televisión por suscripción son las oficinas físicas y las líneas telefónicas, los cuales según la opinión de los usuarios no resultan adecuados para brindar una oportuna atención que atienda las necesidades que se presentan o las soluciones requeridas.
- La asistencia técnica es adecuada para la instalación pero no para la revisión de fallas en el servicio. Los operadores establecen horarios de visitas técnicas los cuales no son cumplidos.
- En relación con las cláusulas de permanencia mínima, los usuarios no conocen el criterio por el cual fue pactada la misma, incluso se han pactado éstas en la modalidad prepago y por la adquisición de servicios adicionales.
- Los usuarios no tienen claridad frente a las tarifas de los consumos que realizan bajo la modalidad prepago.

4.5. Datos Personales

De conformidad con el artículo 15 de la Constitución Política las personas tienen derecho al Habeas Data y en virtud del mismo, pueden conocer, actualizar, rectificar la información que se haya recogido sobre ellas en banco de datos y archivos de entidades públicas y privadas. El derecho en mención está compuesto por la autodeterminación informática y otorga la facultad de acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización y certificación de sus datos, así como limitar la divulgación, publicación o cesión de los mismos.

La Ley Estatutaria 1266 de 2008, introdujo dentro del ordenamiento colombiano el régimen de protección de datos, concentrándose en el tratamiento de datos financieros, crediticios, comerciales, entre otros. Es así como desarrolló el derecho de Habeas Data establecido en el artículo 15 de la Constitución Política, en orden a que las personas conozcan, actualicen y rectifiquen las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en banco de datos.

Dicha Ley consagra una serie de principios generales que buscan orientar la correcta administración de los datos personales suministrados, tal es el Principio de Veracidad según el cual *"la información contenida en los bancos de datos debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y*

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 66 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

comprensible". A su vez en virtud del Principio de Finalidad, los administradores de datos deben informar la finalidad de la información a los titulares, lo cual implica que estos tienen derecho no solo a autorizar la circulación de sus datos sino también a limitar el uso de los mismos. Es así como los datos personales no pueden ser utilizados ni revelados sin el consentimiento de su titular ni por fuera del propósito autorizado.

El Decreto 2952 de 2010 realizó una serie de precisiones a las disposiciones de la Ley 1266, tal como la caducidad de los datos estableciendo que si el tiempo de mora no excedía 2 años, el tiempo de permanencia de la información negativa no puede superar el doble del tiempo de mora; y que en los demás casos el tiempo de permanencia del reporte negativo empieza desde que cesa la mora hasta máximo por cuatro años.

Es así como con la expedición del actual Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones –Resolución CRC 3066 de 2011- esta Entidad reconoció dentro de este catálogo de derechos lo dispuesto en la normatividad frente a datos personales. Sin embargo atendiendo a la expedición de nuevas normas surge la necesidad de llevar a cabo una actualización de dicho Régimen brindando de esta forma seguridad al usuario frente a los derechos que lo cobijan.

Es así como posterior expedición del Régimen de Usuarios de Comunicaciones, fue promulgada la Ley 1581 de 2012⁸¹ la cual tiene como objeto desarrollar en virtud del artículo 15 y 20 de la Constitución Política, el derecho de los usuarios de conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bases de datos.

A diferencia de la Ley 1266 de 2008, esta norma tiene un objeto más amplio puesto que mientras la mencionada Ley tiene como finalidad proteger los datos de índole financiera, crediticia, comercial, de servicios y los provenientes de terceros países, la función de la Ley 1581 de 2012 no es la de regular datos de manera sectorial, sino que incluye a todos los demás datos en general. Es así como su ámbito de aplicación se extiende a los datos personales registrados en cualquier base de datos que los haga susceptibles de tratamiento⁸².

Dicha Ley se soporta entre otros, en los principios que a continuación se enuncian, los cuales deben ser tenidos en cuenta dentro del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones.

- Principio de finalidad: El fin que tendrá la información suministrada por el usuario debe serle informada, es así como su consentimiento previo, expreso e informado es el que legitima el tratamiento de sus datos personales.

⁸¹ "Por la cual se dictan disposiciones generales para la protección de datos personales."

⁸² Ley 1480 de 2012. Artículo 3. "g. Tratamiento. Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión."

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 67 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

- Principio de libertad: El tratamiento de los datos personales sólo puede ejercerse posterior autorización del usuario, es así como en ningún caso éstos pueden ser obtenidos o divulgados sin previo consentimiento.
- Principio de transparencia: El usuario tiene derecho en cualquier momento y sin restricciones a obtener información frente a sus datos personales.
- Principio de acceso y circulación restringida: El acceso y tratamiento de los datos personales sólo puede hacerse por las personas autorizadas por el usuario o por la Ley.

Mediante el Decreto 1377 de 2013 fue reglamentada de manera parcial la Ley 1581 de 2012, el cual entre otros aspectos se refiere a la autorización, a las políticas de tratamiento, al ejercicio de sus derechos por parte de los titulares, la transferencia de datos personales y la responsabilidad frente al tratamiento.

Es así como al reglamentar la autorización por parte de los titulares, obliga a los responsables a proveer a la SIC, una descripción de los procedimientos utilizados para recolectar, almacenar, usar, circular y suprimir información, así como una descripción de la finalidad de la información recolectada con la explicación sobre su necesidad en cada caso.

A su vez dispone que a más tardar en el momento de la recolección de los datos se puede solicitar autorización para el tratamiento de los datos, informando claramente al usuario los datos a ser recolectados y las finalidades específicas de su tratamiento. El usuario puede en cualquier momento, de forma gratuita revocar su autorización así como solicitar la supresión de algún dato que haya suministrado.

En consonancia con el principio de temporalidad de la información, el Decreto 1377 de 2013 aclara que la recolección, almacenamiento, uso o circulación de datos personales se limita a la finalidad de dichos datos; una vez cumplida ésta se debe proceder a suprimir dichos datos.

Ahora bien al igual que en el Régimen Integral de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones contenido en la Resolución CRC 3066 de 2011, el régimen vigente y aplicable al servicio de Televisión por suscripción, esto es el Acuerdo CNTV 011 de 2006, tiende a adecuarse al régimen general de protección de los datos personales, haciendo extensiva su aplicación a los operadores del servicio correspondiente y propugnando por la garantía del derecho al habeas data. Vale la pena mencionar que el artículo 34 del mencionado Acuerdo reproduce la regla general sobre reportes negativos a las centrales de riesgo, poniendo de presente que es necesario contar con la autorización expresa del usuario para realizar el tratamiento de datos personales.

En este punto es importante mencionar que la línea jurisprudencial sobre el derecho de habeas data, en primer lugar consideraba éste como una garantía de la intimidad, en segundo lugar fue considerado como una manifestación del libre desarrollo de la personalidad; y actualmente la jurisprudencia ha advertido que dicho derecho cuenta con un núcleo que se compone de la libertad y autodeterminación informática, del cual se derivan los siguientes derechos: i) conocer la

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 68 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

información que sobre ellas reposa en las bases de datos, ii) incluir nuevos datos, iii) actualizar la información, iv) corrección y rectificación de la información, y v) excluir información.

4.5.2. Principales datos que circulan con ocasión de la prestación de servicios de comunicaciones

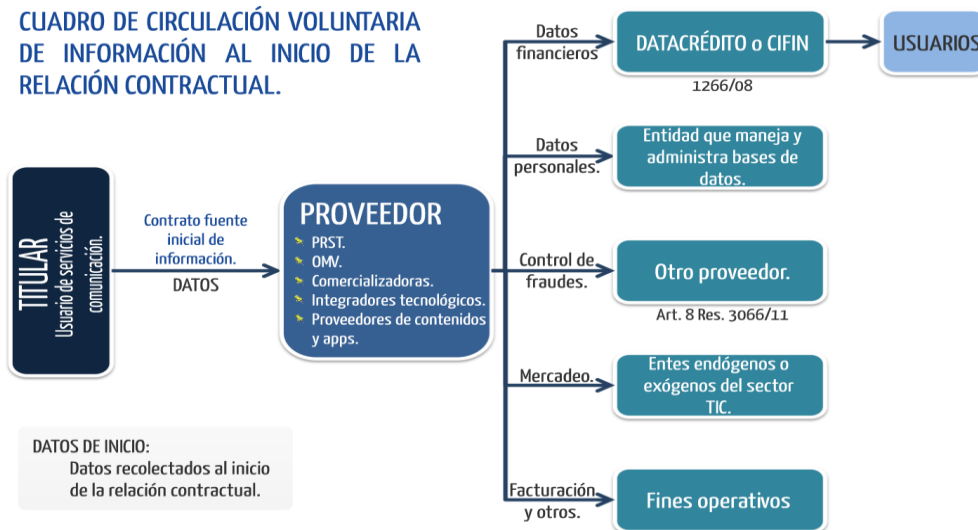
- **Datos de Inicio:** Son todos aquellos que se recogen por parte del operador al inicio de la relación contractual, esto es cuando la persona como potencial usuario entrega sus datos al operador con motivo de la suscripción del contrato de prestación de servicios de comunicaciones.

Es así como este contrato genera la primera transmisión de datos entre usuario y operador, a partir de lo cual el operador tiene las siguientes opciones para realizar una transmisión de dichos datos:

- Transmisión de datos financieros: El operador en este caso, actúa como fuente de información de acuerdo a la Ley 1266 de 2008, al transmitir datos a los operadores de información (CIFIN y DATACRÉDITO), con motivo del análisis del riesgo crediticio; en este caso los datos son financieros, los cuales se plasman en un historial de crédito.
- Transmisión de datos por motivos de mercadeo.
- Transmisión de datos con fines operativos: Tal es el caso de la facturación, en el cual la información puede quedar en manos del mismo operador o de un tercero que tenga a cargo la facturación y el cobro del servicio.

| | | | |
|---|-------------------------|---|-------------------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 69 de 114 |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

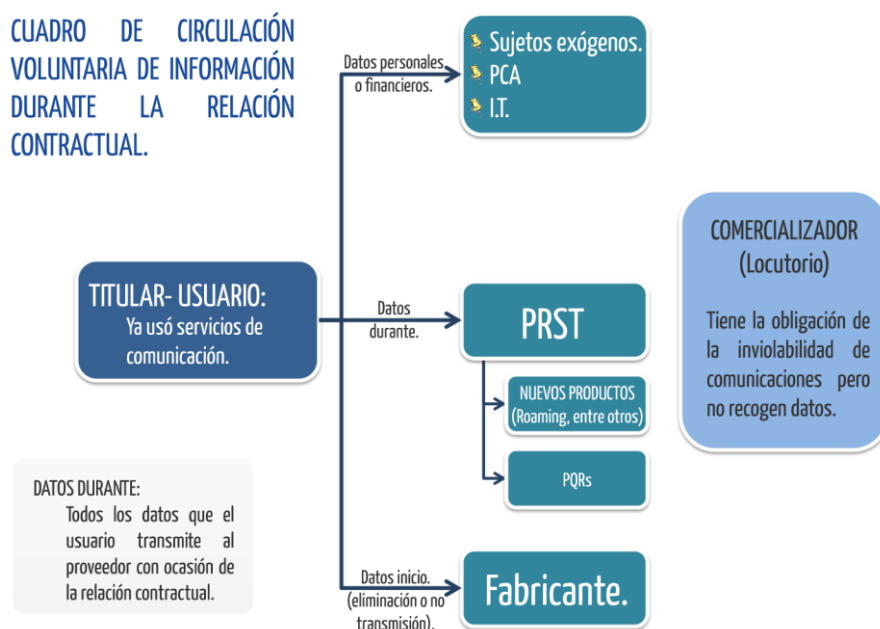
**CUADRO DE CIRCULACIÓN VOLUNTARIA
DE INFORMACIÓN AL INICIO DE LA
RELACIÓN CONTRACTUAL.**



Calle, José Miguel (2013). Informe presentado a la CRC

Fuente: De la

- **Datos durante ejecución del contrato:** Son todos aquellos que son recolectados durante el desarrollo de la relación contractual, con ocasión de la prestación de los servicios de comunicaciones. Las formas como se transmiten estos datos son:
 - Transmisión de datos por el uso de servicios de comunicaciones: En este punto es muy importante garantizar la seguridad y privacidad de la información que circula con ocasión del uso de los servicios por parte de los usuarios. Estos pueden ser datos financieros o personales.
 - Transmisión de datos por PQR, facturación y adquisición de nuevos servicios (como el servicio de roaming internacional)
 - Transmisión de datos de localización e identificación por situaciones extraordinarias (emergencia, conmoción interna o externa, entre otras)



Fuente: De la Calle, José Miguel (2013). Informe presentado a la CRC

De acuerdo con las experiencias internacionales la tendencia de los operadores de servicios de comunicaciones en materia de protección de datos es la auto-regulación certificándose periódicamente garantizando así la transparencia con respecto al uso y finalidad de los mismos.

Se requiere entonces que la CRC incorpore dentro del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones una reglamentación que permita desarrollar, ejecutar y hacer aplicables los mandatos de las leyes estatutarias en materia de protección de datos, garantizando así el cumplimiento de las obligaciones en cabeza de los operadores como responsables o encargados del tratamiento de los datos personales de sus usuarios. Dicha incorporación permite establecer las herramientas necesarias para facilitar al usuario tanto el acceso al conocimiento de la información de su interés, el ejercicio de sus derechos frente a sus datos personales, así como la efectiva y ágil protección de los mismos.

4.6. Medios de atención al usuario

4.6.2. Problemática

Los medios de atención son la herramienta que le permite a los usuarios de comunicaciones contactar a su operador, de ahí radica su importancia; por lo cual si no son eficientes y efectivos la relación que existe entre las dos partes del contrato se deteriora o quiebra.

En razón de lo anterior, la CRC ha realizado un estudio minucioso de las normas que regulan este asunto, ha recolectado las experiencias percibidas por los usuarios en la Medición de Calidad y los ejercicios de Psicología del Consumidor y ha considerado las investigaciones administrativas, con sus correspondientes sanciones, impuestas por la SIC. Además, ha investigado los avances de países europeos y latinoamericanos y tenido en cuenta las recomendaciones presentadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE- en materia de telecomunicaciones.

Como resultado de dicho estudio, la CRC concluyó que en la actualidad los usuarios no se sienten satisfechos con la atención que reciben en los medios de atención por parte de sus operadores. Su descontento radica en que no están percibiendo una comunicación positiva y eficaz, lo que se traduce en que las solicitudes, inquietudes o problemas por los cuales se ponen en contacto con su operador no están siendo resueltos satisfactoriamente⁸³.

Tomando como referente las sanciones administrativas impuestas por la SIC en diciembre de 2014 a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles, en adición a los estudios de psicología del consumidor y a las mediciones de percepción realizadas, de las cuales se presenta una descripción más detallada en la presente sección, puede decirse que en la práctica las normas que regulan la atención de los usuarios a través de los diferentes mecanismos no están siendo cumplidas en su totalidad o, aún peor, su cumplimiento se está haciendo de una forma que va en contravía del espíritu con las que fueron consagradas. Complementario a lo señalado, no se encuentran evidencias de que las políticas de mejoramiento a cargo de los operadores estén siendo suficientes para atender de manera satisfactoria a todos los usuarios que los contactan.

4.6.3. Desarrollo del análisis

A continuación se exponen los elementos relevantes que se hallaron en el análisis desarrollado

- **Revisión normativa**
- ✓ **Ley 1341 de 2009**

La Ley 1341 de 2009, en su artículo 53, faculta a la CRC para expedir el régimen de protección a los usuarios de los servicios de comunicaciones. En la mencionada norma, el Legislador también estableció que dicho régimen debía, al menos, reconocer unos derechos dentro de los cuales están:

- *“Obtener respuesta efectiva a las solicitudes realizadas al proveedor, las cuales podrán ser presentadas a través de cualquier medio idóneo de elección del usuario (...)”*

⁸³ Es importante que no se confunda el término satisfactorio con darle “gusto” o razón al usuario siempre. A lo que se está haciendo referencia es a que el usuario perciba que es fácil contactar a su operador, que los tiempos de atención y de respuesta son adecuados y que la respuesta que le dan es sustentada y ajustada al derecho.

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 72 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- "Reclamar ante los proveedores de servicios por cualquier medio, incluidos los medios tecnológicos (...)"
- "Conocer los indicadores de calidad y de atención al cliente o usuarios registrados por el proveedor de servicios ante la Comisión de Regulación de Comunicaciones"⁸⁴.

De lo expuesto se desprende que el régimen de protección a usuarios debe estar consagrado de manera tal que los usuarios obtengan respuestas efectivas a sus solicitudes, los medios a través de los cuales se comunican con los operadores sean adecuados, es decir accesibles y efectivos, y haya información disponible para que todos puedan conocer la calidad de la atención que reciben de su operador.

✓ **Resolución CRC 3066 de 2011**

La Resolución CRC 3066 de 2011, mediante la cual se establece el Régimen de Protección a Usuarios de los servicios de comunicaciones consagra lo siguiente:

- Los proveedores del servicio deben cumplir con los niveles de calidad en la atención de los usuarios, establecidos por la CRC⁸⁵.
- Toda la información asociada a las condiciones de prestación de los servicios, derechos, obligaciones y tarifas en que se prestan los servicios deben ser suministradas a través de los mecanismos obligatorios de atención al usuario⁸⁶.
- Dentro de los derechos de los usuarios está el de ser atendido ágilmente y con calidad, cuando así lo requiera, a través de cualquiera de los mecanismos obligatorios de atención al usuario⁸⁷.
- Los usuarios tiene el derecho de interponer PQR, para lo cual pueden utilizar cualquiera de los medios de atención⁸⁸.
- Los proveedores deben informar a los usuarios la manera de contactarlos a través de sus medios de atención (dirección de oficinas, número telefónico de las líneas, dirección de la página web, etc.) así como los indicadores de calidad en la atención, señalados en el artículo 53 de la Ley 1341 de 2009⁸⁹.
- Los mecanismos obligatorios de atención para los servicios de comunicaciones son oficina física, línea telefónica, página web y redes sociales. Además, para los servicios móviles de comunicaciones está también el mensaje corto de texto – SMS – al código 85432⁹⁰.
- En todas las capitales de departamento, los proveedores de servicios de comunicaciones deben disponer de oficinas física de atención al usuario. No obstante, a fin de evitar

⁸⁴ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36913>

⁸⁵ Artículo 3, Resolución CRC 3066 de 2011. <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00003066.pdf>

⁸⁶ Artículo 6, Ibídem.

⁸⁷ Literal G, artículo 10, Ibídem.

⁸⁸ Literal H, artículo 10, Ibídem.

⁸⁹ Artículo 11, Ibídem.

⁹⁰ Artículos 11 y 39, Ibídem.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 73 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

desplazamientos geográficos significativos, debe también disponerse de atención a los usuarios a través de cualquier medio idóneo para garantizar la recepción, el trámite y la respuesta de una PQR, en todos los lugares del país donde preste el servicio⁹¹.

- Dentro de las opciones de medios tecnológicos, que deben desplegar los proveedores de servicios de comunicaciones para atender a sus usuarios, debe haber mínimo una página web y una red social, la cual debe estar en español y ser la más utilizada en Colombia⁹².
- La línea de atención al usuario debe ser gratuita, funcionar 24 horas al día, todos los días de la semana, y su número informado en cada factura⁹³.
- Lo solicitado a través de la línea de atención debe estar disponible para consulta del usuario, en cualquier momento, así como las respuestas recibidas, por un término de al menos 6 meses⁹⁴.
- El proveedor del servicio de comunicaciones es responsable de la información que se suministre a través de los mecanismos obligatorios de atención y por ende se obliga frente al usuario⁹⁵.
- Los funcionarios de los medios de atención deben ser idóneos y los proveedores deberán garantizar esto, así como la periódica capacitación y actualización sobre el régimen de protección a usuarios⁹⁶.
- Los proveedores de servicios de comunicaciones deben emplear acciones para el mejoramiento continuo de la calidad en la atención al usuario. Para identificar los aspectos de mejora, existen indicadores de calidad, los cuales, como se señaló, deben estar disponibles para los usuarios a través de los medios de atención⁹⁷.
- Los indicadores de calidad para la línea de atención señalan que el 95% de las llamadas que realicen los usuarios deben ser enrutadas exitosamente y de estas, el 80% deben tener un tiempo de espera inferior a 20 segundos⁹⁸.
- Además los proveedores deben indicar cuántos usuarios que seleccionaron la opción de atención personalizada colgaron antes de que un funcionario los atendiera⁹⁹.
- Respecto a los indicadores de las oficinas físicas, se exige que el tiempo de espera para la atención al usuario sea menor a 15 minutos, en el 80% de los casos¹⁰⁰.
- Para las oficinas, también debe indicarse el porcentaje de usuarios que recibieron turno, pero se fueron antes de que un funcionario los atendiera¹⁰¹.

⁹¹ Artículo 44, *Ibíd.*

⁹² Artículo 45, *Ibíd.*

⁹³ Artículo 46, *Ibíd.*

⁹⁴ Parágrafo, artículo 46, *Ibíd.*

⁹⁵ Artículo 46, *Ibíd.*

⁹⁶ Parágrafo, artículo 49, *Ibíd.*

⁹⁷ Artículo 53, *Ibíd.*

⁹⁸ Numeral 1, artículo 53, *Ibíd.*

⁹⁹ Numeral 1, artículo 53, *Ibíd.*

¹⁰⁰ Numeral 2, artículo 53, *Ibíd.*

¹⁰¹ Numeral 2, artículo 53, *Ibíd.*

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 74 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

- En cuanto al mensaje corto de texto (SMS) al código 85432, los indicadores de calidad establecidos son porcentaje de solicitudes realizada por este medio y porcentaje de respuesta antes de transcurridos 5 minutos¹⁰².

De lo expuesto se tiene que el régimen actual de protección a usuarios consagra diversos mecanismos de atención a fin de garantizar que estos, sin importar su ubicación geográfica, puedan acceder a ellos; se ha procurado fortalecer el uso de medios electrónicos para la atención al usuario. Además, es relevante señalar que el régimen de protección a usuarios dota a estos medios de forma tal que sean accesibles¹⁰³, efectivos¹⁰⁴, completos¹⁰⁵, acordes con las dinámicas del mercado¹⁰⁶ y con altos estándares de calidad¹⁰⁷.

✓ **Acuerdo CNTV 11 de 2006**

Esta norma contempla como medios de atención al usuario para la presentación de PQR y realización de consultas las oficinas físicas, línea telefónica, fax y correo electrónico. Estableciendo la obligación de garantizar el acceso de todos sus usuarios, independientemente de su ubicación geográfica.

✓ **Circular Única de la Superintendencia de Industria de Comercio – SIC –**

El Título III de la Circular Única de la SIC desarrolla lo establecido en la regulación respecto de la presentación de PQR ante los proveedores de servicios de comunicaciones, la divulgación de tarifas y la modificación de las condiciones contractuales pactadas.

En el capítulo cuarto de este Título la SIC consagró un Programa de Establecimiento de Mecanismos de Mejora en la Atención al Usuario, cuyo objetivo es *“generar acciones sistemáticas de parte de los proveedores de telefonía móvil tendientes a mejorar de forma sustancial los niveles de respeto y satisfacción de los usuarios del sector. Igualmente, el programa tiene como objetivo la generación de mecanismos de mejora en la atención y la protección de los derechos de los usuarios, a través de la generación de reportes rigurosos de información y seguimiento del desempeño de los*

¹⁰² Numeral 4, artículo 53, Ibídem.

¹⁰³ La teoría de la regulación es que son accesibles porque son gratuitos, están disponibles sin importar hora o lugar y se puede acceder a ellos de diversas formas.

¹⁰⁴ La intención del régimen fue que son efectivos porque los tiempos de espera son cortos, los proveedores de servicio emprenden acciones constantes de mejoramiento y los funcionarios que atienden frecuentemente son capacitados y actualizan sus conocimientos respecto a la nueva regulación.

¹⁰⁵ El régimen contempló que a través de cualquier medio de atención el usuario pudiera realizar el trámite que quisiera, sin que el proveedor del servicio pudiera exigirle formalidades, dentro de las cuales se incluye la de realizar la solicitud a través de un determinado mecanismo.

¹⁰⁶ Por eso se exige una página web, presencia en redes sociales, obligatoriamente en la de mayor uso en Colombia, y uso del SMS.

¹⁰⁷ Para garantizar los altos estándares de calidad se establecieron los indicadores.

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 75 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

proveedores en materia de protección a los derechos de los usuarios, así como el programa como tal.¹⁰⁸

Para cumplir con el objetivo descrito, los proveedores del servicio de telefonía móvil tuvieron que desarrollar un plan de acción, el cual debía contener un autodiagnóstico, elaboración de estrategias puntuales de mejora, incorporando las señaladas como mínimas por la SIC y unos indicadores de gestión y metas mensuales a fin de evaluar los avances en la mejora de la atención a los usuarios. Además, la SIC estableció un deber adicional de información, dentro de cual se encuentran los criterios para establecer la satisfacción de los usuarios de telefonía móvil¹⁰⁹.

4.6.4. Sustento de análisis complementario

- **Estudios de psicología del consumidor.**

Dentro de los resultados arrojados por los estudios de psicología del consumidor, se halló que la mayor parte de los usuarios consideran insatisfactoria la atención que reciben por parte de los operadores. En su opinión, los tiempos son lentos y la solución a sus problemas es de bajo nivel; los usuarios perciben que la atención es amable, pero poco efectiva

Nota Destacada 12. La atención no es satisfactoria.

❖ *“Cuando se interponen quejas o recursos ante los operadores, estos devuelven la responsabilidad al usuario y no resuelven, lo que deriva que en muchas ocasiones el usuario deba pagar sobrecostos o aceptar servicios que no consumió. En los procesos de reclamación los operadores “pelotean” al cliente y lo llevan a realizar trámites adicionales que impiden la solución de problemas, de esta manera, los envían a varias oficinas o reportan que las garantías ya no tienen vigencias. Esto evidencia falta de compromiso de los operadores y genera desconfianza en los mismos. Lo que lleva a que no hagan procesos de reclamación futuros (...). En cuanto a los tiempos de atención, se consideran lentos y no acordes con las necesidades de los usuarios”.*

Aunado a lo anterior, uno de los hallazgos más relevantes arrojados por esta investigación, es el que indica el porcentaje de respuesta de las inquietudes presentadas. El informe señala que el 28% de los usuarios han recibido una solución parcial a su problema, mientras que el 32% no han tenido ningún tipo de respuesta. Esta situación deja en evidencia la carencia de atención efectiva por parte de los proveedores de servicios de comunicaciones.

Las situaciones descritas han generado que los usuarios se sientan engañados, que desconfíen de sus operadores y eviten acudir a ellos cuando tienen problemas con la prestación de su servicio.

¹⁰⁸ Superintendencia De Industria Y Comercio. Circular Única de la SIC, Título III, Capítulo Cuarto, numeral 1.

¹⁰⁹ Ibídem, numeral 4.2.3.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 76 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Nota Destacada 13. Desconfianza en los medios de atención.

- ❖ *“En general no existe satisfacción con la solución de problemas, ya que se considera que no existen soluciones de fondo, se percibe un mal servicio al cliente, los tiempos son demorados tanto en la atención como en la solución, teniendo que esperar incluso dos años para poder solucionar una queja; además se “pelotea” al usuario llevándolo a la utilización de los diferentes canales de atención sin encontrar una solución real. Los usuarios perciben engaño por parte de los operadores en cuanto a que se interponen quejas, por ejemplo, sobre los mensajes cobrados no autorizados, pero los cobros y descuentos persisten, evidenciándose también cobros aunque el servicio fue cancelado por el usuario, simplemente porque en las oficina del operador “no aparece” el radicado, lo que le devuelve el problema nuevamente al usuario. Esta falta de compromiso del operador desencadena desconfianza y reduce la posibilidad de volver a interponer quejas”*

Ahora, respecto al uso de los medios de atención, los más utilizados son las líneas telefónicas y las oficinas físicas. Los usuarios se resisten a utilizar las redes sociales y la página web, pues perciben que, al exponer su problema a través de estos, no obtendrán ninguna respuesta por parte de los operadores.

En cuanto al mensaje corto de texto (SMS) al código 85432, existe una proporción considerable de usuario que manifiesta no conocer este mecanismo o, dentro de los que sí saben de él, cómo funciona.¹¹⁰ No obstante, los usuarios que han utilizado el SMS, han quedado satisfechos y perciben la efectividad del medio de atención, lo cual evidencia que el inconveniente con dicho es la falta de conocimiento por parte de la población en general¹¹¹.

- **Acompañamiento de la OCDE**

En términos generales, el análisis que contó con el acompañamiento de la OCDE¹¹², menciona que hay una falta de confianza por parte de los usuarios en la posibilidad y/o disposición del operador para resolver las quejas, lo cual lleva al usuario a tener siempre contacto personal con la empresa, en lugar de otros medios. También indica que la situación es compleja, teniendo en cuenta que los usuarios tienen expectativas muy bajas de los servicios de telecomunicaciones que las empresas les proveen. A partir de ello, la OCDE presenta las siguientes recomendaciones respecto de los medios

¹¹⁰ “Entre quienes lo conocen, reporta que desconocen cómo funciona este mensaje, no es claro cómo debe responder o si tiene un costo adicional; esto aunado con el desconocimiento que existe hacia la CRC; ya que no se tiene claridad qué tipo de entidad es, lo que genera desconfianza, creyendo que generará un cobro mensual como los otros mensajes que son enviados por los operadores; lo anterior deriva en que el mensaje sea borrado sin leer en muchas ocasiones”. (Ibidem, página 131)

¹¹¹ Ibidem, página 131

¹¹² OCDE, 2016. “Protecting Consumers through Behavioral Insights: Regulating the Communications Market in Colombia”

de atención, partiendo del supuesto que existe un alto riesgo de que los usuarios se resignen a no quejarse, a menos que se presente una mejora considerable en la calidad en la atención al usuario:

- i) Presentar de manera sencilla y oportuna la información acerca de cómo quejarse. Los mecanismos para la presentación de quejas deben comunicarse de manera sencilla y atractiva, y la información publicada debería detallar el procedimiento y tiempos esperados de respuesta. Sugiere también la generación de incentivos para que el proveedor cumpla con los tiempos de atención.
- ii) Desarrollar un sistema de evaluación o ranking para el servicio de atención al cliente. En este punto se indica que el potencial beneficio de hacer pública la información de las quejas sería mayor que una eventual distorsión del mercado. Sugiere también que la métrica a desarrollar debe contener información de la cantidad de quejas recibidas, la proporción de las que se resuelven dentro de un rango de tiempo determinado, y las que cumplen con determinado estándar de satisfacción del cliente. Señala también que el ranking de quejas debería ser conocido por el usuario al momento de la compra del servicio, cuando los usuarios están tomando su decisión inicial respecto del proveedor.
- iii) Promover el desarrollo de una plataforma compartida de quejas vía Web. A través de esta plataforma podría aprovecharse la influencia social para promover el cambio. También puede promoverse la generación de contenidos que permitan al usuario entender sus derechos, interactuar con los proveedores, tener soporte de la comunicación con el proveedor, entre otros.

• **Medición de Calidad de los Servicios de Comunicaciones**

Los resultados de dicha medición, respecto a los medios de atención página web, redes sociales y mensaje corto de texto (SMS) al código 85432, coinciden con los hallazgos de los estudios de psicología del consumidor, pues el uso de estos es bajo o, en algunos casos, insignificante¹¹³.

De igual manera, los usuarios encuestados perciben poca efectividad en la solución a las solicitudes presentadas a sus operadores de servicios de comunicaciones.

• **Sanciones Administrativas impuestas por la SIC¹¹⁴**

En virtud de lo expresado en el Capítulo Cuarto del Título III de la Circular Única de la SIC, en diciembre de 2014, la SIC impuso sanciones administrativas a los operadores de servicios de comunicaciones móviles.

¹¹³ Para el primer semestre se encontró que el 7% de los encuestados utilizó la página web y el 0% las redes sociales o el SMS.

¹¹⁴ Resoluciones número 72936, 72938, 72935, 72931, 72937, 72939, 72934 y 72932 de 2014.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 78 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Las sanciones impuestas tuvieron como causa el incumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del régimen de protección a usuarios, respecto de los tiempos de espera en las líneas telefónicas y las oficinas físicas de atención al usuario. Los análisis realizados por la SIC arrojaron que en varios meses de 2012 y de 2013, los operadores incumplieron la regulación; ninguno cumplió a cabalidad, pues el tiempo de espera para la atención personalizada en la línea gratuita fue superior a los 20 segundos en más del 20% de las solicitudes. Lo mismo ocurrió con la atención en las oficinas físicas, donde se superaron los 15 minutos de espera en más del 20% de los casos presentados¹¹⁵.

Dadas las evidencias recolectadas por la SIC en cuanto a la atención insatisfactoria a los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles, además de la sanción administrativa, se impuso a los operadores de dichos servicios la obligación de remitir mensualmente una certificación, expedida por un auditor externo, donde se expresen los criterios para establecer la satisfacción de los usuarios de telefonía móvil, consagrados en el numeral 4.2.3 del Capítulo Cuarto del Título III de la Circular Única de la Superintendencia de Industria y Comercio.

Por último, la SIC exhortó a la CRC para que realice una revisión de los indicadores establecidos en el artículo 53 del Régimen de protección a usuarios:

“Por lo anterior, esta Dirección considera pertinente exhortar a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) para que evalúe la posibilidad de hacer más estrictos para los operadores los márgenes de tolerancia que hoy se encuentran en el 20% en relación con los tiempos máximos de atención de los usuarios en Colombia según los artículos 53.1 y 53.2 de la Resolución CRC 3066 de 2011.

Lo anterior, como quiera que el presente trámite revela que la problemática en relación con este tema persiste y que, aún con los indicadores hoy vigentes, existe un incumplimiento significativo de la regulación a pesar del tiempo que ha transcurrido para que ocurra el ajuste de los procesos de atención de las empresas y que debería ya permitir exigir un estándar mejorado de sus procesos.

En consecuencia, la Superintendencia considera que se trata de un indicador, cuya tolerancia, debe ser ajustada y revisada con el fin de garantizarle a la mayor cantidad de usuarios de los servicios de comunicaciones, el acceso oportuno y eficaz en los distintos canales de atención dispuestos por los operadores”.

• Contexto internacional

La OCDE adelantó un estudio sobre política y regulación de telecomunicaciones en el país, el cual señala que Colombia debe emprender acciones que promuevan el interés del consumidor, sugiriendo

¹¹⁵ Por regulación, los operadores móviles virtuales no tienen obligación de tener oficinas físicas de atención al usuario, por ende la SIC sólo realizó el análisis de este mecanismo de atención para Colombia Móvil, Claro Comcel y Colombia Telecomunicaciones.

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 79 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

contemplar un aceleramiento en el proceso de presentación de reclamaciones. Para alcanzar el objetivo trazado, recomienda reducir los plazos de respuesta y simplificar los procedimientos para resolver las quejas que presenten los usuarios.

Por su parte, en el marco de REGULATEL, se han conocido buenas prácticas tales como:

- Bolivia ha expuesto el “Sistema de Atención al Usuario MIRECLAMO.NO”, el cual busca otorgarle una herramienta de fácil acceso y uso sencillo a los usuarios de comunicaciones, entre otros, para que puedan tener una atención inmediata respecto al derecho de reclamar.
- Venezuela ha creado una interfaz que permite a los usuarios de comunicaciones interponer una queja a través de la página web, la cual notifica inmediatamente tanto al regulador como al operador. También existe la opción para el usuario de comunicarse con el regulador a través de una línea telefónica o por SMS.
- Argentina simula la experiencia de los usuarios de comunicaciones en los medios de atención. Con esta iniciativa, el ente regulador espera conocer de primera mano las falencias que presenta la atención de los usuarios, mejorar los indicadores y cumplir con las metas fijadas en esta materia.

Dentro de los países europeos analizados por Cullen International, en el reporte publicado por Pierre- Yves – Potelle en el 2014, sobre disponibilidad de medios de atención y su costo, el único país que tiene regulación respecto al primer aspecto es Italia, en donde la disponibilidad del servicio ha sido regulada por AGCOM¹¹⁶, en el sentido de haber impuesto la obligación de un servicio de atención universal para Telecom Italia – telefonía fija –, dentro de lo cual están contemplados horarios de atención. La autoridad regulatoria también ha establecido indicadores de calidad para garantizar la adecuada atención a los usuarios. En este último aspecto es importante señalar que existen antecedentes condenatorios por incumplimiento de los indicadores.

4.6.5. Medida propuesta

De lo expuesto con anterioridad, se puede concluir que las normas referentes a los medios de atención en algunos casos no son efectivas, pues los encuentros de las partes a través de estos medios están teniendo resultados pocos fructíferos.

Así mismo, si bien se han realizado esfuerzos por parte de la CRC y de los operadores para la implementación de canales de atención a través de medios electrónicos, lo cierto es que los canales más utilizados son las líneas telefónicas y las oficinas físicas, y que los usuarios no emplean las redes sociales y la página web, pues perciben que no obtendrán ninguna respuesta. Esto guarda relación con la práctica implementada por los operadores, según la cual no se atienden todas las solicitudes de los usuarios a través de todos los canales de atención, aduciendo que existen algunas situaciones que requieren validar la identidad y voluntad de los usuarios.

¹¹⁶ La Autorità per le Garazie nelle Comunicazioni.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 80 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Debido a lo anterior, la presente iniciativa busca complementar la regulación existente con nuevas perspectivas y exigencias que abarquen mejor este asunto, a efectos de fortalecer la atención a través de los canales que están siendo usados efectivamente por los usuarios, con el fin de que las falencias que se presentan se reduzcan en el futuro. La intención de la CRC es crear un contexto que permita una dinámica de comunicación exitosa entre usuarios y proveedores, y así construir una relación armónica y positiva entre ellos, que se refleje en la disminución de descontentos y conflictos.

Por otro lado, respecto de los canales electrónicos de atención, será discrecional del proveedor adelantar campañas de sensibilización a sus usuarios para el uso de éstos, con miras a incrementar su uso. En este sentido, los medios de atención de los proveedores de redes y servicios deberán cumplir al menos con las siguientes características:

- El operador tiene la responsabilidad de atender todas las solicitudes de los usuarios, a través de todos los canales de atención que disponga para ello.
- El operador deberá implementar mecanismos confiables de autenticación de la identidad de los usuarios, para la gestión de sus solicitudes a través de los diferentes canales de atención que así lo requieran.
- Dentro de los canales mínimos obligatorios estarán las oficinas físicas, las líneas de atención, la página web, las redes sociales, el mensaje corto de texto (SMS) al 85432 y un correo electrónico.
- Toda la información suministrada y el lenguaje utilizado por los funcionarios debe ser sencillo.
- Garantizar el acceso gratuito a diversos canales de atención, por parte de sus usuarios, sin importar tiempo (hora o día de la semana) o lugar.
- Los trámites deben ser fáciles y sin formalismos. Dentro de lo cual se incluye que no podrá exigirse que la solicitud se presente de manera escrita, siempre podrá hacerse verbalmente.
- Para acceder a estos o realizar trámites no podrán establecerse ningún tipo de condicionamientos o requisitos adicionales a la simple identificación del usuario.
- Todas las solicitudes presentadas que estén relacionadas con la prestación del servicio, sin excepción alguna, debe poder ser solucionada a través de cualquiera de los medios de atención. La respuesta deberá ser suministrada por el mismo medio mediante el cual se interpuso.
- El proveedor de servicios no podrá, en ninguna circunstancia abstenerse de dar solución total y efectiva a la solicitud presentada. Esto implica que la respuesta a la solicitud no puede ser la remisión a otra dependencia, funcionario o mecanismo de atención. Todo debe poder ser tratado en cualquier momento, por cualquier funcionario, a través de cualquier mecanismo de atención al usuario.
- Todas las atenciones al usuario y sus respuestas deberán tener registro y conservarse por lo menos seis (6) meses. El usuario tendrá derecho a solicitar copia, a través de cualquier medio.
- Todo lo expresado por funcionarios de atención al usuario compromete y obliga al proveedor.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 81 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones :: Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Para garantizar el cumplimiento de lo expresado anteriormente los operadores deberán cumplir con los siguientes indicadores, los cuales deberán ser remitidos mensualmente a la CRC, a la SIC o a la ANTV (según corresponda):

- Al final de todas las atenciones al cliente, sin importar el medio utilizado, deberá preguntársele al usuario:
 - o ¿Está satisfecho con la respuesta que le dimos? Si/No.
 - o En caso de responder "No", debe indagarse el por qué.
 - o En este caso, el reporte de información deberá además de señalar el porcentaje de "Si" y de "No", todas las explicaciones que dieron los usuarios que se sintieron insatisfechos con la atención prestada.

- En las oficinas físicas:
 - o El tiempo de espera máximo para recibir el turno debe ser de tres (3) minutos.
 - o El tiempo de espera máximo, entre la entrega del turno y la atención personalizada, debe ser máximo de siete (7) minutos.
 - o El tiempo de respuesta para la solicitud debe ser máximo de veinte (20) minutos.
 - o El tiempo máximo total de la atención debe ser entonces de treinta (30) minutos.
 - o Estos tiempos deben ser cumplidos en el noventa por ciento (90%).

- En la línea de atención:
 - o El tiempo de navegación en el menú interactivo debe ser máximo de treinta (30) segundos.
 - o El tiempo de espera máximo, entre que el usuario escoge la atención personalizada y empieza dicha atención, debe ser máximo de treinta (30) segundos.
 - o El tiempo de respuesta para la solicitud debe ser máximo de diecinueve (19) minutos.
 - o El tiempo máximo total de la atención debe ser entonces de veinte (20) minutos.
 - o Estos tiempos deben ser cumplidos en el noventa por ciento (90%).

Las condiciones asociadas al SMS al código 85432 no sufrirán variaciones con respecto a lo que se encuentra vigente¹¹⁷ hoy en día.

¹¹⁷ Los operadores móviles deben medir mensualmente los siguientes indicadores: **i)** El porcentaje de solicitudes de atención realizadas a través del mecanismo de envío de SMS, en las que se estableció comunicación con el solicitante antes de finalizado el día calendario siguiente a la recepción por parte del proveedor del mensaje de texto con la palabra "QUEJA"; **ii)** El porcentaje de solicitudes de atención realizadas a través del mecanismo de envío de SMS, en las que se envió el mensaje corto de texto –SMS- de respuesta antes de transcurridos cinco (5) minutos posteriores a la recepción por parte del proveedor del mensaje de texto con la palabra "QUEJA".

4.7. Suspensión del servicio

4.7.1. Problemática

Actualmente ante el no pago oportuno del servicio el operador puede suspender el servicio y cobrar al usuario un valor por la reconexión del mismo; los montos asociados a dicha reconexión y/o restablecimiento se definen libremente por el proveedor, quien posiblemente lo emplee como un castigo para el usuario. También cabe señalar que la CRC ha detectado de manera preliminar que los cobros por restablecimiento del servicio se dan en su mayoría para los servicios provistos a través de redes fijas.

Al respecto es de mencionar que para el servicio de televisión por suscripción el Acuerdo CNTV 11 de 2006, dispone la posibilidad del operador de suspender el servicio ante el no pago por parte del usuario, caso en el cual deberá informar a éste previa a la suspensión dicha situación y las posibles sanciones que tienen lugar.

Teniendo en cuenta lo anterior, en esta sección se procede a identificar los diferentes elementos que pueden afectar el valor que los operadores deban cobrar por el restablecimiento del servicio (de manera genérica para servicios de voz e Internet a través de redes fijas y móviles, y también para servicios de TV); y a partir de ello evaluar la posibilidad de establecer de manera general en el régimen de usuarios los lineamientos y/o elementos que deberían ser tenidos en cuenta para la definición de este valor.

4.7.2. Desarrollo del análisis

- **Elementos que afectan el valor que los operadores deban cobrar por el restablecimiento del servicio**

Para determinar las particularidades técnicas involucradas en los procesos de suspensión y reconexión de los diferentes servicios de telecomunicaciones fijos y móviles, resulta útil contar con un modelo genérico, que tenga amplia aceptación en la industria de telecomunicaciones y que además tenga aplicación tanto para el caso fijo como para el caso móvil, e incluso para servicios de televisión.

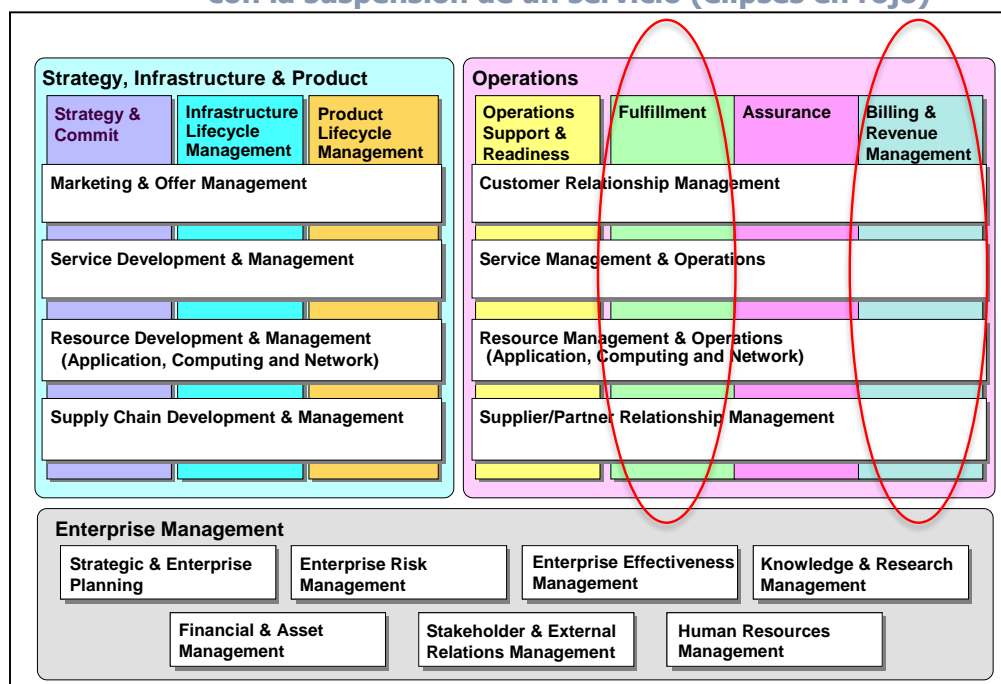
Por esa razón, se considera el modelo *Business Process Framework* eTOM, el cual es una iniciativa del *TMForum* para proporcionar un marco guía de procesos para su uso por parte de los proveedores de servicios dentro de la Industria de Información, Comunicaciones y Servicios de Entretenimiento. El marco describe todos los procesos empresariales requeridos por un proveedor de servicios y los analiza a diferentes niveles de detalle de acuerdo a su importancia y prioridad para el negocio¹¹⁸.

¹¹⁸ Información disponible en <https://www.tmforum.org/>

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 83 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

El **Gráfico 8** indica los procesos del *Business Process Framework* eTOM que tienen relación con la suspensión y reconexión de un servicio por parte de un usuario: Cumplimiento (*Fulfillment*) y Facturación y Gestión de Ingresos (*Billing & Revenue Management*)

Gráfico 8. Business Process Framework - Procesos que tienen relación con la suspensión de un servicio (elipses en rojo)



Fuente: TMForum (TM Forum, 2011)

Entonces, usando la perspectiva del *Business Process Framework* eTOM, a continuación se analizarán en detalle todos los procesos que pueden tener relación con la suspensión y reconexión de un servicio de telecomunicaciones fijo o móvil. Los procesos involucrados con la suspensión y posterior reconexión de un servicio de comunicaciones son: Cumplimiento (*Fulfillment*); y Facturación y Gestión de Ingresos (*Billing & Revenue Management*), los cuales se resaltan mediante una elipse roja en el **Gráfico 8**.

Ahora bien, en la **Tabla 5** se mencionan los principales procesos que pueden tener relación con el restablecimiento del servicio. El análisis se realiza para servicios fijos y móviles.

Tabla 5. Análisis de procesos relacionados con el restablecimiento de diferentes servicios de telecomunicaciones fijos y móviles

| Procesos a nivel 2 | Procesos a nivel 3 | Relación con el restablecimiento del servicio |
|--|--|---|
| Gestión de facturas | Aplicación de precios, ajustes y descuentos | Puede implicar la aplicación de precios y ajustes en la factura relacionados con cargos de reconexión del servicio |
| Gestión de pago de facturas | Gestionar el cobro de cartera de los clientes | Lo más usual es que la reconexión del servicio se dé una vez se hayan surtido los procesos de gestión de cobro de cartera, los cuales son posteriores a la desconexión inicial del servicio. Estos procesos pueden implicar la realización de llamadas desde un <i>call center</i> que puede ser propio o tercerizado y mediante operadores humanos o el uso de máquinas de anuncio, el envío de correspondencia física o por medios electrónicos, la realización de acuerdos de pago o incluso el cobro jurídico que puede usar abogados propios o tercerizados. |
| Gestión de la interfaz del cliente | Gestión del contacto Gestión de solicitudes | Estos son los procesos de entrada de la interfaz de gestión del cliente, por medio de los cuales se accede a los canales disponibles por parte de la empresa para solicitar la reconexión, tales como centros directos de atención, centros de atención tercerizada, <i>call centers</i> , página web, redes sociales, SMS. |
| Configuración y activación del servicio | Emitir ordenes de servicio | La reconexión de un servicio (y su paso previo, es decir, la suspensión del mismo) puede ser manejada por el proveedor mediante una orden de servicio cuyo objetivo, típicamente, es realizar cambios en parámetros relacionados con la activación de la provisión del servicio, que permitan reconectarlo. Dichos cambios pueden quedar realizados a nivel de elementos de red y/o sistemas de información. |
| | Reportar el aprovisionamiento del servicio | |
| | Cerrar ordenes de servicio | |
| Aprovisionamiento de recursos | Emitir la orden de recurso | Puede darse el caso, aunque es inusual, en que la suspensión y el restablecimiento de un servicio requiera la emisión de una orden de desactivación y posterior activación o de la modificación de parámetros de uno o más recursos asociados al servicio. |
| | Cerrar la orden de recurso | |
| Gestión de Requerimientos con Proveedores / Socios (P/S) | Iniciar ordenes de solicitudes de P/S | Puede darse el caso, aunque es muy inusual y aplicable sólo a servicios fijos, en que la suspensión y el restablecimiento de un servicio requiera la emisión de una orden actividades que se encuentren tercerizadas con proveedores/socios y que podrían estar vinculadas a intervenciones directas sobre la red de acceso del PRST. |
| | Reportar solicitudes de P/S | |
| | Cerrar ordenes de solicitudes de P/S | |

Fuente: Análisis CRC con base en TMForum

Como puede verse del análisis presentado en la **Tabla 5**, los elementos que pueden afectar el valor que los operadores cobran por el restablecimiento del servicio están relacionados con la gestión de pago de facturas en aquellos casos donde el servicio haya sido suspendido por un problema de cartera y con los procesos de interfaz del cliente y la configuración y activación del servicio. Excepcionalmente pueden involucrar procesos relacionados con el aprovisionamiento de recursos.

- **Lineamientos y/o elementos que intervienen en el valor de restablecimiento del servicio**

Los procesos, elementos de red y sistemas de información que se utilizan en el restablecimiento de un servicio dependen de las características de cada operador y pueden diferir también dependiendo del tipo de servicios que se presta y de si estos son fijos o móviles.

Sin embargo, es posible identificar los aspectos principales que se pueden tener en cuenta en la definición de un valor para el restablecimiento del servicio, usando para ello los procesos identificados en la **Tabla 5**. De estos los más significativos probablemente son los que están asociados a la Gestión de pago de facturas, a la Gestión de la interfaz del cliente y a la Configuración y activación del servicio.

Respecto de la Gestión de pago de facturas, existen elementos de costo que pueden ser cuantificados, tales como la realización de llamadas o el envío de correspondencia. En muchos casos, estas tareas están automatizadas por parte de los operadores mediante el uso de servicios de audiotexto que realizan las llamadas de cobro o de robots de software que se encargan del envío de correos electrónicos, SMS o similares.

Sobre otros aspectos de la Gestión de pago de facturas que involucran una actuación más personalizada y tienen una mayor componente de costos variables o difíciles de estandarizar, tales como los acuerdos de pago o el cobro jurídico, es mucho más difícil determinar lineamientos, si es que se considerara que dichos costos pueden ser incluidos como parte del cálculo del valor a pagar por la reconexión de los servicios de telecomunicaciones.

La Gestión de interfaz del cliente también posee elementos de costo que pueden cuantificarse a partir de parámetros como los costos promedio de atención por minuto de un cliente a través de los diferentes canales, los tiempos promedio de atención asociados con un proceso de restablecimiento del servicio por cada canal y el porcentaje de uso de los diversos canales. Como en el caso anterior, los procesos de gestión de interfaz del cliente pueden ser obviados en algunos casos, mediante la automatización del registro de pago de las facturas que active los procesos de configuración y activación del servicio.

En cuanto a la configuración y activación del servicio, es probable que la mayoría de los proveedores tengan automatizados una parte sustancial de dichos procesos. Por ejemplo, es probable que las reactivaciones de servicios puedan ser cargadas mediante automatización de comandos sobre los elementos de red.

- **Posibilidad de determinar que la reconexión de los servicios de telecomunicaciones no genere cobro**

Sobre este aspecto, debe decirse que no es posible afirmar de manera taxativa y con base en los análisis efectuados hasta este punto que la reconexión de los servicios de telecomunicaciones no tenga costo. Sin embargo existe la posibilidad de decidir que los costos en los que incurra el operador para la reconexión de los servicios no generen un cobro directo a cada usuario para el que se efectúa

la reconexión, sino que se consideren como costos de la provisión de los servicios de telecomunicaciones.

Esta alternativa tendría como ventaja la reducción de cargas operativas para los operadores, en cuanto a la gestión de las facturas referida en la **Tabla 5** anterior, sin que se genere afectación en la actividad de gestión del pago de las facturas, donde lo más usual es que la reconexión del servicio se dé una vez se hayan surtido los procesos de gestión de cobro de cartera, que es lo que usualmente ocasiona la suspensión del servicio.

4.7.3. Medida propuesta

Con los elementos expuestos, se plantea eliminar el cobro al usuario por suspensión y reconexión del servicio. En todo caso el operador podrá recuperar los costos en los que incurra por la actividad de reconexión, sin que ello implique un cobro adicional a cada usuario al que se efectúa esta actividad. Así mismo deberá almacenar soportes detallados de los elementos que intervienen en la determinación de dichos costos, de acuerdo con los lineamientos descritos en el presente documento, sin que haya lugar a incorporar algún tipo de utilidad, en la medida en que no se trata de la provisión del servicio de comunicaciones en sí mismo.

4.8. Portabilidad numérica

4.8.1. Problemática

El 29 de julio de 2011, tuvo inicio la operación de la portabilidad numérica móvil, en cumplimiento de la Resolución 2355 de 2010¹¹⁹, dicha norma dispone los principios aplicables a la portabilidad, los derechos y deberes correspondientes, así como el trámite de portación, plazo para el cual contempla tres (3) días hábiles.

Ahora bien, los resultados obtenidos en el desarrollo de los estudios de Psicología del Consumidor, identifican un alto nivel de desconocimiento frente al procedimiento de portabilidad. A continuación se presentan algunos elementos relevantes identificados en los citados estudios:

Nota Destacada 14. Portabilidad numérica móvil.

- ❖ *El 20% de los usuarios reportan que en el último año no han cambiado de operador de telefonía celular.*
- ❖ *Los usuarios que si reportaron cambio de operador de telefonía celular (1%), lo hicieron porque: i) el nuevo operador tiene un mejor servicio (señal/datos) que el anterior (no se le caen las llamadas o los datos); ii) las recargas en el nuevo operador se ajustan más a*

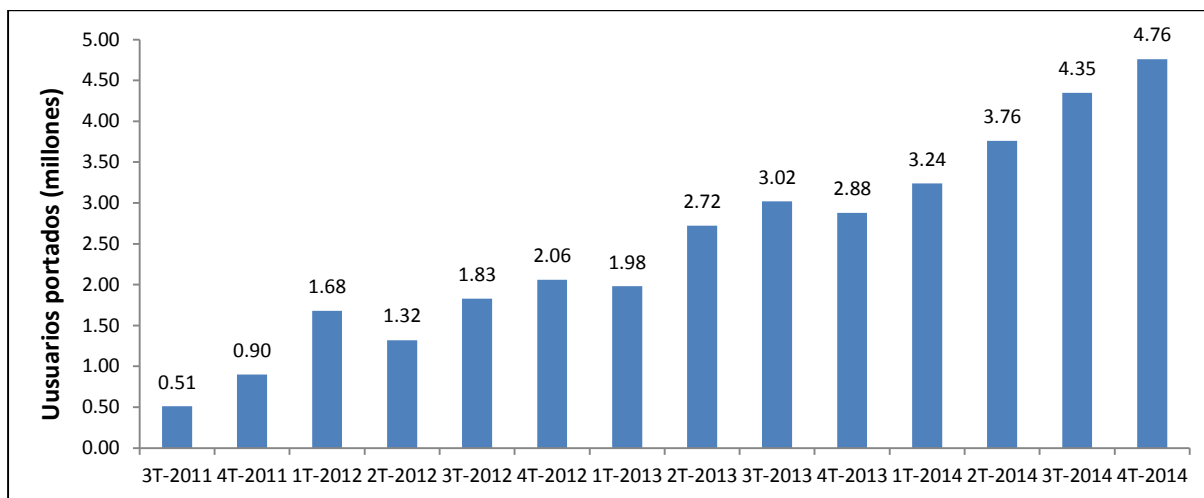
¹¹⁹ Por la cual se establecen las condiciones de implementación y operación de la Portabilidad Numérica para telefonía móvil en Colombia”

*sus necesidades que las del operador anterior (solo para prepago); **iii**) probar algo nuevo; **iv**) adquirir un nuevo celular con el nuevo operador; **v**) el precio del equipo celular asociado con el nuevo plano; o **vi**) la recomendación de alguien muy cercano que se pasó a otro operador y el usuario quería tener el mismo operador por facilidad.*

- ❖ Por su parte, los usuarios que no cambian de operador mencionan que las principales razones son el miedo por ofertas que quizás no sean verdaderas al final, cláusula de permanencia mínima y no querer probar cosas nuevas.*
- ❖ El 35% de personas entrevistadas no han realizado el cambio de operador porque han observado que a otros usuarios que han cambiado les ha ido mal, el 27% se encuentran muy satisfechas con el servicio del operador, el 22% prefiere lo conocido porque no les gusta probar cosas nuevas, y el 22% desconfía de las promociones ofrecidas por las compañías.*
- ❖ Solamente un 5.6% en promedio de las personas entrevistadas en el país han cambiado de operador y han ejercido su derecho a la portabilidad numérica.*

De acuerdo con las cifras desde el tercer trimestre de 2011 hasta el cuarto trimestre de 2014 se ha observado una tendencia al alza en los usuarios que han ejercido dicho derecho, en promedio la portabilidad en el período referenciado creció a una tasa de 22,04% en donde como era de esperarse los picos más altos se experimentaron en el inicio de la aplicación de la medida (3T-2011 Y 4T-2011) con tasas de 76% y 86% aproximadamente (ver **Gráfico 9**).

Gráfico 9. Número de usuarios portados



Fuente: CRC

Es importante recordar que la prohibición de fijar cláusulas de permanencia empezó a regir el 1 de julio de 2014, por lo que si se observa el **Gráfico 9** en los dos últimos trimestres de dicho año continuó la tendencia alcista con un crecimiento promedio de 12,5%, a partir de lo cual puede inferirse que la eliminación de las cláusulas de permanencia es una medida que estimula la competencia entre los proveedores, con una consecuente presión hacia el mejoramiento de los niveles de calidad de la atención al usuario.

Según los estudios de psicología del consumidor realizados, las razones principales para no cambiar de proveedor son: miedo por ofertas que quizás no sean verdaderas al final, cláusula de permanencia mínima y no querer probar cosas nuevas, este último influenciado por una desesperanza aprendida de que todos los proveedores tienen los mismos problemas¹²⁰.

Así mismo, en lo relacionado con las cláusulas de permanencia, desde el punto de vista teórico se experimenta lo que se conoce como descuento hiperbólico, puesto que los usuarios suelen preponderar los costos o beneficios inmediatos que los de largo plazo, lo que lo lleva a tomar decisiones que en el largo plazo se traducen en pérdidas de eficiencia y bienestar.

¹²⁰ Konrad Lorenz. (2014). *Estudio para la revisión integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones*.

De acuerdo con el Informe de Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014 publicado por la Comisión en junio de 2015¹²¹, la eliminación de las cláusulas de permanencia ha generado la entrada de nuevos agentes de mercado, mayor oferta de equipos, diversos planes y formas de financiación. De igual manera, como parte de la competencia por atraer a los usuarios –de lo cual se infiere que la eliminación de las cláusulas de permanencia ha sido una de las medidas que ha dinamizado el mercado- se ha observado en promedio una disminución de la tarifa de minutos de voz móvil y de internet, pues se pasó de \$72 pesos por minuto en el 4T-2013 a \$68 pesos en el 4T-2014 y de \$37.000 por GB a \$24.000¹²².

Por otro lado, si bien se ha mejorado en los aspectos de movilidad del usuario, aún falta esclarecer y establecer una estrategia de divulgación más efectiva, lo cual podría redundar en una mejora en las cifras de PQR. Así por ejemplo, en el tema de portabilidad, el hecho que varios usuarios hayan manifestado no tener claro el procedimiento de la portabilidad puede identificarse como barrera, dado que en lugar de dirigirse al proveedor con quien quisieran contratar se establece contacto con su actual proveedor y éste ofrece beneficios que después no cumple o genera trámites que desincentivan el cambio. Lo anterior refuerza la necesidad de evitar asimetrías de información entre los agentes.

4.8.2. Desarrollo del análisis

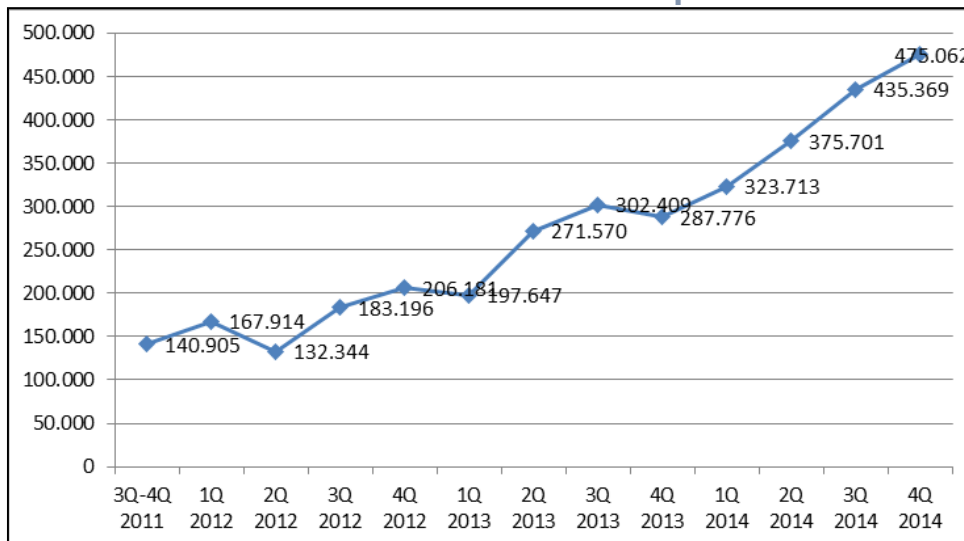
En el marco del seguimiento a la portabilidad numérica móvil que se realiza al interior de la CRC, se han adelantado análisis con el fin de obtener diversos puntos de vista sobre el proceso y lograr identificar elementos sobre los cuales se considere que deben adelantarse actividades de intervención regulatoria. Las estadísticas muestran que trimestre tras trimestre, desde el inicio de la portabilidad numérica móvil en el país en julio de 2011, se incrementa el número de usuarios que portan su número a otro proveedor debido a una amplia oferta comercial y el incremento de proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles y operadores móviles virtuales. En esta misma línea, el total de números portados ha superado los valores que se habían proyectado en los estudios que para la implementación de la portabilidad que se realizaron al lanzar el proyecto regulatorio. Las estadísticas citadas se presentan en los **Gráfico 10** y **Gráfico 11**

¹²¹ Disponible en <https://www.crcm.gov.co/es/noticia/eliminacion-de-clausulas-de-permanencia-ha-traido-beneficios-a-usuarios-y-al-mercado>

¹²² CRC. (2015). *Informe Monitoreo de la Resolución 4444 de 2014*.

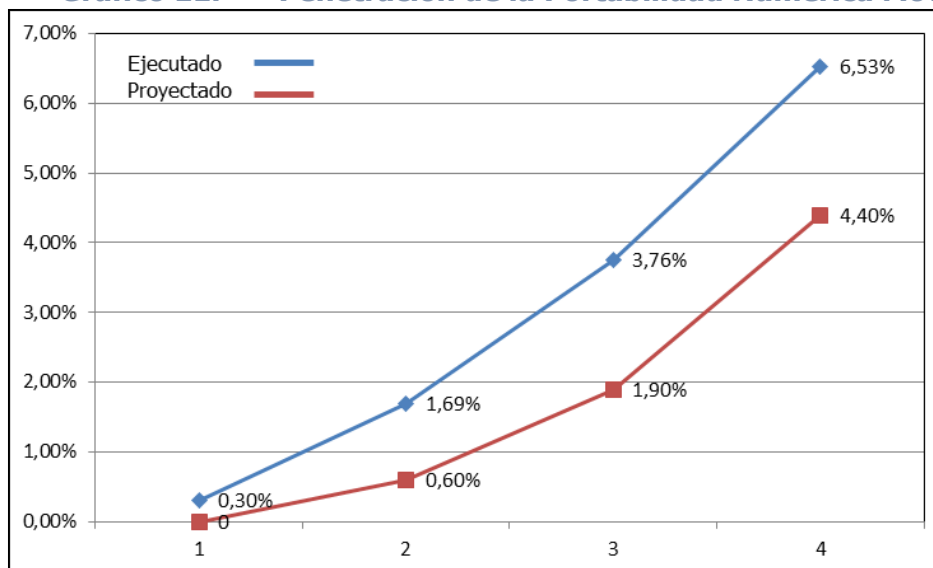
| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 90 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Gráfico 10. Portaciones netas por trimestre



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del ABD

Gráfico 11. Penetración de la Portabilidad Numérica Móvil



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del ABD

Si bien las cifras de portabilidad en Colombia pueden considerarse aceptables, en la presente iniciativa se ha previsto revisar lo correspondiente a los mecanismos de transparencia e información a los usuarios para que se logre una mayor claridad en el proceso mismo de la Portabilidad Numérica Móvil.

En cuanto al plazo de portación que hoy en día se encuentra vigente, a continuación se presenta brevemente un contexto internacional respecto de este período en particular.

- En relación con los países vecinos, Ecuador estableció¹²³ el tiempo de portación en 24 horas, al igual que Perú que pasó de siete (7) días a un (1) día, a mediados del año pasado, sin costo para los usuarios. Así mismo, en Panamá se realiza el proceso en un (1) día. En Brasil dicho proceso tarda tres (3) días.
- En el documento "The Consumer Benefits of Efficient Mobile-Number-Portability Administration" de Hal J. Singer¹²⁴, afirma que para los ciudadanos de los Estados Unidos de Norteamérica, reducir los tiempos de portación ha implicado grandes ahorros en dinero¹²⁵.
- En el mencionado documento se indica que el régimen de PNM en los Estados Unidos es uno de los más eficientes. Para 2008, la portación tomaba dos (2) horas, en comparación con los dos (2) días en el Reino Unido, cinco (5) días en Alemania y veinte (20) días en Italia. Respecto de los costos para el usuario final, para la Unión Europea la media en ese momento era de €32.2 versus menos de US\$1 para Estados Unidos, valor éste último, absorbido por los proveedores.
- En respuesta a las directivas de la Unión Europea, a partir de mayo de 2011 el período para realizar la portación en los países de la eurozona no debe superar un día¹²⁶.
- Para los países de la Unión Europea, el año anterior se reportaron¹²⁷ tiempos de portación que oscilaban entre quince (15) minutos (Eslovenia), una hora (Malta), de 4 a 16 horas (España, Holanda, Italia, Portugal), uno y dos días (Chipre, Hungría, Irlanda, Latvia), tres (3) días (Francia, Grecia, Luxemburgo), cinco (5) días (Montenegro), hasta nueve (9) días (Suiza). En cuanto a los costos de portación, para la mayoría de los países europeos se presentaban en cero pero para algunos países los valores eran relativamente altos, tales como los casos de Austria €19, Alemania €27, Eslovaquia €4 y Montenegro €3.5.

Para complementar lo anterior, se adelantó una revisión de los tiempos de portación en el país, desde la entrada en vigencia de la portabilidad numérica y hasta diciembre de 2014, agrupando los eventos de portación en 6 categorías: **i)** menos de un día; **ii)** entre uno y dos días; **iii)** entre dos y tres días; **iv)** entre tres y cuatro días; **v)** entre cuatro y cinco días; y **vi)** más de cinco días. El

¹²³ <https://www.telegeography.com/products/commsupdate/articles/2014/07/21/mnp-processing-time-reduced-to-24-hours/>

¹²⁴ <http://www.navigant.com/insights/library/economics/2013/mobile-number-portability-administration/>

¹²⁵ <http://www.neustar.biz/about-us/news-room/press-releases/2013/report-finds-efficient-number-portability-saved-us-consumers-billions>

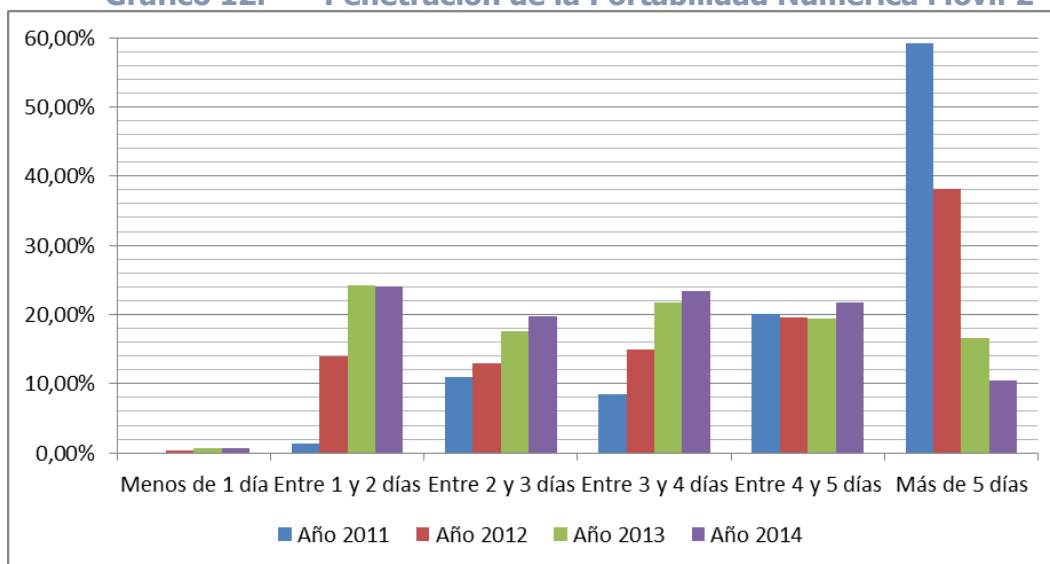
¹²⁶ Documento ICT Statistics Newslog - Mobile number portability - <http://www.itu.int/ITU-D/ict/newslog/Mobile+Number+Portability+Launched+In+Bahrain.aspx>

¹²⁷ <http://www.cept.org/files/5466/documents/Number%20Portability%20Implementation%20in%20Europe%20-%20based%20on%20a%20survey%20of%20CEPT%20member%20countries%20-%20March%202014.pdf>. - Q2 Efficiency - Commercial porting time pg. 4/55 - Q6 Costs - Retail Pg. 14/55.

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|-------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 92 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones .. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

resultado se presenta en el **Gráfico 12**. Al respecto debe decirse que si bien se evidencian mejoras importantes en los tiempos de portación, teniendo que cerca del 45% de las portaciones de 2014 se realizaron en un tiempo inferior a tres días, lo cierto también es que las portaciones en tiempos menores a un (1) día no alcanzan a representar el 1% del total.

Gráfico 12. Penetración de la Portabilidad Numérica Móvil 2



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos del ABD

Tomando en consideración lo anterior, y con miras a definir condiciones que propendan por incrementar la competencia y mejorar las opciones para los usuarios respecto de la portabilidad numérica, la propuesta regulatoria prevé reducir los tiempos de portación, pasando de 3 días como está actualmente vigente, a 2 días en el año 2017. En el año 2018 el plazo de portación sería de 1 día, en línea con lo observado en las experiencias internacionales antes referidas.

4.8.3. Medida Propuesta.

Si bien el Régimen de Protección a Usuarios de servicios de comunicaciones incluye las acciones que se pueden adelantar cuando estos identifiquen que sus derechos han podido ser vulnerados en cuanto a la portación de su número móvil, especialmente frente al trámite de PQR y Mecanismos de Atención al Usuario, en aras de la integralidad de dicho Régimen lo cual brindará seguridad jurídica al usuario, el Capítulo XI de la respectiva propuesta regulatoria dispone las condiciones que se deben atender para adelantar el trámite de portación.

Así mismo, y a la luz de las experiencias internacionales, así como de la evolución que el proceso ha tenido en nuestro país, se considera que proponer un cambio en el tiempo de portación para el caso

colombiano, en cuanto a la portabilidad numérica móvil, es oportuno y conveniente, pues incrementa la competencia y mejora las opciones para los usuarios. Por ello se propone modificar el plazo para realizar la portación, la cual tendrá una duración máxima de dos (2) días hábiles para el año 2017, y de un (1) día hábil a partir del año 2018, plazos que deberán ser contados a partir del ingreso de la Solicitud de Portación por parte del Usuario.

4.9. Compensación automática

4.9.1. Antecedentes

Como previamente se expuso, una de las quejas más recurrentes tiene que ver con la falta de disponibilidad del servicio, lo que permite entrever que los usuarios si bien tienen un comportamiento quejoso frente a esa deficiencia, no han optado por cambiar a operadores con mejores desempeños. Asumiendo que existen sustitutos con las condiciones necesarias y suficientes, bien sea porque existen costos de cambio importantes o porque el proceso de elección está minado por una masiva desesperanza del consumidor, o bien la complejidad de las ofertas e inercia que producen los *endowments*¹²⁸ es dominante, la demanda no ha logrado impulsar la competencia hacia un servicio menos deficitario en términos de disponibilidad del servicio.

A pesar de que puede ser cierto que la inactividad del usuario contribuya a extender en el tiempo costos para la sociedad como los implica la falta de disponibilidad de un servicio de comunicaciones, existen otras explicaciones alternativas a esta importante y persistente problemática que esta Comisión ha estudiado con objeto de este proyecto.

Una posibilidad es que en estos “fallos” reportados por los usuarios puede que el servicio se desempeñe de acuerdo a lo técnicamente especificado pero no satisface lo que el usuario espera, en parte porque la información que el proveedor le da al usuario no es completa y no se ajusta a la capacidad técnica real ofrecida¹²⁹. Tal es el caso por ejemplo de internet móvil “ilimitado” en el cual el proveedor no le dice o no le dice claramente al usuario que después de cierta capacidad, por ejemplo 5GB, se reduce la velocidad de navegación que hace que el usuario no pueda acceder de manera eficiente a plataformas, en especial a aquellas donde se ofrece video, etc. El usuario al no poder entrar a dichos sitios, reporta un fallo en la calidad del servicio, pero en realidad el servicio funciona de acuerdo con lo técnicamente estipulado solo que el proveedor no informó al usuario, o no lo hizo de manera clara, o el usuario no entendió acerca de la disminución de velocidad después de cierta capacidad.

¹²⁸ El efecto *Endowment* es cuando los usuarios valoran más las cosas cuando las tienen que cuando no y son reacios a dejar lo que ya tienen.

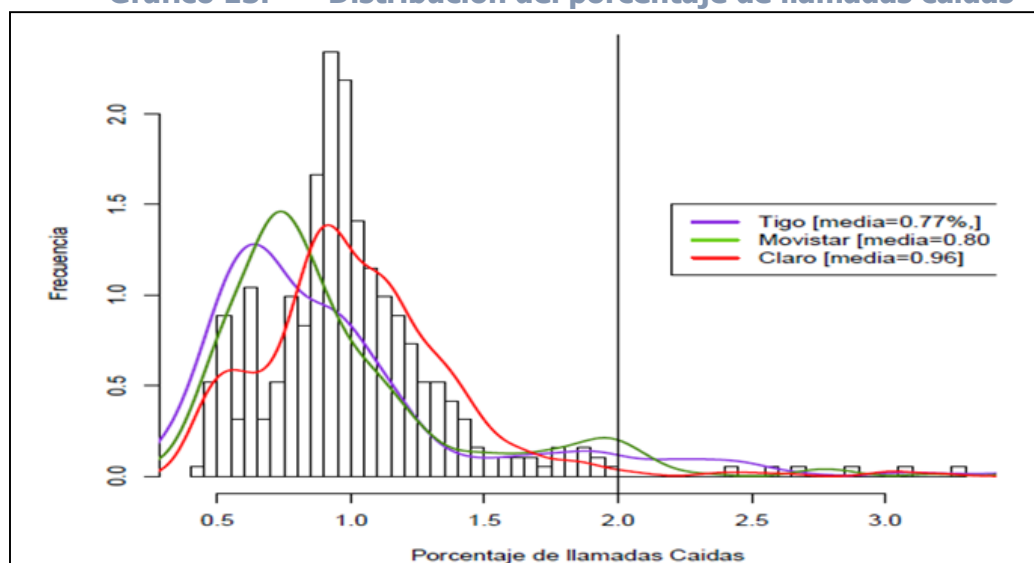
¹²⁹ Xavier, P. (2011). *Behavioural Economics and Customer Complaints in Communication Markets*.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 94 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

Frente a esta hipótesis, la CRC ha identificado que no solo de forma subjetiva¹³⁰ sino también objetiva, existen diferencias en la calidad de los servicios de comunicaciones entre los 3 proveedores de servicios móviles más representativos del país¹³¹, pero dichas diferencias tienden a cerrarse, tanto en los casos en los cuales la calidad del servicio es buena, como en los casos donde los indicadores presentan resultados menos favorables (ver **Gráfico 13**), lo que podría dar indicios de un comportamiento paralelo.

Estos resultados son robustos aun cuando en un análisis multivariado más profundo en el que se aísla el efecto de diferentes elementos tales como: **i)** aspectos climáticos como el brillo solar, la humedad relativa¹³² y la temperatura; **ii)** aspectos regionales fundamentales para la oferta como la cobertura de energía e inobservables de efecto fijo idiosincráticos; **iii)** aspectos sociodemográficos de demanda como la densidad poblacional por kilómetro cuadrado y la migración interregional; y **iv)** en donde además se controla por tendencias de largo plazo en cada municipio de Colombia. Dicho análisis permite identificar que existe una interdependencia importante entre los niveles de calidad de los tres más grandes operadores.

Gráfico 13. Distribución del porcentaje de llamadas caídas



Fuente: CRC

¹³⁰ Nos referimos a subjetiva porque alude a la percepción que el usuario manifiesta en la presentación de la queja y no a un hecho técnicamente demostrado de mala calidad, aun cuando la citada alta persistencia de dicha problemática pueda indicar a su vez una ratificación objetiva del problema.

¹³¹ COMCEL, COLOMBIA TELECOMUNICACIONES y COLOMBIA MÓVIL.

¹³² Esta variable se empleó de forma intercambiable con la nubosidad.

Si se extiende este análisis a una descomposición porcentual de la importancia de cada grupo de variables (**Tabla 6**), se encuentra que los factores de demanda¹³³ no son preponderantes, y que en su lugar, los factores de oferta son los que determinan consistentemente la realización de los niveles de calidad.

Tabla 6. Variables que explican los niveles de calidad

| Tipo de Variable | Tigo | Movistar | Claro |
|-----------------------------|--------|----------|--------|
| Condiciones del Clima | 0.07% | 1.33% | 0.02% |
| Demanda | 0.00% | 0.00% | 0.00% |
| Demográficas | 2.82% | 9.54% | 2.25% |
| Efecto Fijo de Departamento | 0.19% | 2.60% | 0.22% |
| Estaciones Base de Claro | 27.89% | 44.45% | 59.07% |
| Estaciones Base Movistar | 44.27% | 10.24% | 21.36% |
| Estaciones Base Tigo | 22.55% | 24.39% | 16.88% |
| Cobertura de Energía | 2.20% | 7.40% | 0.19% |

Fuente: CRC

Ahora bien teniendo en cuenta que las condiciones de cambio del usuario son analizadas en detalle en los acápite que se ocupan del ejercicio de su libertad de elección, corresponde en el presente capítulo referirnos a las reglas en materia de compensación. Antes de la expedición de la Resolución CRC 4296 de 2013¹³⁴, el régimen de protección a usuarios contenía reglas en dicha materia, la cual se entendía como aplicable a situaciones en las cuales se presentarían fallas en la red, y condicionaba la aplicación de esta a la presentación de una reclamación por parte del usuario, lo cual se identificó como un desincentivo para su materialización. En consideración a esta realidad, la CRC evidenció la necesidad de adoptar un mecanismo regulatorio para la protección del derecho fundamental a la comunicación de los usuarios que hacen uso de los servicios de telecomunicaciones, que en este caso se configura a partir de: **i)** la falta de disponibilidad de la red –en línea con lo que ya estaba vigente en la Resolución CRC 3066 de 2011-; y **ii)** la deficiente prestación de servicios de voz a través de redes móviles en razón a los eventos de llamadas caídas, es decir, las llamadas que finalizan sin que medie la voluntad del usuario. Bajo esta consideración se expidió la mencionada Resolución 4296 de 2013, mediante la cual se incorporaron en el Régimen de Protección a Usuarios, condiciones bajo las cuales deberá materializarse la compensación automática ante las situaciones descritas.

4.9.2. Problemática.

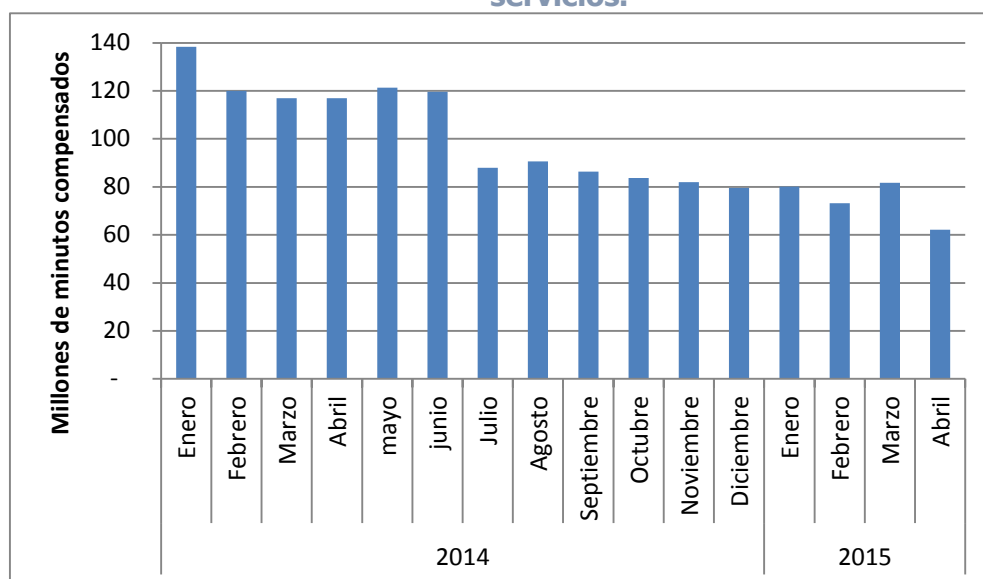
¹³³ Los que tienen que ver directamente con las condiciones del usuario.

¹³⁴ "Por la cual se establecen condiciones para la compensación automática a usuarios de servicios de comunicaciones y se dictan otras disposiciones"

Sea lo primero aclarar que este capítulo no tiene por objetivo analizar la pertinencia de la reglas para compensación automática, lo cual fue recientemente revisado en el marco de la expedición de la Resolución CRC 4296 de 2013¹³⁵.

Ahora bien, a manera de referencia cabe señalar que para las comunicaciones de voz móvil, en el periodo comprendido entre enero de 2014 y abril de 2015 se han compensado 1.540 millones de minutos. La **Gráfico 14** incluye información de la compensación realizada mensualmente por los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.

Gráfico 14. Evolución de la cantidad de minutos de voz móvil reportados como compensados por los proveedores de redes y servicios.



Fuente: Elaboración propia con información reportada por los proveedores de redes y servicios al SII

Si bien los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles han venido cumpliendo la regulación en materia de compensación automática por deficiencias en la prestación del servicio de voz móvil, lo cual se refleja en una cantidad reducida de quejas conocidas por la SIC en materia de compensación¹³⁶, debe tenerse en cuenta que se han reportado casos en los cuales no es posible consumir los minutos que han sido compensados a los usuarios en la modalidad prepago, a quienes se les estaría exigiendo la realización de una recarga de saldo como requisito para hacer uso de los

¹³⁵ Ver <https://www.crcm.gov.co/es/pagina/alternativas-de-compensaci-n-por-calidad-deficiente-en-comunicaciones-de-voz-a-trav-s-de-redes-m-viles>

¹³⁶ En el cuarto trimestre de 2014, las quejas asociadas a "inconformidad con la compensación", representaron el 0,1% del total de quejas para dicho trimestre.

minutos compensados. Así mismo, tanto en la modalidad prepago como en pospago se menciona que no se conoce el momento en el cual es posible disfrutar de los minutos que son compensados por el proveedor, puesto que si el usuario posee saldo, o no ha consumido los minutos/segundos disponibles de su plan, no evidencia que pueda hacer uso de la compensación.

Por otro lado, en cuanto a compensación automática por falta de disponibilidad de la red, en general se observa que no se tiene una obligación de reporte de información por parte de los proveedores respecto de las compensaciones que realizan a los usuarios. Aunado a esto, cabe recordar que en el documento soporte de la propuesta regulatoria que antecedió la expedición del régimen de protección a usuarios vigente hoy en día, se indicó sobre esta materia que los valores de disponibilidad¹³⁷ que se encontraban definidos en la Resolución CRT 1732 de 2007 para la compensación, eran superiores al 99% para todos servicios, equivalente aproximadamente a 7 horas en un periodo de 30 días como tiempo máximo permisible para fallas y/o interrupciones del servicio por causas imputables al operador, adoptando este criterio para efectos de simplificar el procedimiento para que el usuario acceda a la compensación unificándolo con el procedimiento de presentación de PQR y estableciendo como obligatoria la compensación para los casos en que se compruebe que la falta de disponibilidad del servicio fue superior a 7 horas (continuas o interrumpidas) dentro de un mismo periodo de facturación.

En relación con lo anterior, se adelantó una revisión de referencias a niveles de disponibilidad en diferentes resoluciones de carácter general y particular expedidas por la CRC, la cual se resume en la siguiente **Tabla 7**.

Tabla 7. Criterios de disponibilidad en algunas resoluciones de carácter general y particular expedidas por la Comisión

| Resolución | Criterio de disponibilidad | Meta | Tiempo mensual |
|---|--|--------|----------------------|
| CRT 1732 de 2007 Anexo I (No vigente) | Estaciones base TMC, PCS y Trunking | 99,50% | 3 horas y 36 minutos |
| | Centrales de Conmutación TMC, PCS y Trunking | 99,90% | 43 minutos |
| | Enlaces de interconexión TPBC | 99,40% | 4 horas y 19 minutos |
| | Centrales de Conmutación TPBC | 99,90% | 43 minutos |
| | Conexiones terrenas Internet | 99,50% | 3 horas y 36 minutos |
| | Conexiones satelitales Internet | 99,00% | 7 horas y 12 minutos |
| CRC 3067 de 2011 (Vigente) | Disponibilidad SGSN | 99,99% | 4 minutos |
| | Centrales de Conmutación | 99,99% | 4 minutos |
| | Plataforma prepago y HLR | 99,95% | 22 minutos |
| | Estaciones base Zona 1 | 99,95% | 22 minutos |

¹³⁷ Entendida ésta como la relación entre el tiempo global durante el cual se proporciona o podría proporcionar un servicio satisfactorio o admisible y el periodo de observación total.

| | | | |
|-----------------------------------|---|-----------------------|-----------------------|
| | Estaciones base Zona 2 | 99,80% | 1 hora y 26 minutos |
| | Estaciones base satelital | 98,50% | 10 horas y 48 minutos |
| CRC 3101 de 2011 (Vigente) | Disponibilidad Nodos | 99,95% | 22 minutos |
| | Índices de disponibilidad de los enlaces de interconexión | 99,95% ¹³⁸ | 22 minutos |

Fuente: Elaboración propia

Nótese que la disponibilidad de 99% corresponde a conexiones a Internet a través de tecnología satelital. La **Tabla 8** siguiente incluye información de la participación de accesos con tecnología satelital sobre el total de conexiones a Internet reportadas por los proveedores de este servicio a través del sistema Colombia TIC, en donde se evidencia que dicha participación en ningún caso es superior a 1%.

Tabla 8. Evolución de accesos a Internet a través de tecnología satelital en los años 2013 y 2014

| | 2013:1T | 2013:2T | 2013:3T | 2013:4T | 2014:1T | 2014:2T | 2014:3T | 2014:4T |
|----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Accesos satelitales | 3.599 | 3.892 | 5.051 | 3.613 | 1.678 | 1.689 | 1.646 | 3.042 |
| Total Accesos | 4.112.272 | 4.283.154 | 4.410.848 | 4.497.844 | 4.687.238 | 4.730.341 | 4.932.045 | 5.028.073 |
| % del total | 0,09% | 0,09% | 0,11% | 0,08% | 0,04% | 0,04% | 0,03% | 0,06% |

Fuente: Elaboración propia con información de Colombia TIC

Así las cosas, se considera necesario adoptar un criterio diferente en relación con la disponibilidad de las redes en Colombia, aumentando la exigencia de manera que generen incentivos para que los proveedores de adopten acciones para garantizar la disponibilidad de las redes, al tiempo que propenda por un mayor beneficio para los usuarios.

Para ello, la CRC parte del hecho que los niveles que deberían ser aplicados a todas las redes en el país son los que están definidos en la Resolución CRC 3101 de 2011 y en las resoluciones por las cuales se aprueban las Ofertas Básicas de Interconexión, pero reconociendo que pueden existir condiciones adicionales al estado de los nodos y/o de los enlaces de interconexión, se plantea un nivel de disponibilidad de 99,66%, obtenido como un promedio de las disponibilidades expuestas en la **Tabla 7**, y que equivale en tiempo a 2 horas y 26 minutos. La propuesta regulatoria plantea un tiempo de indisponibilidad máximo permisible de 2 horas y 30 minutos (redondeado), a partir del cual los operadores deberán efectuar la compensación por falta de disponibilidad de la red.

4.9.3. Medida Propuesta

¹³⁸ Definido en las resoluciones por las cuales se aprueban las Ofertas Básicas de Interconexión a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones en el país.

Teniendo en cuenta lo anterior, la propuesta regulatoria no tiene por objeto realizar modificaciones estructurales a las medidas que actualmente se encuentran vigentes en materia de compensación automática. Sin embargo, la CRC considera que debe incluirse una obligación adicional en lo que al servicio de voz móvil se refiere, de modo que los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles den prioridad a los minutos que son compensados a los usuarios, para su disfrute por parte de estos últimos; esta misma regla aclarará que los proveedores no deben exigir saldo a los usuarios que acceden al servicio en la modalidad prepago para efectuar la compensación o permitir el disfrute de los minutos/segundos compensados.

Por otro lado, se establecerá un nuevo reporte de información asociado a la compensación automática por falta de disponibilidad de la red, a efectos de contar con información de las compensaciones que realizan a los usuarios por este concepto, y así realizar un monitoreo al cumplimiento de esta obligación. En relación con este tema, se modificará el tiempo máximo permisible de indisponibilidad, pasando de 7 horas a 2,5 horas, para efectos de aplicar la compensación por falta de disponibilidad de la red.

4.10. Mecanismos de control de consumo

4.10.1. Problemática.

Actualmente el Régimen de Protección de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, contempla el derecho de los usuarios a consultar 2 veces al día sus consumos a través de la línea gratuita de atención (consumos realizados hasta 12 horas antes) y la página web del operador (consumos realizados en el último mes); es así como si el usuario quiere hacer consultas diarias adicionales el operador podrá cobrar previa información y aceptación por parte del usuario, para que éste decida sobre su realización, antes que la misma sea tasada. Adicionalmente los operadores pueden remitir la información correspondiente a los 3 últimos consumos del usuario a través de SMS.

Ahora bien, pese a que los usuarios cuentan con estas herramientas para conocer y controlar sus consumos, se evidencia de los distintos estudios realizados con ocasión del presente proyecto regulatorio, que los usuarios no conocen sus consumos, lo cual conlleva a que al finalizar su periodo de facturación o su recarga no se encuentren satisfechos con el valor facturado o con los descuentos realizados.

Adicionalmente se evidencia que los planes contratados o seleccionados por los usuarios, en realidad no atienden a sus necesidades, dado que ante la imposibilidad de controlar y conocer dichos consumos, no deciden acertadamente las condiciones del servicio que requieren.

A continuación se presentan algunos apartes de las opiniones formuladas por los usuarios con ocasión de los ejercicios de psicología del consumidor adelantados en el territorio nacional:

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 100 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

Nota Destacada 15. Medios de control de consumo.

- ❖ *“Yo estaba en prepago por que uno se ponía a hablar y se acababan en cambio en el plan tu sabes cuánto tienes cuanto has gastado y puedes ir midiendo más o menos.”*
- ❖ *“El postpago es mejor, porque la idea es que uno tiene todos los minutos ahí y tu hablas y lo tienes en cuenta controlado y sabes que gastas pero ósea en prepago ya uno no sabe que es lo que gasta.”*
- ❖ *“Peor hace como dos meses estuve en un pueblo de aquí de Santander y recargue pero yo quería redes sociales entonces hice la cuestión para colocarle redes sociales por tres días y duro un día completo y al otro día al medio día ya se habían los datos y decía que era los tres días completos”*
- ❖ *“Tenía un celular postpago en aquel entonces y cuando bueno empecé pagando 99 ya después 170 y yo decía dios mío y a veces me suspendía la línea la reconectaba y me cobraban el doble y entonces me reportaron y por eso me salí. Salí reportada y fui hablar y me dicen no es que me tienen que cobrar lo que yo he consumido y después cancelé eso y me dijeron que me faltaban como 5 meses y que tenía que volver hacer todo nuevamente y así me tienen...”*

Es así como, si bien se identifican unas problemáticas de carácter general frente al conocimiento y control de los consumos realizados, es necesario diferenciar las fallas que se presentan para los planes adquiridos bajo la modalidad postpago y bajo la modalidad prepago. En postpago se evidencia la dificultad que tienen los usuarios para conocer durante la vigencia de su periodo de facturación los consumos realizados, así como si cuentan con planes cerrados para identificar incluso al finalizar dicho periodo los consumos en mención.

Ahora bien, frente a los planes en modalidad prepago, encontramos la dificultad con que cuentan los usuarios para monitorear el consumo de sus recargas, ante lo cual se evidencia su inconformidad por cobros y descuentos sin una clara justificación, que tal y como lo evidencian los resultados de los ejercicios de psicología del consumidor adelantados incrementa la percepción de engaño de los operadores por parte de los usuarios.

4.10.2. Desarrollo del análisis

Una vez identificadas las problemáticas que presentan los usuarios para conocer y controlar los consumos que realizan en los planes adquiridos bajo la modalidad postpago y prepago, durante el periodo de facturación o el uso de la recarga realizada, se evidencia la necesidad de fortalecer las medidas actualmente dispuestas en el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones respecto a esta materia, otorgando así mayor transparencia al mercado y velando por el efectivo de los derechos de los usuarios, especialmente en relación con la libre elección con que debe contar el usuario para seleccionar los servicios, planes y operadores que verdaderamente atiendan sus necesidades, todo partiendo de la información que se le debe

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 101 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

suministrar y el conocimiento que debe tener para llevar a cabo elecciones que respondan a criterios racionales, a sus intereses y no a influencias erróneas.

Es así como partiendo de la economía del comportamiento se evidencia la posibilidad que desde la regulación de protección a usuarios de servicios de comunicaciones, sea modificada la conducta de dichos usuarios si es alterado el entorno en que éstos toman sus decisiones. Tal y como se ha explicado detalladamente en el presente documento las personas actuamos con una racionalidad limitada en el momento en que tomamos decisiones, pues influyen condiciones erróneas que nos llevan a elecciones que en realidad no responden a nuestros verdaderos intereses y necesidades.

De tal forma que la disposición de los usuarios en la toma de decisiones depende no solo del valor (utilidad) que espera recibir sino también del contexto en que tomas sus decisiones. Tal y como lo señalan Thaler y Sunstein en su libro Nudge (Un pequeño empujón), “empujar sutilmente” hacia el comportamiento deseado cambia el ambiente¹³⁹. En este caso la CRC busca: a) que se provea información relevante para los usuarios y con ella se incentiven a realizar un control de consumo eficiente, b) hacer de la factura un medio efectivo para que el usuario revise cuidadosamente su consumo, dado que a través de ésta se provee toda la información que el usuario debería saber, por ejemplo, cuánto se está consumiendo de cada servicio contratado; c) realizar campañas de divulgación en las que se expliquen los mecanismos existentes con los que se puede monitorear el consumo realizado y d) generar reglas por default que le permitan al usuario conocer los consumos que ha realizado durante su periodo de facturación y al finalizar éste.

- **OCDE**

En relación con este tema, el estudio de la OCDE¹⁴⁰ refiere que generalmente se percibe que es más fácil controlar el consumo en los planes pospago, y que aún en esa modalidad las facturas no proveen la información correcta. Seguidamente se analizan los motivos por los cuales los usuarios estarían pagando de más por los servicios, en donde se identifica como posible causa la dificultad adicional que representa para los usuarios el administrar su consumo con los diferentes cobros, descuentos y ofertas que les son aplicados. Sugiere también que poner a disposición del usuario diferentes ayudas que le permitan decidir y elegir, puede ser de utilidad para ayudar a los usuarios a entender mejor los costos esperados de los servicios. Así mismo se presentan las siguientes recomendaciones:

- i) Fortalecer la regulación en materia de aceptación y opciones por defecto para servicios que implican cobros. Se recomienda que la regulación establezca que al momento de adquirir el servicio, debe darse una opción de SI o NO, para la adquisición de servicios que impliquen cobros, y luego de eso la opción por defecto debería ser que al usuario no se le proveen servicios de cobro que no contrató, a menos que éste manifieste su

¹³⁹ Richard H. Thaler y Cass R. Sunstein. Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness. Penguin Books, 2009

¹⁴⁰ OCDE, 2016. “Protecting Consumers through Behavioral Insights: Regulating the Communications Market in Colombia”

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 102 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

voluntad para acceder a ellos. Estas reglas también pueden aplicar a otros aspectos como el bloqueo de servicios Premium, o el envío de mensajes con fines comerciales.

- ii) Mecanismos de retroalimentación para permitir que los usuarios tomen mejores decisiones con base en un mejor entendimiento del uso y necesidades actuales. Ello con el fin de permitir que los usuarios elijan el tipo de suscripción correcto a partir de niveles de consumo previos, eviten costos adicionales excesivos, y tengan un mejor entendimiento de las tarifas y cómo éstas se relacionan con el consumo personal. Se refieren dos maneras para efectuar esta retroalimentación:
- a. A través de la factura, con información gráfica de su uso en el periodo de facturación, con la revelación de consumos que podrían tener como resultado un cobro menor, y la presentación de tendencias de consumo en periodos largos (anuales).
 - b. A través de notificaciones, de modo que tanto usuarios prepago como pospago tengan control de los consumos totales de los servicios. También se refiere de manera general el envío de mensajes de texto personalizados.
 - c. A través de soluciones basadas en tecnología, combinando los potenciales beneficios de aplicaciones como Decide TIC y el Comparador de Tarifas en un motor de búsqueda que pueda servir a los usuarios para elegir el mejor plan que se ajuste a sus necesidades, el cual puede ser administrado por un tercero. También puede establecerse que los proveedores entreguen cierto tipo de información relacionada con patrones de consumo o información comparativa.

4.10.3. Medida Propuesta

Atendiendo a la necesidad de brindar herramientas a los usuarios para que conozcan de forma clara y detallada sus consumos, controlando los mismos y adquiriendo los servicios según sus verdaderas necesidades, se proponen medidas que promuevan el suministro de información relevante a los usuarios y con ella se incentiven a realizar un control de consumo eficiente, las cuales se describen de manera general a continuación:

- 1. Fortalecimiento de la información que es suministrada en la factura:** Pues este documento es la principal herramienta con que actualmente cuenta el usuario para conocer durante la vigencia de su contrato las condiciones de los servicios que ha adquirido, así como la forma en que hace uso de los mismos.

Evidenciando entonces la dificultad que tiene el usuario para conocer, identificar y controlar los consumos que realiza por ejemplo cuando adquiere un plan cerrado bajo la modalidad pospago, al no ser detallada la información respecto de dichos consumos, se propone la inclusión en la factura para los servicios de telefonía móvil, internet móvil y telefonía fija (cuando no se trate de planes de consumo ilimitado) de un histograma que permita al

| | | | | |
|---|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 103 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | |

usuario conocer el tiempo al aire (para voz) o la capacidad efectivamente consumida (para datos) en los últimos 6 meses, lo cual le permitirá identificar sus verdaderas necesidades frente a cada uno de los servicios contratados, comparando su comportamiento mes a mes. Esta medida será aplicable con independencia que el plan sea abierto o cerrado y se deberá señalar claramente en este gráfico el tiempo al aire o la capacidad contratada, según corresponda y efectivamente consumida. A continuación se presenta un ejemplo para el servicio de voz de dicho histograma:



Resulta pertinente mencionar que esta medida ya ha sido implementada en otros países tal como Chile, en cuyo Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones¹⁴¹ dispone en el literal a) de su artículo 63 la obligación de incluir en la factura "un cuadro gráfico o una tabla con el título "Facturación últimos seis meses", consistente en un histograma de consumo equivalente al valor total facturado en los documentos de cobro de los seis últimos meses"

- 2. Reglas por defecto:** Atendiendo a la necesidad que el usuario conozca durante su periodo de facturación o durante el uso de sus recargas, los consumos que realiza, y evidenciando que si bien actualmente por disposición regulatoria existen medios de control de consumo, no son herramientas suficientes para que pueda llevarse a cabo un eficiente control; se propone a través del presente proyecto de resolución las siguientes medidas:
- En prepago: El derecho a los usuarios a recibir un SMS (mensaje corto de texto o USSD (servicio suplementario de datos no estructurados) inmediatamente realicen una recarga, al finalizar cada llamada y diariamente para los servicios de datos, en el cual se identifique su consumo y saldo respectivamente.
 - En pospago:
 - El derecho a los usuarios a recibir un SMS o USSD 15 días calendario antes de finalizar su periodo de información, en el cual se le informe el consumo realizado a la fecha así como el saldo que tiene.
 - El día siguiente a finalizar el periodo de facturación el usuario recibirá un SMS o USSD en el cual se le informe el consumo realizado y el tiempo al aire o capacidad que dejó de consumir; esta información será suministrada atendiendo el siguiente

¹⁴¹ Aprobado mediante Decreto 18 del 9 de enero de 2014.

texto: “De su plan de xx min/seg y xx gigas, usted consumió xx min/seg y xx gigas, y dejó de consumir xx min/seg y xx gigas”

4.11. Oferta y prestación de servicios empaquetados

4.11.1. Problemática.

La regulación contenida en la Resolución CRC 3066 de 2011 ha planteado diferentes reglas en torno al empaquetamiento, basadas en la disposición de información y en el trámite de peticiones, quejas y reclamos. Sin embargo, el presente proyecto busca revisar las reglas de manera que se privilegie la elección de los usuarios, quienes a través de la toma de decisiones en condiciones adecuadas, esto es acorde con las necesidades que busca satisfacer, puedan ejercer efectivamente sus derechos en el marco de la relación para la provisión de los servicios a través de las quejas y reclamos.

Atendiendo a que es en las formas más complejas de elección como el empaquetamiento, donde se evidencia las limitaciones de los sistemas de elección; y teniendo en consideración los estudios realizados se evidenció, de una parte, 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 servicio cuando adquiere servicios empaquetados dado que las ofertas empaquetadas no se pueden comparar entre sí. De otra parte, las condiciones de las ofertas no facilitan la elección de servicios del paquete ni la comparación de ofertas entre los diferentes operadores bajo esta modalidad. En efecto se presentan circunstancias tales como las que se detallan a continuación:

Nota Destacada 15. Sesgos Cognitivos en la elección del paquete

- ❖ *Se observó que los paquetes ofrecidos en algunos casos crean la ilusión al usuario de prestar gran cantidad de un servicio, pero este servicio normalmente es poco demandado lo que contribuye a que la percepción de precio se distorsione. Por ejemplo, algunos usuarios compran un paquete triple play compuesto por televisión por suscripción, internet y telefonía fija pero no utilizan este último servicio dado que no lo necesitan de primera mano ya que poseen un plan de voz móvil con suficientes minutos, sin embargo, el costo en el que incurre el usuario por este servicio adicional no es muy alto, lo que influye en su decisión de compra sin atender a sus necesidades reales.*
- ❖ *Se incrementa el riesgo de elegir lejos de las necesidades a través de las condiciones de información del precio u oferta, dado que no se puede calcular la rentabilidad de la inversión o la utilidad de componentes unitarios. Los usuarios manifiestan que no es claro cuál es el precio que termina pagando por cada servicio cuando adquiere servicios empaquetados. Del análisis realizado se encontró que una tercera parte de los usuarios tiene problemas para identificar el precio de cada uno de los componentes de un plan.*

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 105 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- ❖ *Los criterios de elección de un servicio parten de las condiciones ofrecidas para otro servicio que hace parte del paquete. (Por ejemplo para la elección de planes de datos se parte de las condiciones ofrecidas para el servicio de voz). De los resultados obtenidos en el desarrollo de los estudios de Psicología del Consumidor se encontró por ejemplo, que los usuarios que tienen servicio pospago tienen con mayor frecuencia servicios de internet ilimitado y paquete con minutos limitados; por su parte los usuarios de prepago reportan que este servicio incluye telefonía, mensajes de texto e internet. El término "internet ilimitado" utilizado por los usuarios, se deriva de la no verbalización de la cantidad de MB o Gb de internet que tienen en un periodo de consumo; lo que ocurre predominantemente en los usuarios de pospago; de esta manera, los usuarios no tiene claridad sobre las características técnicas de su servicio de internet, por lo que la denominan como ilimitada.*

Al respecto podemos referirnos a planteamientos de autores como Dan Ariely que estudian los procesos de toma de decisión. En un experimento realizado por el referido autor sobre un anuncio de The Economist en el que se ofrecía una suscripción de esta revista en línea por 59 dólares (opción 1), una suscripción de la edición impresa por 125 dólares (opción 2) o podías tener ambas opciones también por 125 dólares (opción 3). El experimento de Ariely consistió en dar un anuncio a 100 estudiantes del Massachusetts Institute of Technology con las opciones descritas anteriormente y les preguntó que cuál opción escogerían. La mayoría de los estudiantes escogió la opción 3 y ninguno escogió tener la revista impresa. Dado lo anterior, el investigador hizo otra versión del anuncio donde eliminó esa opción y se la dio a otros 100 estudiantes. Ahora la opción más popular se volvió la menos popular y la menos popular se volvió la más popular. Se observó que la opción 2 era inútil en el sentido que nadie la quería pero no era inútil en términos de la elección o del posicionamiento de una oferta. En efecto, con respecto a la opción 2, la opción 3 se convertía en una oferta fantástica y como consecuencia la gente la escogía. De acuerdo a lo anterior se puede concluir que los consumidores no conocen tan bien sus preferencias y son susceptibles a influencias de fuerzas externas, a las omisiones, a las opciones particulares que se presentan y así sucesivamente, en la toma de decisiones, en este caso de consumo.¹⁴²

En segundo lugar, se ilustra la problemática asociada a la dificultad de elegir entre diferentes ofertas con hallazgos de los estudios de psicología del consumidor adelantados, que muestran que el usuario sesga su elección y no usa criterios racionales para comparar las ofertas, al usar sesgos de elección como el que ha sido descrito antes de heurísticos de anclaje a partir de los cuales evalúa las ofertas, tal como se indica a continuación:

Nota Destacada 16. Anclajes en los paquetes

¹⁴² http://www.ted.com/talks/dan_ariely_asks_are_we_in_control_of_our_own_decisions#t-807861

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 106 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- Los usuarios señalan que en términos de preferencia por los operadores y por el servicio, teniendo en cuenta las características actuales del mercado es mejor contratar un paquete de servicios en los cuales esté además incluida la televisión, internet y el servicio de telefonía a larga distancia; expresan también que cuando se tiene contratado el servicio de larga distancia en un paquete con otros servicios, como televisión, internet etc., se desconoce el valor que cancelan por el paquete o combo en su totalidad.

4.11.2. Desarrollo del análisis

En la Resolución CRC 3066 de 2011 se reconoce que: *"los derechos de los usuarios de los servicios de comunicaciones no se diferencian por el simple hecho de que sean prestados en forma individual o empaquetada, no obstante lo anterior la proliferación de la prestación de servicios bajo este último esquema permite evidenciar que existen algunas particularidades inherentes a la prestación de los servicios en forma empaquetada, de las cuales se desprende la necesidad de fortalecer las reglas que garanticen la efectividad del ejercicio de los derechos de los usuarios bajo el esquema de empaquetamiento de servicios propios del ambiente de convergencia tecnológica de redes y servicios."*

Acorde con lo anterior define el empaquetamiento de servicios y los elementos determinantes del mismo, en los siguientes términos: es *"la oferta conjunta de dos o más servicios de comunicaciones por parte de uno o varios proveedores, la cual **debe realizarse bajo un único precio (aplicando un descuento sobre la suma de los precios individuales de cada servicio) y un único contrato**"*¹⁴³.

Esta figura se desarrolla en el mencionado Régimen, de manera particular, incluyendo previsiones en materia de derechos y obligaciones de los usuarios, en el ofrecimiento de servicios a través de planes, mecanismos de control de consumo, facturación y reglas particulares aplicables en este caso. Los cuales están orientados a brindar información a los usuarios respecto de los servicios y a promover la presentación de peticiones, quejas y reclamos para el ejercicio de los derechos consagrados en favor de los usuarios.

La OCDE, así como la regulación de la CRC reconocen el empaquetamiento como la venta de dos o más productos en un paquete a un precio que es más atractivo que la suma del precio de las partes que constituyen dicho paquete¹⁴⁴.

En ese contexto vale la pena señalar que la literatura, diferencia cuatro (4) tipos genéricos de empaquetamiento generalmente aceptados¹⁴⁵:

¹⁴³ 10ª viñeta del artículo 9 de la Resolución CRC 3066 de 2011. <https://www.crcm.gov.co/resoluciones/00003066.pdf>

¹⁴⁴ Organisation For Economic Co-Operation And Development (OCDE). *Working Party on Communication Infrastructures and Services Policy. Triple and Quadruple Paly Bundles of Communication Services*. Junio 17, 2014.

¹⁴⁵ No obstante, pueden identificarse otros tipos de empaquetamiento, aunque representan combinaciones de estos casos genéricos.

- **Empaquetamiento puro o canasta pura:** dos o más bienes son vendidos conjuntamente, no están disponibles individualmente y se ofrecen en proporciones fijas.
- **Empaquetamiento mixto o canasta mixta:** dos o más bienes son vendidos conjuntamente, pero están también disponibles como paquetes a un precio inferior que la suma de los bienes individuales. Este es el caso más frecuente en el sector de telecomunicaciones.
- **Venta atada:** dos o más bienes son vendidos conjuntamente, al menos uno de ellos es vendido también por separado y al menos uno de ellos no está disponible sino con el resto de los bienes o servicios.
- **Venta atada variable:** En este caso la canasta incluye cantidades variables de uno de los bienes, la que en muchos casos refleja una intensidad de uso del bien y resulta particularmente útil para practicar discriminación de precios de segundo grado.

Adicionalmente, se observa que el empaquetamiento de servicios es una práctica comercial, que dado el avance tecnológico y la dinámica del mercado tiende a ser cada vez más significativa dentro de las ofertas de los servicios de comunicaciones. Hoy en día los proveedores de servicios no sólo ofrecen un único servicio, sino que están en capacidad de ofrecer varios servicios de comunicaciones los cuales pueden vender de forma individual o empaquetando diversas combinaciones de servicios.

Sin embargo, el empaquetamiento también 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 precios y la toma de decisiones, o la información por servicios en la factura no es suficientemente clara.

La OCDE¹⁴⁶, ha evidenciado que los servicios de comunicaciones evolucionan hacia un entorno convergente, los empaquetamientos que ofrecen telefonía fija y móvil, televisión y banda ancha se han convertido bastante frecuentes en el mercado. Ahora bien, las ofertas empaquetadas generan preocupación en cuanto a la transparencia y parece ser que no dan la información adecuada al usuario, dado que dificultan las comparaciones de precios por parte de los usuarios e incrementan las barreras para cambiar de operador.

En este contexto los objetivos que persigue el presente proyecto es que el usuario entienda las ofertas empaquetadas existentes y que tengan los elementos suficientes para tomar decisiones eficientes en atención a sus necesidades.

Con este propósito se requiere que el usuario conozca el valor de cada uno de los servicios que son ofrecidos o prestados de manera empaquetada, si estos son prestados de manera individual, así

¹⁴⁶ Estudio de la OCDE sobre políticas y regulación de telecomunicaciones en Colombia 2014. OECD PUBLISHING, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16 France. Pág. 122

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 108 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

como el descuento que obtienen si deciden contratar los mismos en la modalidad de paquete, de tal forma que le permita tomar decisiones que atiendan a sus verdaderas necesidades, tanto al momento del ofrecimiento de los servicios, así como durante la ejecución del contrato. 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. Para lo cual presentamos a continuación la revisión de las experiencias internacionales al respecto.

Lo anterior se soporta en lo evidenciado por la OCDE¹⁴⁷, al indicar que en el comportamiento de los consumidores en relación con los paquetes se presentan algunos sesgos, tales como tomar las decisiones solo basados en las características de uno de los servicios, sobreestimar las probabilidades, no atender a los costos de oportunidad, entre otros. Esto atendiendo a que al resaltar ciertas características del paquete, el usuario tiende a encontrar la totalidad de éste atractiva, con independencia del beneficio real o la utilidad de la suma de los componentes.

Es así como al verse los usuarios enfrentados a un proceso cognitivo de poca profundidad al momento de tomar decisiones frente a paquetes de servicios, dado que confía en características sobresalientes en lugar de evaluar críticamente las condiciones de cada uno de los servicios, la OCDE recomienda proporcionar a los usuarios información no sólo en relación con los servicios agrupados y sino a su vez los precios de cada uno de los servicios que componen el paquete.

En línea con lo expuesto cabe mencionar que el Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones promulgado en enero de 2014 en Chile en su artículo 14 estableció que el contrato de suministro de los servicios de telecomunicaciones deberá contener en el caso de ofertas empaquetadas el cargo fijo de cada servicio y/o valor de cada plan contratado y las características del plan y los servicios contratados.

Así mismo en el artículo 63 se establece que el documento de cobro deberá incluir "*la información adicional de cada uno de los servicios de telecomunicaciones referidos en este reglamento, incluyendo los cargos fijos y/o valor de los planes contratados, **descuentos asociados a cada uno de los servicios en caso de tratarse de Ofertas Conjuntas** y el detalle de cada uno de los cobros de los servicios paquetizados, incluyendo, en este último caso, la desagregación de dichos cobros en función de cada uno de los precios y tarifas que resulten aplicables; (...)*" (negritas fuera de texto)

4.11.3. Medida Propuesta

Con lo anteriormente expuesto, el nuevo Régimen de Protección al Usuario deberá articularse con las otras medidas en curso, en especial el proyecto regulatorio "Análisis de Ofertas Empaquetadas". En todo caso, se busca a través de esta propuesta facilitar la toma de decisiones de los usuarios

¹⁴⁷ OCDE, 2016. "Protecting Consumers through Behavioral Insights: Regulating the Communications Market in Colombia"

| | | | |
|--|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 109 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

para que sus elecciones correspondan con sus necesidades, a través de la disposición de información de las ofertas individuales y empaquetadas que favorezcan la elección de servicios y precio, así como la comparación de ofertas entre distintos operadores durante la oferta, suscripción y ejecución de los contratos de prestación de los servicios. Para tal fin se propone la siguiente medida:

- Obligación de informar desde el ofrecimiento del paquete así como en la factura, los valores individuales de cada servicio y los descuentos obtenidos por el usuario atendiendo a su elección de empaquetamiento de servicios.

5. LA REGULACIÓN DE PROTECCIÓN A LOS USUARIOS EN COLOMBIA RESPECTO DE OTRAS EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

En el desarrollo de la propuesta regulatoria que se describe en el presente documento, se llevó a cabo una revisión de la normatividad que en materia de protección de los usuarios de servicios de comunicaciones se ha establecido en otros países, evidenciando que la normatividad vigente en Colombia, en términos generales se encuentra alineada con las reglas de otros países.

Cabe señalar que de la revisión efectuada, se encontró que OFCOM, el regulador de comunicaciones de Reino Unido, viene adelantando desde hace algunos años estudios de psicología del consumidor y economía del comportamiento, en la misma línea que la CRC ha planteado el enfoque del desarrollo de la presente iniciativa. Es así como a continuación se describe brevemente las principales medidas adoptadas en algunos países.

ARGENTINA¹⁴⁸

- “Conoce lo que pagas”, los operadores de telefonía móvil deben poner a disposición de los usuarios la siguiente información: precio del plan contratado, precio del segundo y de los primeros 30 segundos de la llamada (que nunca deberá superar al valor del segundo multiplicado por 30), costo de los mensajes de texto y multimedia, datos y navegación de internet, además de las promociones y bonificaciones. La información debe estar disponible en la página web del operador, y también los usuarios pueden solicitarla mediante líneas telefónicas gratuitas o por correo electrónico. Esta información aparecerá en la factura.
- Contenido mínimo de los contratos móviles: a) Plan de prestación del servicio: alcances y precios, b) Precios, abonos y demás servicios diferenciados, c) Modo de facturación, d) Derechos y obligaciones, e) Mecanismos de rescisión anticipada, f) Suspensión y baja de servicio, f) Advertencia sobre las limitaciones del sistema en lo atinente a la continuidad del servicio.

¹⁴⁸ Consulta realizada en Julio de 2015 en <http://www.aftic.gob.ar/>

| | | | | | |
|--|--|--------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 110 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴ Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |

- Reglamento de Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones: establece los siguientes indicadores:
 - Indicador de Reclamos de Usuario (IRU)
 - Indicador de Reiteración de Reclamos (IRR)
 - Indicador de Reclamos ante la Autoridad de Aplicación (IRAA)
 - Indicador de Respuesta del Operador para Atención al Usuario (IROAU)
 - Indicador de Reclamos sobre Saldos de Cuentas Prepagas (IRSCP)
 - Indicador de Reclamos sobre Facturación (IRF)
 - Indicador de Demora en la Operatividad del Servicio Solicitado (IDOSS)

BRASIL

- La Agencia Nacional de Telecomunicaciones en febrero de 2014 aprobó el Reglamento General de Derechos del Consumidor de Servicios de Telecomunicaciones¹⁴⁹, el cual tiene por objeto mejorar la prestación de los servicios, disminuyendo así las reclamaciones de los usuarios¹⁵⁰.
- Principales cambios del nuevo Reglamento: a) posibilidad de terminar el contrato a través de la línea telefónica, solicitud que debe ser atendida en los 2 días hábiles siguientes; b) el saldo de las recargas en prepago es mínimo de 30 días, el operador debe advertir al usuario cuando esté próximo a vencerse; c) las conversaciones telefónicas con los usuarios deben ser grabadas y monitoreadas; d) los usuarios pueden presentar reclamos respecto de la factura hasta 3 años después de su emisión, los operadores deben dar respuesta dentro de los 30 días siguientes, y deben corregir automáticamente o devolver el doble del valor si el usuario ya ha cancelado; e) trato igualitario para usuarios nuevos y antiguos, frente a planes y ofertas; f) en aras de garantizar la transparencia y la comparación de precios, los operadores deben poner a disposición todos los servicios de manera estandarizada, el precio de cada uno y las condiciones de prestación.
- Principales indicadores frente a la calidad en la atención al usuario:
 - Para telefonía móvil: i) tasa de atención por auto repuesta (Meta 90%), ii) Tasa de respuesta al usuario (Meta 95%), iii) tasa de atención personal al usuario (Meta 95%).

¹⁴⁹ <http://www.anatel.gov.br/legislacao/resolucoes/2014/750-resolucao-632>

¹⁵⁰ http://www.anatel.gov.br/institucional/index.php?option=com_content&view=article&id=566:regulamento-geral-de-direitos-do-consumidor-de-servicos-de-telecomunicacoes-completa-um-ano-de-vigencia&catid=104:home-institucional&Itemid=354

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 111 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- Para telefonía fija: i) Tasa de atención telefónica/asistente dentro de 20 segundos (Meta 90%), ii) tasa de atención de solicitudes de reparación de accesos individuales (Meta 98%).
- Para Internet fijo: i) tasa de atención por auto repuesta (Meta 80 y 85%), y ii) tasa de repuesta de asistente (Meta 90 y 95%).

MÉXICO

- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (Junio de 2014), sus principales medidas son: i) prohibición de discriminación; ii) eliminación de cobros por larga distancia nacional; iii) tarifa cero por llamadas caídas; iv) tarifas y planes por segundos; v) trato especial para usuarios con discapacidad; vi) multiprogramación en televisión radiodifundida; vii) neutralidad de la red; viii) prohibición de intervención en llamadas; ix) transparencia en la información que se suministra a usuario.
- Ley de Protección al Consumidor (Abril de 2012), sus principales medidas son: i) información y publicidad de los operadores debe ser veraz; ii) derechos en transacciones efectuadas por medios electrónicos; iii) procedimientos conciliatorios; iv) trámites de peticiones, quejas y reclamos.
- Condiciones asociadas a la calidad en la atención al usuario: debe implementarse un sistema de atención telefónica para atender de manera gratuita consultas y quejas, con las siguientes características: i) el tiempo para establecer la comunicación con el sistema a partir de la finalización del proceso de marcación respectivo no debe ser mayor a 10 segundos; y ii) cuando los usuarios hayan accedido al sistema y elijan hablar con un representante autorizado en los horarios establecidos por los concesionarios para tal fin, el tiempo de espera para ser atendidos no deberá ser mayor a 30 segundos en más del 5% del total de llamadas y en ningún caso mayor a 60 segundos.
- El contenido de los contratos de telecomunicaciones debe ser autorizado por IFETEL, quien a su vez ejerce funciones de supervisión sobre los mismos. La Norma Oficial Mexicana NOM-184-SCFI-2012, establece el contenido mínimo de los contratos de adhesión que sean utilizados por los proveedores.

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 112 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

PERÚ

- Resolución del Consejo Directivo N° 095 de 2013, modificó el texto único ordenado de las condiciones de uso de los servicios públicos de telecomunicaciones de la Resolución N° 138 de 2012, en los cuales se disponen de las normas específicas sobre facturación, tarifas, contratos, servicios suplementarios o adicionales, derechos de los abonados, suspensión temporal del servicio, información de consumos y saldos, entre otros.
- Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones: Algunos de los indicadores establecidos frente a la calidad en la atención al usuario son:
 - Respuesta de Operadora (RO): porcentaje mensual de llamadas respondidas dentro de "X" segundos desde que se recibe el retorno de llamadas, más las llamadas abandonadas antes de dicho tiempo "X", respecto al total de llamadas intentadas a ese servicio. Este indicador resulta aplicable a los servicios públicos de telefonía fija, servicios móviles y servicio de acceso a Internet.
 - Tasa de Caídas del Sistema de Atención (CSA)
 - Tiempo de Espera en Atención Presencial (TEAP)
 - Deserción en Atención Presencial (DAP)
 - Trámite telefónico inconcluso por motivo de la empresa (CAT)
 - Rapidez en Atención por Voz Humana (AVH): Se ha considerado su medición en dos tramos, como el porcentaje de llamadas atendidas: i) dentro de los 40 segundos de iniciada la llamada por parte del usuario hasta acceder a la opción que le permita comunicarse con un operador humano; y ii) dentro de los 20 segundos de que el cliente elige esta opción hasta ser atendido por un operador humano.
- Reglas frente a Contratos de prestación de servicios de comunicaciones: i) deberes de información en ofrecimiento, celebración y ejecución del contrato; ii) mecanismos de contratación; iii) contenido mínimo del contrato; iv) modificaciones del contrato; v) reglas para el establecimiento de plazos forzosos; vi) OSIPTEL publica en su página web los modelos de contrato de cada operador y sus respectivos anexos, los cuales deben encontrarse conforme a la normatividad vigente.
- "Sistema de Consultas Electrónicas de Expedientes del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (SISCE – TRASU)", el cual evalúa el establecimiento de parámetros tales como continuidad, claridad, velocidad, entre otros, que tienen por finalidad conocer el desempeño de las empresas operadoras con relación al funcionamiento de los servicios. Esta práctica obtuvo un reconocimiento en 2014 por parte de REGULATEL.

REINO UNIDO

| | | | |
|---|--------------------------|---|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | Página 113 de 114 | |
| | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | |

- OFCOM¹⁵¹ ha adoptado un nuevo enfoque en la protección de los usuarios de servicios de comunicaciones, que implica la aplicación activa de la normativa existente y de medidas para hacer frente a los nuevos problemas que van surgiendo, siempre teniendo en cuenta el objetivo de trabajar en conjunto con otras organizaciones y la industria, a fin de asegurar que los usuarios se beneficien de mercados de comunicaciones cada vez más competitivos, estén protegidos efectivamente de cualquier abuso y/o molestia no razonable, y tengan a su disposición información y herramientas necesarias para tomar decisiones informadas¹⁵².
- Desde el 2000 OFCOM viene adelantando estudios que involucran experimentos de psicología del consumidor y economía del comportamiento, a efectos de tener un entendimiento más realista de la manera como los usuarios toman decisiones¹⁵³. Este enfoque es aplicado en reportes que son publicados anualmente por el regulador, en donde se incluye información respecto de la experiencia de los usuarios en el uso de los servicios de telefonía fija y móvil, Internet y radiodifusión digital, y son dirigidos a medir el nivel de satisfacción frente la elección, el precio, la disponibilidad de los servicios, entre otros.
- OFCOM señala¹⁵⁴ que su trabajo en economía del comportamiento ha resaltado aún más la utilidad de la investigación del consumidor en el desarrollo de normas, y considera que las técnicas experimentales tienden a actuar como un complemento útil para la investigación de los consumidores que ya realiza. De todos modos aclara que se trata de un insumo adicional para adelantar sus actividades de protección al consumidor y que, cualquier acción a tomar en un caso particular, está sujeta a la aplicación de la legislación vigente.

¹⁵¹ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/ocp/execsummary>

¹⁵² Transcripción literal: "To work together with other organisations and industry to ensure that consumers benefit from increasingly competitive communications markets, are effectively protected from financial and physical harm, unreasonable annoyance and anxiety, and have the information and tools necessary to make informed choices"

¹⁵³ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/market-data-research/other/telecoms-research/experiments/>

¹⁵⁴ <http://stakeholders.ofcom.org.uk/consultations/ocp/execsummary>

| | | | | | |
|---|--|--------------------------|---|--------------------------|----------------|
| Revisión Integral del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Comunicaciones | | Cód. Proyecto: 11000-2-7 | | Página 114 de 114 | |
| | | Actualizado: 04/05/2016 | Revisado por: Coordinación de Regulación de Protección al Usuario | | Revisión No. 6 |
| Formato aprobado por: Coord. Relaciones internacionales y Comunicaciones ∴. Fecha de vigencia: 15/01/2015 | | | | | |