

02-10

Bogotá D.C, 29 de enero de 2021

Doctor

**Carlos Lugo Silva**

Director Ejecutivo

Comisión de Regulación de Comunicaciones

Ciudad

**Asunto: Comentarios al Proyecto de Resolución “Por la cual se establecen medidas para digitalizar el Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, y se dictan otras disposiciones”**

Respetado Director,

Inspirados en el bien común, en la democracia participativa, en la modernización del Estado y en la búsqueda del mayor desarrollo y beneficio social para los colombianos, desde la Cámara de Industria Digital y Servicios de la ANDI trabajamos por mejorar la competitividad del país. Es así como atendiendo el interés de construir un país competitivo en concordancia con las dinámicas globales, nos permitimos manifestar a través de esta comunicación algunas propuestas con relación al Proyecto de Resolución en mención. Solicitamos respetuosamente nuestros comentarios sean tenidos en cuenta por la Entidad.

### **Comentarios Generales**

En primera instancia, destacamos las acciones de la Comisión de promover la digitalización de trámites relacionados con el régimen de protección del usuario (RPU) a través de una normativa flexible, donde bajo un principio de autonomía y autorregulación, sean las mismas empresas quienes definan aquellas herramientas digitales que faciliten el cumplimiento del RPU de cara al usuario. La adopción de esta alternativa permite generar externalidades positivas, que incentivan (mas no imponer) el uso de medios digitales y reducen los costos que implican medios físicos tanto para los usuarios como para las empresas.

Como bien determina la Comisión, la adopción de esta alternativa implica que las interacciones que sean digitalizadas conlleven la supresión de la obligación de que estas sean atendidas por los canales asistidos como son las oficinas físicas y las líneas de atención.

En ese sentido, y con el ánimo de complementar o extender la propuesta presentada por la Comisión, a continuación, presentamos una serie de argumentos adicionales para justificar la eliminación regulatoria de contar con oficinas físicas, para así eliminar absolutamente dicha obligación que en la actualidad puede estar generando costos regulatorios excesivos e innecesarios.

**I. La práctica internacional de los países OCDE en relación con la obligación de atención presencial de reclamaciones**

Para la elaboración de esta propuesta se ha revisado una muestra de algunos países OCDE con el objeto de identificar cómo se regulan en ellos los medios de atención para garantizar el derecho de los usuarios a presentar reclamaciones ante los operadores de comunicaciones. Los países de la muestra son Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y México. Aunque estos países regulan en diferentes formas los mecanismos que garantizan el acceso al derecho de los usuarios a presentar reclamaciones, ninguno de los países examinados exige a los operadores disponer de oficinas físicas para garantizar el ejercicio del derecho. Es decir que en ninguno de esos países el acceso al derecho a disponer de un medio de recurso se entiende vinculado a la posibilidad de interponer las reclamaciones en forma presencial.

**i. Reino Unido**

En el Reino Unido las General Conditions of Entitlement (GCE) contienen las condiciones regulatorias que deben cumplir los operadores que deseen prestar servicios de comunicaciones electrónicas<sup>1</sup>.

Estas GCE contienen unas condiciones relativas a la protección del consumidor (“Consumer Protection Conditions”)<sup>2</sup>, que incluyen condiciones relativas a las reclamaciones de los usuarios. Estas condiciones buscan que todos los operadores que presten servicios de comunicaciones manejen las reclamaciones de acuerdo con unos estándares mínimos de procedimiento.

En cuanto a la forma de recibir las reclamaciones, las GCE establecen que el proveedor “debe permitir al cliente relevante hacer reclamaciones al menos por los siguientes tres medios: (a) un número telefónico (...); (b) una dirección postal (...); y (c) una dirección de correo electrónico o una página web dedicada a permitir a los clientes presentar reclamaciones”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> OFCOM, General Conditions of Entitlement. Puede consultarse en: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf)

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Ver: Sección 1, No. 4, Anexo a la Condición C4 de las General Conditions of Entitlement. Puede consultarse en: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf)

Además, las General Conditions of Entitlement establecen que los medios por los que el proveedor acepte las reclamaciones, (a) deben ser bien publicitadas y fácilmente disponibles, y (b) no deben disuadir indebidamente a los clientes de hacer la reclamación<sup>4</sup>.

## ii. Australia

El “Telecommunications Consumer Protections Code”, aplicable a todos los operadores de comunicaciones de Australia, establece que cada operador debe implementar un proceso de atención de reclamaciones que sea “accesible”, lo que entre otras características incluye que se “permita formular reclamaciones por carta, teléfono, fax, en línea o correo electrónico” (Sección 8.1. del Código)<sup>5</sup>. Sobre las oficinas físicas, el Código explícitamente establece que las quejas deben poder presentarse por esa vía, si el operador tiene tiendas físicas (Sección 8.1. del Código).

El “Telecommunications (Consumer Complaints Handling) Industry Standard”, adoptado por la Australian Communications and Media Authority<sup>6</sup>, establece unos requisitos mínimos de “accesibilidad” que deben cumplir los procesos de atención de reclamaciones adoptados por los operadores. Entre estos, se establece que el procedimiento de atención de reclamaciones debe “permitir a los consumidores hacer reclamaciones por teléfono, carta, correo electrónico y en línea” (lit. h, num. 8.1. del “Telecommunications (Consumer Complaints Handling) Industry Standard”).

## iii. Nueva Zelanda

En el “Customer Complaints Code”, adoptado por The New Zealand Telecommunications Forum<sup>7</sup>, la accesibilidad es uno de los principios del sistema de resolución de disputas. En relación con la accesibilidad (Sección G.23, 23.4.5.), el Código establece que las políticas de atención de reclamaciones de los operadores deben, entre otras condiciones, “ser flexibles, por ejemplo, ofrecer más de un canal mediante el cual el cliente pueda presentar una reclamación”.

Al igual que en Australia, el código no exige contar con un canal de oficina física para que se considere “accesible” el mecanismo de atención de reclamaciones de un operador.

## iv. Canadá

En Canadá, los operadores tienen la obligación de poner en conocimiento de sus clientes la existencia del sistema de resolución de disputas administrado por la Commission for Complaints

---

<sup>4</sup> Ver: Sección 1, No. 5, Anexo a la Condición C4 de las General Conditions of Entitlement. Puede consultarse en: [https://www.ofcom.org.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf](https://www.ofcom.org.uk/_data/assets/pdf_file/0021/112692/Consolidated-General-Conditions.pdf)

<sup>5</sup> Ver: Communications Alliance Ltd., “Telecommunications Consumer Protections Code”. Puede consultarse en: [https://www.commsalliance.com.au/\\_data/assets/pdf\\_file/0005/58595/TCP-C628\\_2015-2017-Variation.pdf](https://www.commsalliance.com.au/_data/assets/pdf_file/0005/58595/TCP-C628_2015-2017-Variation.pdf)

<sup>6</sup> Del 4 de junio de 2018. Puede consultarse en: <https://www.legislation.gov.au/Details/F2018L00727>

<sup>7</sup> Customer Complaints Code, The New Zealand Telecommunications Forum, 2016. Puede consultarse en: <https://www.tcf.org.nz/industry/standards-compliance/customer-experience/customer-complaints/customer-complaints-code.pdf>. El Customer Complaints Code es un régimen de autoregulación a los miembros del Foro.

for Telecom-Television Services (CCTS). Esta comisión es una agencia independiente que tiene por objeto resolver las reclamaciones de los consumidores de telecomunicaciones<sup>8</sup>.

La CCTS recomienda a los consumidores de estos servicios, acceder al mecanismo de reclamación en línea mediante el diligenciamiento de un cuestionario estándar en la página de la CCTS, aunque dispone también que las reclamaciones, en caso de no poderse presentar en línea, pueden presentarse vía fax, correo físico, teléfono, TTY o Video Relay Service<sup>9</sup>.

#### v. Estados Unidos de América

En los Estados Unidos no hay un requerimiento regulatorio para que los operadores adopten un proceso interno de atención de reclamaciones de los consumidores, ni para que tengan oficinas físicas para la recepción de reclamaciones<sup>10</sup>.

Aunque la Federal Communications Commission (FCC) sugiere a los consumidores contactar al operador para resolver el conflicto antes de hacer una reclamación<sup>11</sup>, los consumidores pueden acudir directamente al Consumer Complaint Center de la FCC, quien notifica al operador respectivo para que responda la reclamación al consumidor.

Estas reclamaciones pueden presentarse en línea, por vía telefónica o mediante video llamada (en caso de personas con limitaciones auditivas).

#### vi. México

La “Carta de derechos mínimos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones”<sup>12</sup>, que los operadores deben entregar a todos sus usuarios, no contempla la obligación de tener oficinas físicas para la atención de reclamaciones.

Según esta carta, los usuarios tienen derecho “a acceder gratuitamente, las 24 horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año, a un sistema de atención telefónica o electrónico del proveedor (...). En el caso de telefonía móvil, el sistema de atención deberá ser telefónico, para lo cual una vez que hayas accedido al mismo y elijas hablar con un representante autorizado, el tiempo de espera para que te atiendan no deberá exceder de sesenta segundos.” (numeral 24).

---

<sup>8</sup> Ver en: <https://www.ccts-cprst.ca/about-ccts/overview/a-short-history/>

<sup>9</sup> Ver en: <https://www.ccts-cprst.ca/for-consumers/complaints/methods-of-submitting-a-complaint/>

<sup>10</sup> Pwc, “Telecommunications consumer safeguards”, Octubre de 2018. Puede consultarse en: <https://www.communications.gov.au/file/39011/download?token=6MVdJWgb>

<sup>11</sup> Pwc, “Telecommunications consumer safeguards”, Octubre de 2018. Puede consultarse en: <https://www.communications.gov.au/file/39011/download?token=6MVdJWgb> y ver también <https://consumercomplaints.fcc.gov/hc/en-us>

<sup>12</sup> Esta Carta fue adoptada por la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Federal de Telecomunicaciones en desarrollo del artículo 191 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Puede consultarse en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5399492&fecha=06/07/2015](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5399492&fecha=06/07/2015)

## II. Los medios de atención como un factor de competencia del servicio ofertado

La regulación sobre canales de atención al usuario debe considerar que ellos no son solo herramientas de protección del derecho al recurso, sino que son también un factor de competencia entre los operadores de servicios de telecomunicaciones.

Según un estudio citado en el documento CRC “Documento Gris: Formulación del Problema”, entre las principales razones de los clientes para elegir un proveedor de comunicaciones se encuentra la “reputación de servicio al cliente”<sup>13</sup>. En el mismo documento consta que, según Brandstrat, consultor de la CRC para levantar datos sobre expectativas de los usuarios, “los usuarios evalúan su experiencia frente a la oferta del servicio adquirido en dos ejes principales: producto/servicio y atención.”

En el mismo sentido, en el reporte “Protecting consumers through behavioural insights: Regulating the communications market in Colombia”, se señala que “Los servicios de atención al cliente de alta calidad son desarrollados por los operadores tradicionalmente para asegurar una ventaja competitiva, porque aumenta la percepción de los clientes de la calidad del servicio, aumenta su disposición a pagar, y por lo tanto asegura un alto nivel de lealtad”<sup>14</sup>.

El canal de atención debería ser optativo de los operadores, pues son ellos los que tienen mediciones claras del impacto de su atención al usuario por este canal, dependiendo de las características determinadas del territorio y de sus usuarios.

El documento CRC “Documento Gris: Formulación del Problema”, señala como un caso de éxito el de Free Mobile en Francia, operador que en 2012 ofreció un producto triple play 100% digital, en el que las ventas se realizaron 100% en línea. Según el propio documento de la CRC, Free Mobile generó el 40% de sus ingresos mediante una estrategia de marketing y distribución digital<sup>15</sup>.

En ese sentido, la propuesta de profundizar la digitalización del RPU, bajo un criterio de autonomía y libertad de elección en las empresas, llevaría a adoptar un enfoque de competencia desde regulación, lo cual resultaría en mejores índices de satisfacción y experiencia para el cliente.

## III. La obligación de tener oficinas físicas en el marco de la situación generada a partir del Covid-19

La situación generada a raíz del Covid-19, entrega razones adicionales a las ya explicadas, existentes antes de 2020, para que la Comisión reconsidere su estrategia regulatoria sobre los

---

<sup>13</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, “Documento gris: Formulación del Problema”, noviembre de 2019.

<sup>14</sup> OCDE, “Protecting consumers through behavioural insights: Regulating the communications market in Colombia”, 2016. Puede verse en [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/protecting-consumers-through-behavioural-insights\\_9789264255463-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/protecting-consumers-through-behavioural-insights_9789264255463-en#page1)

<sup>15</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, “Documento gris: Formulación del Problema”, noviembre de 2019, p. 15.

canales de atención al usuario. La situación generada a raíz de la pandemia ha obligado a consumidores y operadores a ajustar su comportamiento en forma muy rápida.

Uno de los cambios más evidentes ha sido la necesidad de utilizar canales digitales para la atención de sus trámites. En ese sentido, es evidente que, a partir de la emergencia sanitaria de inicios de 2020, motivado principalmente por las restricciones de movilidad impuestas por las autoridades, se impulsó la utilización de canales digitales y de autoatención.

Según la consultora Bain & Company, las medidas de cierre adoptadas a raíz del Covid-19 han acelerado la tendencia en los prestadores de servicios públicos en Europa hacia una mayor utilización de canales digitales para la suscripción de contratos nuevos entre enero y abril de 2020 y una menor utilización de los canales presenciales<sup>16</sup>. Muchos expertos consideran que la crisis generada por el Covid-19 es una oportunidad única en una generación para adoptar cambios drásticos en los canales de atención a los consumidores<sup>17</sup>.

En ese escenario, la forma de interacción entre las empresas y sus clientes -incluyendo la atención a estos- será una dimensión cada vez más relevante de la competencia en muchas industrias, incluyendo, por ejemplo, la preferencia de algunos clientes por cierto tipo de atención. A medida que se van flexibilizando las restricciones impuestas como consecuencia de la pandemia, los operadores de servicios públicos (*public utilities*) tendrán como prioridad entender cuáles de las transformaciones temporales que han experimentado, se convertirán en transformaciones permanentes<sup>18</sup>.

La OCDE ha registrado cómo varios reguladores de servicios públicos han ido ajustando la regulación durante la emergencia creada por el Covid-19, con el propósito de reducir las cargas de los agentes del mercado en formas y aspectos muy diferentes. Para la OCDE, este ajuste continuará en el mediano plazo, mientras que los reguladores deciden cuándo y cómo finalizarán las flexibilizaciones regulatorias<sup>19</sup>. Igualmente, según la OCDE, los reguladores tienen el reto de comprender las lecciones que se deriven de la adopción de las medidas de flexibilización regulatoria con ocasión del Covid-19 y de adaptarlas a los sectores que regulan<sup>20</sup>.

A raíz de la necesidad de distancia física por el Covid-19, la OCDE ha recomendado, como una política central para el sector minorista de distribución, que depende en buena parte de canales

---

<sup>16</sup> Bain & Co, European utilities revisit channel strategy in the Covid-19 era. Julio de 2020. Puede verse en: <https://www.bain.com/insights/european-utilities-revisit-channel-strategy-in-the-covid-19-era/>

<sup>17</sup> PWC, “Reimagining Customer Experience post COVID-19 into Recovery”. Puede verse en <https://www.pwc.com.au/about-us/insights/non-executive-directors/responding-to-customer-behaviour.html>.

<sup>18</sup> McKinsey & Company: Power and people: How utilities can adapt to the next normal”. Puede verse en: <https://www.mckinsey.com/industries/electric-power-and-natural-gas/our-insights/power-and-people-how-utilities-can-adapt-to-the-next-normal>

<sup>19</sup> OCDE “When the going gets tough, the tough get going: How economic regulators bolster the resilience of network industries in response to the COVID-19 crisis”, julio de 2020. Puede verse en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/when-the-going-gets-tough-the-tough-get-going-how-economic-regulators-bolster-the-resilience-of-network-industries-in-response-to-the-covid-19-crisis-cd8915b1/>

<sup>20</sup> Ibid.

presenciales, fortalecer la diversificación de los canales de ventas, ayudando en particular al pequeño comercio a migrar hacia canales digitales<sup>21</sup>. El razonamiento con el que la OCDE hace esta recomendación debería ser aplicable a todas las industrias en las que los canales presenciales tengan un peso relevante.

En este sentido, es indispensable tener en cuenta la perspectiva que ofrece el señalado antes (“Protecting consumers through behavioural insights: Regulating the communications market in Colombia”)<sup>22</sup>, en el que se identifica la falta de confianza en los usuarios en los operadores para resolver las quejas como principal explicación para la búsqueda, por parte de estos, de “contacto personal” con los operadores.

Por lo tanto, es necesario que el regulador se enfoque en comprender cuál ha sido el comportamiento de los consumidores respecto de la utilización de los canales de atención durante el período de vigencia de las medidas de distanciamiento físico, y, con base en ello, diseñe medidas para aprovechar los potenciales cambios en los hábitos de su utilización por parte de los clientes. Para ello, por ejemplo, podrían adoptarse, medidas basadas en incentivos para que los consumidores que han empezado a utilizar los canales digitales continúen haciéndolo.

Basados en los argumentos anteriores, nos permitimos proponer los siguientes puntos dentro del proyecto regulatorio en discusión:

1. Mantener la propuesta de digitalización de tramites relacionadas con el RPU, dejando ésta como una posibilidad en cabeza de los operadores de migrar algunas de sus interacciones con los usuarios.
2. Mantener las inclusiones que se proponen en las obligaciones de los usuarios, como parte de las medidas que podrían corregir la presentación injustificada, sistemática y reiterada de peticiones, quejas, reclamos y recursos por parte de los usuarios recurrentes, la cual genera serias afectaciones para la prestación óptima del servicio y el cumplimiento de las obligaciones frente a los clientes.
3. Ampliar y ajustar la regulación sobre los canales de atención al usuario a las prácticas internacionales de los países OCDE, y, en consecuencia, eliminar la obligación del RPU según la cual todos los operadores deben tener oficinas físicas de atención al usuario.
4. Ampliar las modificaciones de los artículos 2.1.24.3., 2.1.24.6. y 2.1.24.9. de la Resolución CRC 5050 de 2016, en el sentido de eliminar la obligación de responder las PQRs en forma obligatoria por el mismo medio en el que sea presentada por el usuario. Esta solicitud se formula bajo el entendido de que, si el usuario tiene registrado un dato que permita el

---

<sup>21</sup> OECD “COVID-19 and the retail sector: impact and policy responses”, junio, 2020. Puede verse en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/covid-19-and-the-retail-sector-impact-and-policy-responses-371d7599/>

<sup>22</sup> Ver: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/protecting-consumers-through-behavioural-insights\\_9789264255463-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/protecting-consumers-through-behavioural-insights_9789264255463-en#page1)

envío a través de cualquier medio electrónico en las bases de datos del operador, el operador puede realizar las actuaciones por ese medio.

5. Permitir que la información general, como la prevista en los artículos 2.1.10.1, 2.1.25.2 inciso segundo, 2.1.25.3 inciso tercero, 2.1.25.5 y la de los indicadores de calidad en la atención al usuario del artículo 2.1.25.7 se encuentre únicamente en la página web, y no necesariamente en todos los medios de atención al usuario. Lo anterior debido a que este que este tipo de información no es de carácter particular como tampoco transaccional.
6. Realizar un análisis de los efectos sobre los actores del mercado, que tendría establecer como canal de radicación de PQR las Apps o los servicios de mensajería instantáneos en el marco de este Proyecto. Lo anterior, debido a que a través de estos nuevos medios se atienden en primer contacto los trámites que el usuario requiera, y no es un canal con vocación de radicación de PQRS.
7. Revisar la pertinencia en los cambios propuestos en el indicador de satisfacción en la atención al usuario, toda vez que complejizan este reporte al cambiar el método del cálculo y adicionar múltiples campos, lo cual puede traducirse en afectaciones en la operación por la mayor carga administrativa.

Esperamos contribuir con nuestros comentarios a esta iniciativa.

Agradecemos su atención.

Cordialmente,



**SANTIAGO PINZÓN GALÁN**

Director Ejecutivo de la Cámara de Industria Digital y Servicios  
ANDI