

Bogotá D.C., enero 15 de 2021

Doctor
CARLOS LUGO SILVA
Director Ejecutivo
COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES
Ciudad

Referencia: Proyecto Regulatorio de ajuste del Régimen de Protección al Usuario – RPU

Apreciado Dr. Lugo:

La Asociación Nacional de Empresas de Servicios Públicos y Comunicaciones – Andesco, la Asociación de la Industria Móvil de Colombia – Asomóvil y ASIET se permiten presentar comentarios al proyecto de resolución del asunto con el fin de contribuir proactivamente al desarrollo de una regulación optima que beneficie a los usuarios.

Indudablemente, la mayor digitalización de los medios de atención que impuso el distanciamiento social demostró las sinergias, beneficios y reducción de costos que ésta induce en la prestación de los servicios y que la utilización de medios no asistidos y de autogestión digitales contribuye enormemente a la alfabetización digital y a un mejor servicio. La transformación digital de las interacciones de servicio al cliente se convierte en un dinamizador adicional del mercado, al permitir que los diferentes operadores diferencien y mejoren su relacionamiento mediante nuevas tecnologías y funcionalidades. De esta forma, las medidas de flexibilización de obligaciones en materia de usuarios, como fueron la suspensión de la obligación de mantener oficinas físicas, la remisión de la factura y notificaciones de PQRS por correo electrónico, la modificación de horarios e indicadores de servicio al cliente, entre otras, fueron fundamentales para poner a prueba la respuesta de los proveedores y usuarios, reforzando que la simplificación normativa y la promoción de nuevas tecnologías, permiten que las empresas respondan en forma más efectiva y oportuna en un escenario de multiplicidad de ofertas y aumentos exponenciales en la penetración de usuarios.

Es así, como destacamos el análisis realizado en el documento soporte y la decisión de la CRC de optar por la alternativa regulatoria número dos (2) la cual va a permitir transformar el relacionamiento entre los proveedores agremiados y los usuarios a través del uso de nuevas herramientas tecnológicas, en beneficio de los usuarios con trámites ágiles y transparentes, pero también de las empresas para conocer y entender de mejor manera las necesidades y expectativas de los clientes y con ello enfocar la toma de decisiones.

A continuación, presentamos los siguientes comentarios esperando que contribuyan y complementen las medidas que adopte la Comisión.

1. Comentarios Generales:

Desde la industria hemos venido trabajando en conjunto con la Superintendencia de Industria y Comercio en la revisión de algunos aspectos relacionados con el Régimen de Protección de Usuarios por lo que consideramos oportuno realizar las siguientes solicitudes que surgen del trabajo conjunto en mención. En primera medida solicitamos se ajuste el artículo que hace referencia a las respuestas a las PQR que se envían por medio físico con el fin de evitar interpretaciones que se consideraban

superadas con la expedición de la Resolución CRC 5111 de 2017, pero que en todo caso resulta oportuna una redacción más clara; para lograr este objetivo se propone la siguiente redacción, la cual, se reitera, guarda coherencia con el trabajo realizado en conjunto con la SIC y del mismo modo se ajusta al propósito del proyecto regulatorio:

"ARTÍCULO 2.1.24.3. RESPUESTA A LA PQR. *El operador resolverá la PQR (Petición, Queja/Reclamo o Recurso) dentro de los 15 días hábiles siguientes a su presentación, ~~a través del mismo medio de atención por el cual fue presentada por el usuario~~ y enviará la respuesta al usuario a través de correo electrónico, mensajes de texto, o cualquier otro medio digital, la misma se entenderá surtida en la fecha en la que se garantice la entrega de la respuesta al usuario, sin que se requieran trámites o requisitos adicionales.*

En caso de que no sea posible realizar la entrega a través de un medio digital, la respuesta a la PQR podrá enviarse por medios físicos a través de cualquier servicio postal autorizado, la cual se entenderá surtida al día siguiente de entregada al usuario, caso en el cual tampoco se requerirán trámites o requisitos adicionales.

En caso de que el operador requiera practicar pruebas, le comunicará esta situación al usuario, argumentando las razones por las cuales se requieren practicar, caso en el cual tendrá quince (15) días, hábiles adicionales, para resolver la PQR.

Si el operador no resuelve la PQR dentro de este término, se entiende que la PQR ha sido resuelta a favor del usuario (esto se llama Silencio Administrativo Positivo). Ocurrido lo anterior, el operador debe hacer efectivo lo que el usuario haya solicitado dentro de las 72 horas siguientes. Sin embargo, el usuario puede exigir de inmediato que el operador haga efectivo los efectos de dicho silencio."

Por otro lado, es importante que la CRC dentro del proyecto regulatorio tenga en cuenta que los PRST somos responsables de digitalizar las interacciones, más no de garantizar el acceso del usuario a una transacción digital, pues lo segundo tiene que ver con aspectos que están por fuera del control del operador como el acceso a un dispositivo (celular o PC) y a una conexión a internet, el conocimiento sobre el uso de canales digitales, o incluso la disposición del usuario a usarlos. En otras palabras, la obligación del PRST recae en que la interacción sea accesible a través de cualquier medio, dentro de los cuales deberían incluirse todos los medios de atención no presenciales (incluida la línea telefónica de atención), y no solo los canales digitales, teniendo en cuenta que todos los canales no presenciales son medios idóneos para que el usuario pueda ejercer sus derechos, a pesar de que el operador no disponga de una oficina física en su municipio de residencia. En ese sentido, resulta fundamental el ajuste del párrafo segundo del artículo 2.1.25.2, para lo cual sugerimos la siguiente redacción:

"PÁRAGRAFO SEGUNDO: *Los operadores de los servicios de telefonía, internet y televisión por suscripción, no están en la obligación de disponer de estas oficinas, cuando garanticen que ~~la totalidad de todos los usuarios puedan adelantar todas~~ de las interacciones con el usuario, incluidas las solicitudes de cesión del contrato, portación del número celular, garantía y soporte del equipo terminal, ~~se puedan adelantar~~ a través de medios ~~no presenciales~~ idóneos."*

Adicionalmente, consideramos pertinente acotar la definición de interacción, puesto que es necesario que la CRC establezca que una interacción implica una respuesta por parte del PRST, bajo una solicitud realizada por el usuario, así como también permitir que el PRST cuando inicie y finalice una interacción por un mismo medio, en el intermedio de la solución, pueda resolver inquietudes, aclaraciones o contactar al usuario por otros medios.

Otro de los puntos a tener en cuenta es que no se ha justificado la adición del nuevo formato 4.4. ni la modificación del indicador. Esta modificación conlleva la adición de los medios de atención de APP y servicios de mensajería instantánea y otros medios, lo cual resulta inviable, en tanto se generaría una encuesta por cada interacción. Adicionalmente cambia totalmente la forma cálculo, medición y reporte del indicador, ya que no corresponde al promedio de una evaluación sino que ahora correspondería al resultado total con número de usuario por calificación.

También es menester considerar que una implementación de este formato requeriría de un tiempo de implementación adicional para que éste no sea inferior a 1 año.

Frente a lo anterior, debe primero indicarse que no se entiende como, en escenarios de simplificación normativa y existiendo un proyecto de revisión del régimen de reportes, se pretenda modificar este reporte de información, no para reducir la carga regulatoria sino todo lo contrario. Lo anterior, además, sin que dicho cambio haya sido sometido al Análisis de Impacto Normativo al que, si fue sometido el resto del proyecto regulatorio, y sin que se indique la justificación o fundamento del cambio ni el proyecto de resolución ni en el documento soporte.

Es claro que el regulador a través de sus actos administrativos debe, además de expresar su voluntad, exponer su razón de ser, esto es, indicar los fundamentos de hecho y de derecho que justifican su decisión. Para el caso particular de la modificación del indicador de satisfacción en la atención al usuario no se encuentran estos fundamentos.

Pretende el regulador que a través del indicador que se modifica, que se reporte el número total de interacciones que los usuarios tienen a través de todos los medios de atención, incluidos los que se adicionan en el proyecto, y que además se clasifique cada interacción en cada una de las tipologías allí definidas y se reporte el número de usuarios que eligieron cada uno de los cinco niveles de satisfacción previstos.

En primera medida debe indicarse que lo pretendido por la CRC llevará necesariamente a desestimular el uso de los medios digitales para la atención de los trámites de sus usuarios, ya que por ejemplo si un usuario, luego de cada interacción como consulta de saldo o consumo, tiene que responder una encuesta de satisfacción y realiza 20 veces dicha consulta, tendrá que responder 20 encuestas, con lo cual, se generaría una mala experiencia y percepción por lo que preferirá no volver a utilizar el medio. Debe recordarse que una de las ventajas de las herramientas digitales es la inmediatez y disponibilidad del trámite sin que se generen tiempos, pasos o requisitos innecesarios, por lo que se considera poco viable, por experiencia al usuario, la medición del indicador en este tipo de canales. Además de lo anterior, llevar a cabo el cambio en los sistemas y en las aplicaciones con un proceso con tantas interacciones resulta demasiado complejo y costoso, sin que se justifique por parte del regulador dicho cambio.

Asimismo, es pertinente aclarar que dichos cambios demandan desarrollos en los sistemas de información, adecuación de los medios por los cuales se digitalizarán las transacciones y

capacitaciones a nivel de servicio para la adecuación de mediciones de los niveles de satisfacción, que no son considerados, toda vez que no se realizó el AIN respectivo.

Por último, consideramos necesario que se realice un esfuerzo adicional en la inclusión dentro del RPU de medidas que permitan resolver la problemática de usuarios reiterativos en un claro abuso del derecho. En este sentido la presentación sistemática y reiterada de peticiones, quejas, reclamos y recursos generan serias afectaciones para la prestación óptima del servicio y el cumplimiento de las obligaciones frente a los usuarios. Esta situación ha sido expuesta por parte de la Superintendencia de Industria y Comercio a la Comisión de Regulación de Comunicaciones tal y como consta en el documento soporte del proyecto regulatorio, de lo que asumimos se desprende la inclusión de obligaciones adicionales a cargo de los usuarios en ese sentido¹. No obstante lo anterior, es de vital importancia que el RPU incluya consecuencias jurídicas para el incumplimiento de dichas obligaciones por parte de los usuarios y se establezca la posibilidad, para estos eventos, de terminar de manera unilateral el contrato de prestación de servicios.

2. Comentarios particulares del articulado del Proyecto de resolución:

En relación con el artículo 1, donde se agrega la definición de interacción, se solicita que la CRC, modifique la definición así:

"INTERACCIÓN: En el ámbito del Régimen de Protección de los Derechos de los Usuarios de Servicios de Comunicaciones, contenido en el Capítulo 1 del Título II de la presente Resolución, corresponde a los distintos tipos de relacionamiento que pueden ocurrir entre el operador y el usuario, la cual sea entendida como una solicitud presentada por el usuario con una respuesta emitida por parte del operador, con ocasión de la prestación de los servicios de comunicaciones."

Lo anterior, para dar claridad de que no serán contabilizadas como interacciones aquellas en las que no exista una comunicación de las dos partes como lo puede ser la consulta de mapas de cobertura, las cuales no entrarían en la definición, pero si consultas de vigencias de recarga, activación de roaming internacional, entre otras que contempla la CRC y se encuentran dentro de la definición propuesta.

Respecto del artículo 4, particularmente frente a la obligación del usuario de permitir la ejecución de labores técnicas por parte del operador tendientes a garantizar la prestación continua y eficiente del servicio, es preciso señalar que la experiencia nos ha demostrado que los usuarios recurrentes y de mala fe suelen bloquear la contactabilidad y negarse a la programación de visitas técnicas, por lo cual, de sujetarse a la aceptación del usuario, la obligación podría terminar no produciendo ningún efecto. De acuerdo con lo anterior, sugerimos modificar la redacción del numeral 2.1.2.2.13, así:

*"2.1.2.2.13 Permitir que el operador ejecute labores tendientes a revisar el funcionamiento de los servicios, y en especial permitir **el agendamiento, la programación y la realización de revisiones o visitas técnicas previamente programadas y aceptadas.**"*

¹ "Es así como, posterior análisis de los datos que soportan esta problemática, la CRC considera pertinente en aras de velar por el efectivo ejercicio de los derechos y de los deberes por parte de los usuarios de servicios de comunicaciones, establecer nuevas obligaciones en el RPU en cabeza de los referidos usuarios, tales como: actuar de buena fe, hacer uso adecuado de su derecho a presentar PQR, permitir la ejecución de labores por parte del operador asociadas a garantizar la prestación continua y eficiente del servicio."

De otra parte, para resolver de fondo la problemática de usuarios recurrentes se requiere que el RPU prevea expresamente las consecuencias jurídicas que derivarían del incumplimiento por parte de usuarios de las nuevas obligaciones a su cargo. En ese sentido, sugerimos que el artículo 2.1.2.2 disponga que el incumplimiento del usuario de las obligaciones previstas en dicho artículo dará derecho al operador de terminar el contrato de prestación de servicios de manera unilateral, conforme con lo previsto en el numeral 2.1.3.1.3 del artículo 2.1.3.1.

El artículo 7 del proyecto regulatorio que modifica el artículo 2.1.13.2 respecto de la entrega de la factura establece la posibilidad de entregar la factura por medios digitales cuando esta interacción haya migrado a la digitalización y se informe de tal situación al usuario, lo cual calificamos como muy positivo en tanto reconoce la realidad actual en que la política pública prioriza la digitalización, en beneficio también de una cultura de cero papel que contribuye a la protección de medio ambiente.

Por otro lado, en relación con los artículos 22 y 23 del proyecto en los que se propone la modificación de los formatos de contratos regulados para adecuarlos a la migración de trámites y canales digitales cuando corresponda, solicitamos que se ajuste el aparte de la firma de aceptación expresa de la factura únicamente por medio digitales cuando esta interacción haya migrado a canales digitales, previo aviso a los usuarios, para ser consecuente con lo establecido en la propuesta del artículo 7 en mención. Adicionalmente es necesario que la CRC modifique el contrato en cuanto al término de portabilidad numérica ya que actualmente es (1) un día hábil según como lo establece la última Resolución CRC 5929 de 2020 y no tres (3) días como está estipulado en el modelo de contrato vigente. En el mismo sentido, se solicita que se elimine del contrato regulado de servicios móviles pospago el recuadro que hace referencia la posibilidad de enviar un SMS gratuito con la palabra "CONTRATO" o "CONTRATO DIGITAL" al código 85432, toda vez que dicha obligación no se encuentra prevista en el RPU actual y, de hecho, ese recuadro había sido eliminado previamente del modelo de contrato regulado dispuesto en la Resolución CRC 5111 de 2017, por lo que no hace parte del modelo de contrato vigente a la fecha. Incluir nuevamente ese recuadro en el contrato sería un reproceso e iría en contra de la posibilidad de migrar dicha interacción (la solicitud de copia del contrato) a los canales digitales que disponga el operador.

La propuesta del artículo 13 del proyecto que modifica el artículo 2.1.24.2. de la Resolución CRC 5050 de 2016, señala la posibilidad de los usuarios de presentar las PQR a través de cualquier medio de atención, *"-salvo que la respectiva interacción objeto de PQR haya migrado a la digitalización y se le haya informado previamente al usuario-"*.

Si bien este cambio resulta igualmente positivo, esta disposición debe ser complementada con una flexibilización del formato regulado para la presentación de PQR a través de oficinas virtuales previsto en el artículo 3 de la Resolución CRC 5111 de 2011 anexo 2.2. (formato para presentación de PQR a través de oficinas virtuales), que permita automatizar las respuestas. Un escenario de respuesta a las PQR 100% digital sólo es posible a través del uso de herramientas tecnológicas con capacidad de entender campos previamente establecidos para guiar al usuario en el diligenciamiento del formato, dependiendo de la tipología de su solicitud.

En este sentido, de manera atenta se propone establecer un formato flexible con algunos datos mínimos e indispensables y dar la facultad a los operadores de establecer e innovar en otros aspectos del formato que le permitan contar con una información más puntual y de mejor calidad para determinar las necesidades de los usuarios y atender las PQR en un menor tiempo.

En cuanto a la propuesta de modificación de los artículos 24 y 25 que modifican los formatos 4.3 y 4.4, la CRC incluye dentro de los medios de atención de presentación de quejas, la aplicación móvil,

los servicios de mensajería instantánea y otros, lo cual consideramos inconveniente e innecesario ya que los medios de atención emergentes como los mencionados, en especial la aplicación, son medios de carácter transaccional, donde buscamos atender al contacto los trámites de productos y servicios que el usuario requiera, y no un canal de radicación de PQRS. Lo anterior sin dejar de lado que este artículo podría contradecir y desvirtuar el principio indicado en el artículo tercero del proyecto, con respecto a la discrecionalidad con la que cuenta el operador para migrar gradualmente sus interacciones hacia el mundo digital, por lo que debería ser liberalidad de aquel tener dicha funcionalidad.

Aunado a lo anterior, con respecto al formato 4.4, al momento de contabilizar las interacciones del usuario, en el reporte se debe aclarar que serán contabilizadas una sola vez por el medio que inicien, más no las interacciones intermedias que se requieran para darle solución al usuario. Además, con las modificaciones incluidas en esta resolución ya no se exigirá el reporte de un promedio del nivel de satisfacción obtenido a partir de la calificación asignada por los usuarios encuestados, sino que deberá desagregarse la cantidad de usuarios que hayan elegido cada uno de los cinco niveles de satisfacción (muy insatisfecho, insatisfecho, ni insatisfecho ni satisfecho, satisfecho o muy satisfecho). Todo lo anterior aumenta la complejidad y el volumen de las mediciones, lo que a su vez aumentaría significativamente el costo de la certificación por parte de un auditor externo.

Por los motivos expuestos, solicitamos a la CRC reevaluar la necesidad y pertinencia de incluir estas modificaciones en los Formatos 4.3 y 4.4, especialmente en un año en el que la capacidad de gasto e inversión de los operadores se encuentra limitada por los efectos económicos negativos derivados de la pandemia del Covid-19. En caso de insistir en las modificaciones, atentamente solicitamos que estas tengan un periodo de implementación más amplio.

En cuanto a la propuesta del artículo 26, la CRC debe precisar que los artículos 13 y 17 serán los que entren en vigencia a partir del 1 de junio de 2021 y no así el artículo 14 como se relaciona en el proyecto ya que no guarda correspondencia con el CUN. Adicionalmente se solicita ampliar hasta el 1 de diciembre de 2021 la implementación del CUN e incluir un tiempo de implementación para el formato 4.4 no inferior a 1 año.

De otra parte, con el fin de que el RPU guarde coherencia respecto de la posibilidad de digitalización de interacciones, se requiere el ajuste de los siguientes artículos en el sentido de indicar que la interacción prevista en cada artículo podrá ser migrada a la digitalización, en cuyo caso solo será atendida a través de canales digitales: numerales 2.1.2.1.3 y 2.1.2.1.4 del artículo 2.1.2.1 relacionados con los derechos del usuario a presentar PQR y a terminar el contrato a través de cualquier medio de atención, artículos 2.1.3.2, 2.1.10.3 y 2.1.10.5 que permiten al usuario elegir la entrega física del contrato actualizado en caso de modificaciones o solicitud de servicios adicionales, artículos 2.1.8.3 y 2.1.8.4 relacionados con la terminación del contrato y la cancelación de servicios a través de cualquier medio de atención y artículo 2.1.13.1 relacionado con la información que debe contener la factura de servicios.

Finalmente, sugerimos la inclusión de nuevo artículo en el RPU relacionado con la migración de redes de servicios fijos, teniendo en cuenta que, si bien el actual Régimen de Calidad, compilado en el Título V de la Resolución CRC 5050 de 2016, contiene una disposición que habilita las migraciones tecnológicas (numeral 5.1.1.3.8 del artículo 5.1.1.3), consideramos que la exigencia de advertir con por lo menos un año de anticipación a los usuarios que el servicio en la única red que soporta su equipo será apagada, resulta idónea para las migraciones de redes móviles, pero no se compagina con las migraciones de redes fijas. En efecto, en las migraciones de redes móviles el usuario debe asumir el costo de un nuevo equipo terminal móvil para poder continuar haciendo uso del servicio,

de manera que resulta indispensable que cuente con suficiente tiempo para planear y amortizar la inversión.

Por el contrario, en las migraciones de redes de servicios fijos, el equipo que soporta el servicio (modem o router), por lo general es entregado por el proveedor al usuario en calidad de comodato. En ese sentido, para continuar con el servicio en la nueva tecnología, en la mayoría de los casos basta con que el usuario autorice el ingreso del personal técnico del operador a su hogar o negocio, con el fin de realizar las adecuaciones técnicas y la sustitución del equipo, todo lo cual corre por cuenta del operador. De acuerdo con lo anterior y con miras a orientar la relación usuario – proveedor en las migraciones de las redes de cobre a fibra óptica que se estarán adelantando en el país en el futuro cercano, sugerimos la siguiente redacción para el nuevo artículo a incluir en el RPU:

MIGRACIÓN TECNOLÓGICA DE REDES FIJAS. La migración tecnológica de servicios fijos consiste en el cambio y/o actualización del cableado principal y/o tecnología que soporta la prestación de los servicios, por otro(a) más avanzado(a), eficiente y/o de mejor calidad. Cuando la migración no implique ningún costo para el usuario ni desmejore las condiciones del servicio, el operador deberá darle aviso al usuario con mínimo un (1) mes de anticipación y sustituir los equipos en poder del cliente por otros compatibles con la nueva tecnología.

En caso de que el cliente no permita el agendamiento, programación y/o realización de la visita técnica para la sustitución de los equipos antes de la fecha límite informada, el operador podrá terminar el contrato.

PARÁGRAFO. Cuando la migración tecnológica conlleve un costo adicional para el usuario, el operador deberá informarle con 2 meses de anticipación. En caso de no darse la aceptación de la nueva oferta comercial por parte del usuario, el operador y/o el usuario podrán dar por terminado el contrato por imposibilidad técnica de continuar prestando el servicio en la tecnología anterior.

3. Comentarios sobre la obligación de mantener oficinas físicas

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 tradicionales 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 la obligación regulatoria y dejarla a libre decisión del operador.

3.1 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.

- 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.

Estas GCE contienen unas condiciones relativas a la protección del consumidor ("Consumer Protection Conditions"), 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*".

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.

- 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). 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, 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").

- Nueva Zelanda

En el "*Customer Complaints Code*", adoptado por *The New Zealand Telecommunications Forum*, 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.

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

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*.

- **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.

Aunque la *Federal Communications Commission* (FCC) sugiere a los consumidores contactar al operador para resolver el conflicto antes de hacer una reclamación, 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).

- **México**

La "*Carta de derechos mínimos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones*", 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).

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

- **La aceleración del 'cambio de canal'**

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 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 a una situación en la que las interacciones presenciales han debido reducirse drásticamente. Uno de los cambios más evidentes ha sido la necesidad de utilizar canales digitales para la atención de sus trámites, motivado

principalmente por las restricciones de movilidad impuestos por las autoridades impulsaron 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.² 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.³ En ese escenario, la forma de interacción entre las empresas y sus clientes -incluyendo la atención al cliente- 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 (*utilities*) tendrán como prioridad entender cuáles de las transformaciones temporales que han experimentado, se convertirán en transformaciones permanentes.⁴

- La respuesta de los reguladores

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.⁵

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.⁶

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 presenciales, fortalecer la diversificación de los canales de ventas, ayudando en particular al pequeño comercio a migrar hacia canales digitales.⁷ 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*

² 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/>

³ 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>.

⁴ 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>

⁵ 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/>

⁶ Ibid.

⁷ 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/>

Colombia”⁸, 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.

Es necesario, por lo tanto, 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, a medida que en el futuro se vayan relajando las medidas sanitarias que obligan al distanciamiento físico, medidas basadas en incentivos para que los consumidores que han empezado a utilizar los canales digitales continúen haciéndolo.

- La interpretación que ha hecho la CRC al expedir el RPU

Antes de presentar el análisis jurídico con base en las normas y la jurisprudencia sobre derecho de petición, cabe señalar que la CRC, al expedir el RPU, ha ejercido la facultad de definir aquellos medios por los cuales pueden hacerse las reclamaciones y peticiones.

En efecto, la CRC ha dispuesto, por ejemplo, que “*Los operadores móviles virtuales y los operadores del servicio de televisión por suscripción no están en la obligación de disponer de estas oficinas.*” (Res. 5111 de 2017, Art. 2.1.25.2).

Es claro, por lo tanto, que al menos desde el punto de vista de la interpretación que hace la CRC de sus propias facultades, la Comisión considera que entre ellas se encuentra la de establecer la razonabilidad de la exigencia de los medios a través de los cuales pueden presentarse reclamaciones y peticiones.

La interpretación de la CRC, en todo caso, parece razonable, pues sería contrario a la lógica que la expresión “por cualquier medio” se entendiera, como por “cualquier medio existente”, pues ello supondría, por ejemplo, que todos los operadores estarían obligados a recibir reclamaciones o peticiones vía fax o aún vía tecnologías más antiguas pero existentes. La expresión “por cualquier medio”, debe entonces hacerse en forma razonable.

Agradecemos de antemano la atención de estos comentarios y quedamos atentos a cualquier inquietud sobre el particular, convencidos de que la CRC buscará mecanismos que privilegien el consenso y la revisión de impacto para evitar efectos indeseables en el servicio al cliente.

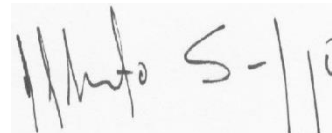
Cordial saludo,



SAMUEL HOYOS MEJÍA
Presidente ASOMÓVIL



MARYLEANA MENDEZ
Secretaria General ASIET



ALBERTO SOLANO
Director Cámara TIC y TV ANDESCO

⁸ Ver: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/protecting-consumers-through-behavioural-insights_9789264255463-en#page1

