

Bogotá, D.C., 12 de enero de 2021

Doctor

**CARLOS LUGO SILVA**

Director Ejecutivo

**COMISIÓN DE REGULACIÓN DE COMUNICACIONES**

Calle 59 A bis No. 5- 53

Edificio Link Siete Sesenta Piso 9

Bogotá D.C.

**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 Doctor Silva:

Desde DIRECTV Colombia Ltda. (en adelante **DIRECTV**) en atención a la invitación realizada por la Comisión a presentar comentarios al proyecto referenciado en el asunto, nos permitimos remitir nuestras sugerencias y observaciones al respecto.

En primera instancia, celebramos la intención 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 a través 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. Sin duda, la adopción de esta alternativa, permite generar externalidades positivas para incentivar (mas no imponer) el uso de medios digitales y la posible reducción de los costos que implican medios físicos.

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, sin importar el avance de digitalización que lleven las empresas, 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.

### - 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>

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

### - 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

---

<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)

<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)

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”).

#### - 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.

#### - 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.<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>

---

<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 autorregulación a los miembros del Foro.

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

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

## - 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).

## - 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).

## 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

---

<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)

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>

Los medios o canales de atención al usuario son por lo tanto una dimensión del servicio ofertado por los operadores a los usuarios. Así, los operadores pueden ofrecer diferentes calidades en los diferentes medios de atención (atención preferencial, centros de experiencia, etc.) como factor para diferenciarse de sus competidores.

La regulación sobre los canales de atención es, por lo tanto, al menos en parte, una regulación sobre una dimensión de la calidad del servicio ofrecido. En el RPU, según se explicó, las oficinas físicas son una obligación regulatoria para los prestadores del servicio. Esto supone que la atención “presencial” (que es la que se presta mediante las oficinas físicas) es una calidad del servicio que la regulación ha hecho obligatoria en Colombia.

¿Cómo se justifica entonces la regulación del RPU que hace obligatorio para los operadores tener oficinas físicas de atención al usuario? Si se trata de un atributo que muchos clientes no valoran, y no existe una justificación adicional para la regulación, ella tiene el efecto de imponer una carga regulatoria injustificada, el menos respecto de algunos operadores y sus clientes.

Además, supone una barrera a la innovación porque, al hacer obligatoria una dimensión del servicio que muchos clientes no valoran, impide la adopción de modelos de negocio virtuales o de bajo costo que podrían atender en forma más eficiente las preferencias de esos clientes y que han demostrado ser exitosos en otros países.

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.

---

<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.

### III. Lo que revelan los datos sobre la utilización de las oficinas físicas como medios de atención al usuario

#### - ¿Son cada vez más tradicionales los usuarios en la utilización de los medios de atención al cliente?

En el documento de "Formulación del problema", la CRC incluye como una de las consecuencias del problema la "saturación de canales de atención tradicionales".<sup>16</sup> Según la comisión, *"En la medida en que las relaciones entre usuarios y operadores de telecomunicaciones no aprovechan integralmente las eficiencias que pueden traer las TIC, se presenta un fenómeno de saturación en aquellos canales de atención en los que el componente digital no es el preponderante."*<sup>17</sup>

Como soporte de la anterior observación, la Comisión presenta datos comparativos sobre PQRs para cada uno de los canales de atención para el conjunto de los servicios en los períodos 2018 (2T) y 2019 (2T). Los canales de atención sobre los que se reporta información son la línea telefónica, la oficina física, la página web, las redes sociales, y otros.<sup>18</sup>

Como puede observarse en el **Gráfico 1**, los datos presentados por la Comisión revelan que, en su conjunto, los consumidores de los servicios de comunicaciones utilizan cada vez más los canales tradicionales, y, cada vez menos, los digitales. En efecto, a la vez que hubo una ligera disminución en el uso de la línea telefónica, hubo un notorio crecimiento de la utilización de la oficina física por parte de los consumidores como canal de atención para presentación de PQRs. Las oficinas pasaron de recibir el 14.46% de las PQRs en 2018 (2T) al 21.62% en 2019 (2T).

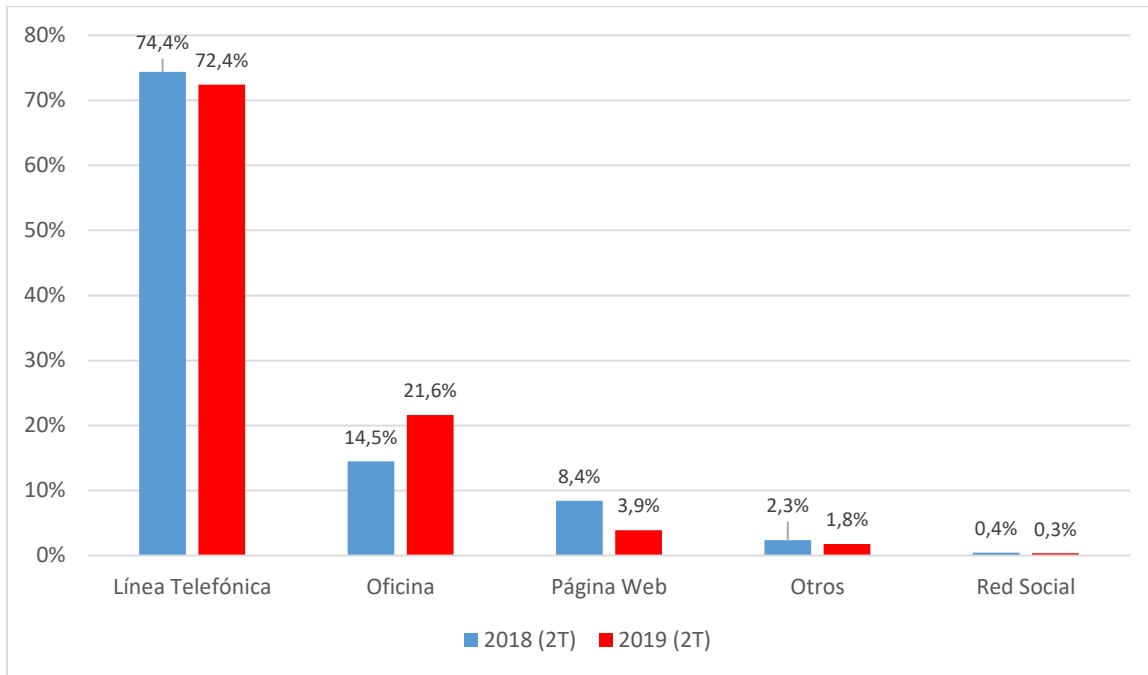
---

<sup>16</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, "Documento gris: Formulación del Problema", noviembre de 2019.

<sup>17</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, "Documento gris: Formulación del Problema", noviembre de 2019, p. 20.

<sup>18</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, "Documento gris: Formulación del Problema", noviembre de 2019, p. 21.

**Gráfico 1** Porcentaje de PQRs por canal de atención para todos los servicios (2018-2T vs. 2019-2T)



**Fuente:** Elaboración propia con información del “Documento gris: Formulación del Problema”, noviembre de 2019, Comisión de Regulación de Comunicaciones.

De las anteriores cifras, la Comisión concluye que “*pese a los cada vez más frecuentes esfuerzos de los operadores por digitalizar sus transacciones, en comparación con el año 2018, no se aprecia un aumento significativo en el uso de aquellos canales que facilitan la digitalización como la Página Web o la Red Social y, por el contrario, existe una reducción en su uso y más saturación en los canales tradicionales.*”<sup>19</sup>

Los datos presentados por la Comisión al formular el problema, parecerían sugerir que el comportamiento de los consumidores tiende a ser cada vez más tradicional, y a utilizar, cada vez más, el medio más tradicional de todos: la oficina física. ¿Pero se mantiene esa tendencia general en todos los servicios y para todos los operadores en forma similar?

**- Las grandes diferencias en el uso de los canales de atención por servicios**

Tras la tendencia general que revelan las cifras presentadas en el documento de “Formulación del Problema”, hay un comportamiento con importantes variaciones entre servicios (Internet fijo, televisión por suscripción, telefonía fija y datos y telefonía móvil).

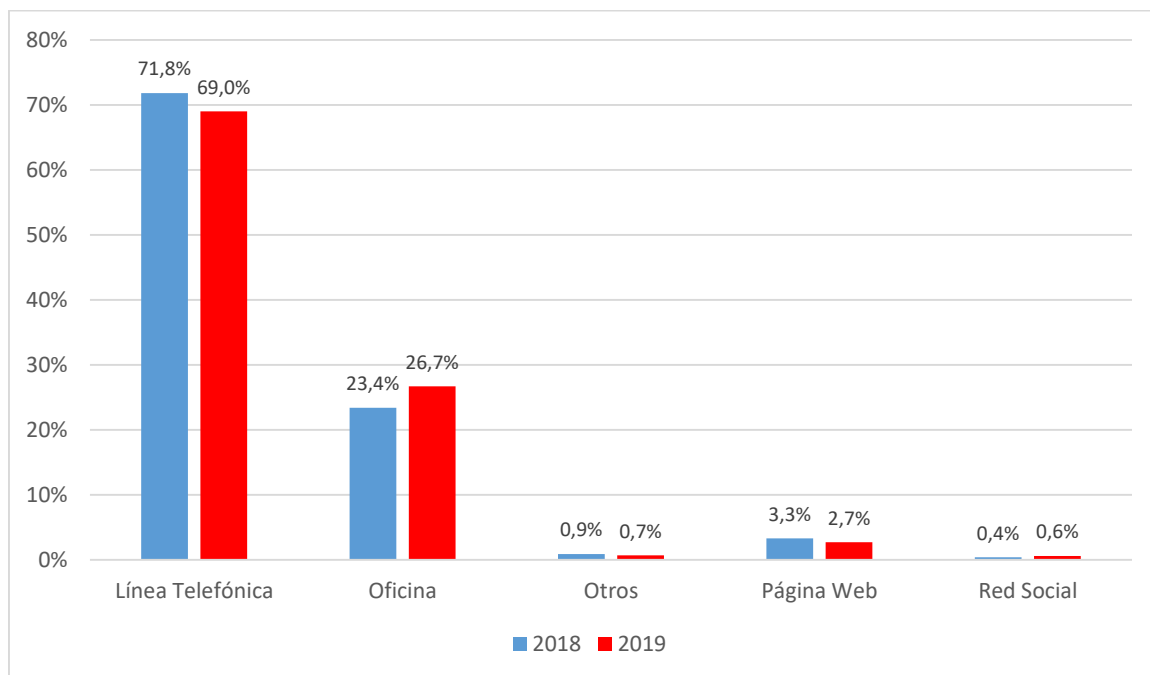
**Internet fijo**

<sup>19</sup> Comisión de Regulación de Comunicaciones, “Documento gris: Formulación del Problema”, noviembre de 2019, p. 21.

El **Gráfico 2** muestra la participación de cada uno de los canales de atención en la presentación del total de PQRs para el conjunto de todos los usuarios del servicio de Internet fijo para los años 2018 y 2019.

Según consta en él, en el 2018 la oficina física tuvo una participación de 23,4% y en el 2019 una de 26,7%, constituyéndose, por mucho, en el segundo canal de atención con más relevancia para la presentación de PQRs, y con una tendencia creciente de utilización. La línea telefónica, que es el canal más utilizado para presentar PQRs, tuvo una tendencia ligeramente decreciente, pues su utilización pasó de 71,8% en 2018 a 69,0% en 2019. Cabe destacar que, en el servicio de Internet fijo, la oficina física es un canal más utilizado que para el conjunto de todos los servicios, que según consta en el Gráfico 1 fue de 14.4% en 2018 (2T) y 21.6% en 2019 (2T).

**Gráfico 2** Porcentaje de PQRs por canal de atención para Internet fijo. Todos los operadores. (2018 vs. 2019)



**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

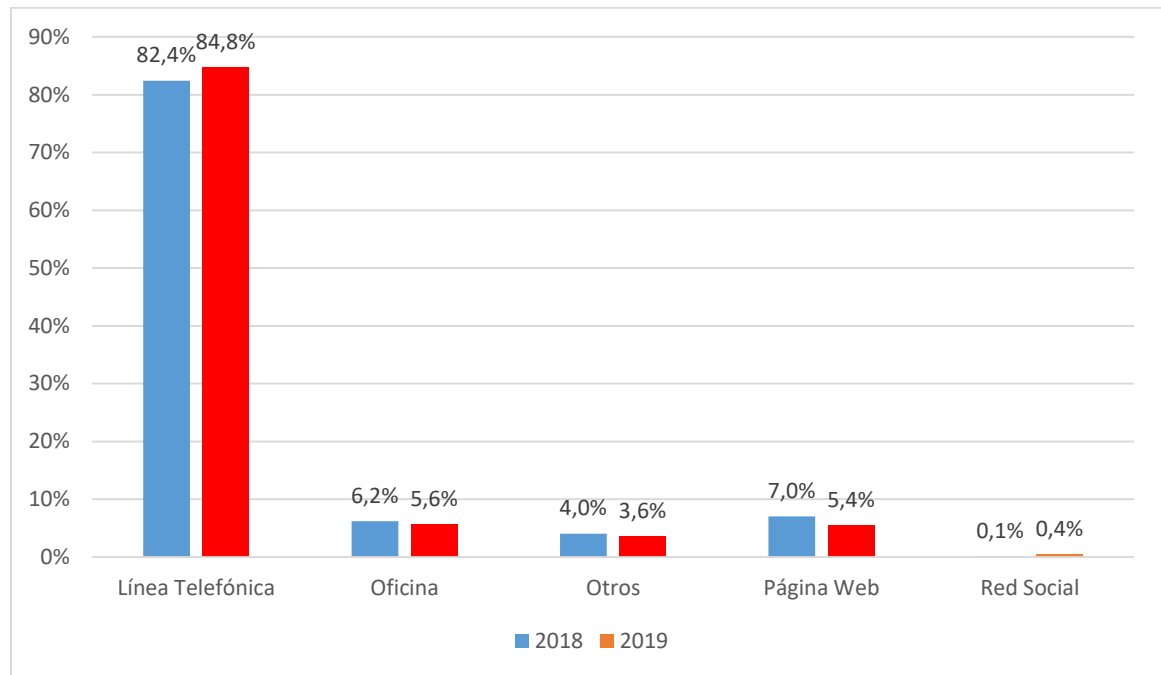
### Televisión por suscripción

En el **Gráfico 3** se presenta el comportamiento de las PQRs por canal de atención para el conjunto de todos los usuarios del servicio de televisión por suscripción para los años 2018 y 2019. En la televisión por suscripción, la oficina física tuvo un peso de 6.2% en 2018 y de 5.6% en 2019. A pesar de ser el segundo canal de atención con más relevancia para la presentación de PQRs, tiene una participación muy baja comparada con el conjunto de todos



los servicios (en los que la participación de las oficinas fue de 14.4 y 21.6 en 2018 (2T) y 2019 (2T) respectivamente. La línea telefónica es, por mucho, el canal de atención más utilizado, y mostró una tendencia ligeramente creciente entre 2018 y 2019, al pasar de 82.4% a 84.8%.

**Gráfico 3** Porcentaje de PQRs por canal de atención para televisión por suscripción. Todos los operadores. (2018 vs. 2019)



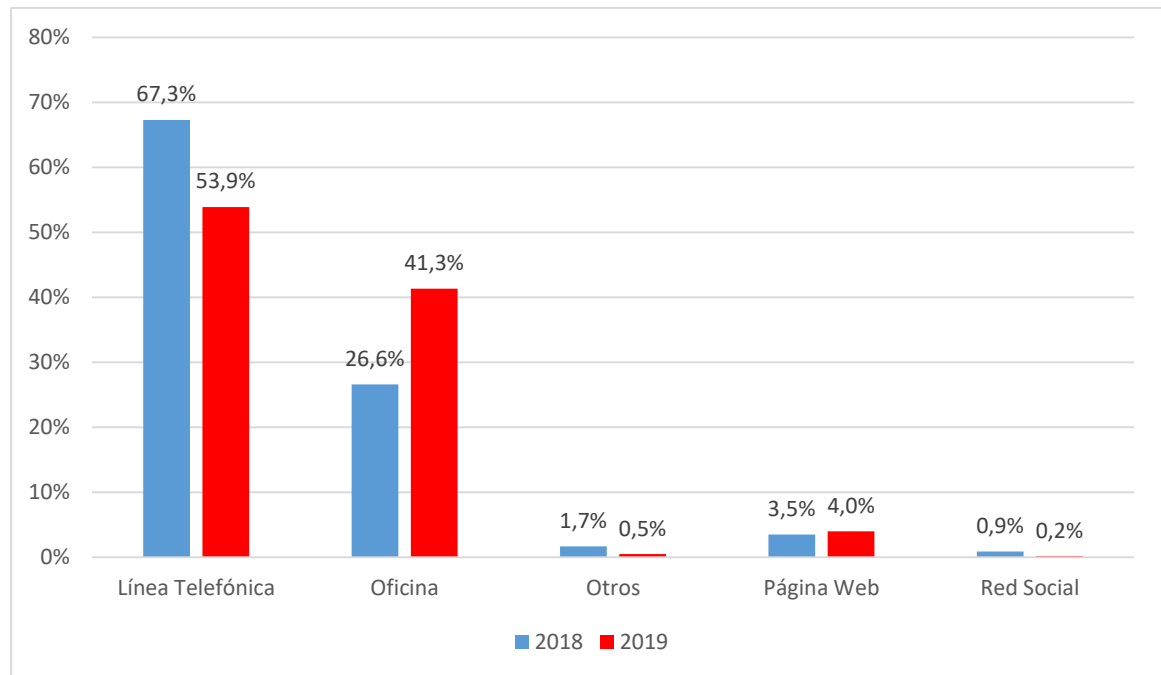
**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

### Telefonía fija

En el **Gráfico 4** se presenta el comportamiento de las PQRs por canal de atención para el conjunto de todos los usuarios de telefonía fija para los años 2018 y 2019. En este servicio, la tendencia de crecimiento de la oficina física como canal de atención es muy marcada: pasó de 26,6% en 2018 a 41,3% en 2019, siendo el segundo canal de atención con más relevancia para la presentación de PQRs. La línea telefónica, que es el canal más utilizado para presentar PQRs, tuvo una tendencia decreciente, pasando de 67,3% en 2018 a 53,9% en 2019. La tendencia a utilizar menos la línea telefónica y más las oficinas físicas fue muy marcada para el servicio de telefonía fija.

Cabe destacar también que, en el servicio de telefonía fija, la oficina física es un canal mucho más utilizado que para el conjunto de todos los servicios, que según consta en el Gráfico 1, fue de 14.4% y 21.6% en 2018 (2T) y 2019 (2T) respectivamente.

**Gráfico 4** Porcentaje de PQRs por canal de atención para telefonía fija. Todos los operadores. (2018 vs. 2019)



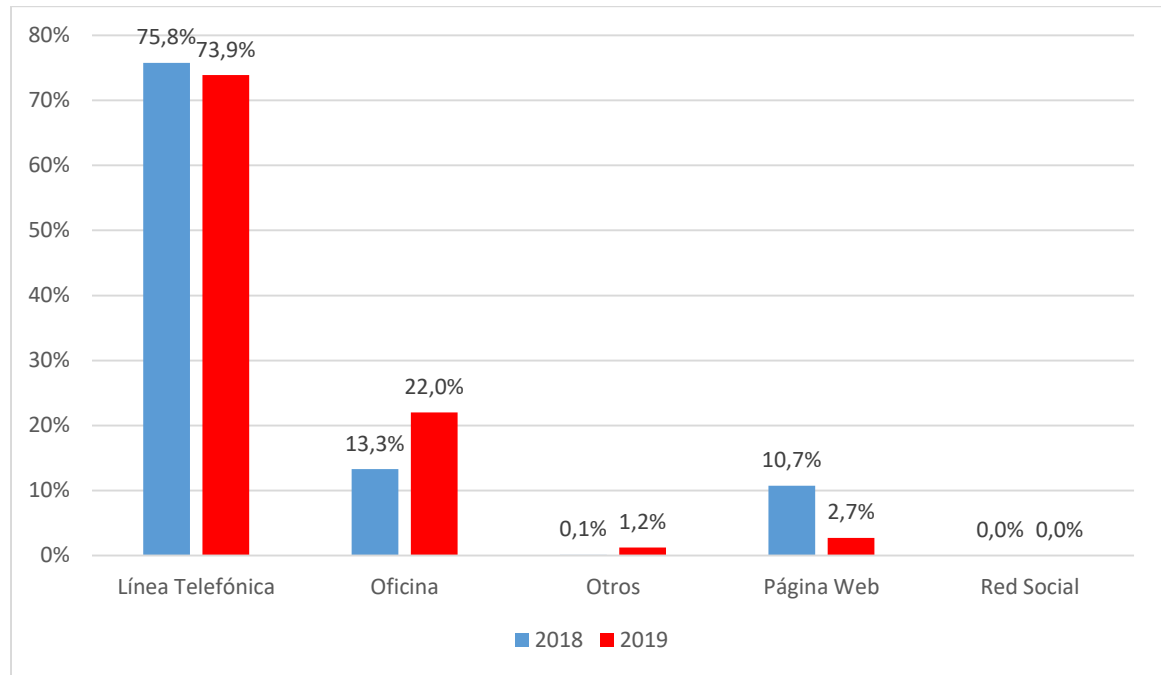
**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

### Datos y telefonía móvil

En el **Gráfico 5** se presenta el comportamiento de las PQRs por canal de atención para el conjunto de todos los usuarios de datos y telefonía móvil para los años 2018 y 2019. En los servicios de datos y telefonía móvil, la oficina física tuvo un peso de 13,3% en 2018 y de 22% en 2019, constituyéndose en el segundo canal de atención con más relevancia para la presentación de PQRs. Al igual que lo que ocurre con los servicios de Internet fijo y telefonía fija, la oficina física tiene una tendencia a ser un canal de atención cada vez más utilizado por los usuarios. La línea telefónica, que es el canal más utilizado para presentar PQRs, tuvo una tendencia levemente decreciente, pues su utilización pasó de 75,8% en 2018 a 73,9% en 2019.

Cabe destacar que en el servicio de datos y telefonía móvil, la oficina física tiene un comportamiento que es muy similar al del conjunto de todos los servicios, que según consta en el Gráfico 1 fue de 14.4% y 21.6% en 2018 (2T) y 2019 (2T) respectivamente.

**Gráfico 5** Porcentaje de PQRs por canal de atención para datos y telefonía móvil. Todos los operadores. (2018 vs. 2019)



**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

- **Conclusiones sobre la participación de los diferentes canales de atención en los diferentes servicios**

De acuerdo con los anteriores datos de los servicios de Internet fijo, televisión por suscripción, telefonía fija y datos e internet móvil, es posible concluir que:

- La línea telefónica es, en todos los servicios, el canal de atención más utilizado;
- Con excepción del servicio de televisión por suscripción, la participación de la línea telefónica como canal de atención decreció entre 2018 y 2019;
- En contraste con lo anterior, la oficina física muestra, en todos los servicios -con excepción de la televisión por suscripción en la que se observó una leve disminución entre 2018 y 2019, una participación creciente dentro de los medios de atención empleados por los usuarios para presentar PQRs;
- En todos los servicios, -con excepción de la televisión por suscripción, la oficina física es el segundo canal de atención más utilizado por los usuarios;
- Los canales de atención digitales tienen participaciones muy bajas como medio para presentar PQRs, y, en muchos casos, redujeron su participación en los canales de atención.

Lo anterior sugiere un escenario con una aparente tendencia hacia la “tradicionalización” de los canales para la presentación de PQRs -con una participación creciente de la oficina física.

En este contexto vale la pena preguntarse si:

- ¿Significa esto que se justifica la obligación regulatoria de contar con oficinas físicas para todos los operadores en los términos establecidos en el RPU?
  - ¿Mantener este tipo de obligaciones físicas y presenciales desincentiva la digitalización de los usuarios y operadores?
- **Los usuarios de DIRECTV utilizan las oficinas físicas mucho menos que los del resto de los operadores considerados en su conjunto**

La información disponible permite concluir que el comportamiento de la utilización de los canales de atención no solo varía por servicios, sino que muestra variaciones muy significativas desde el punto de vista de cada operador.

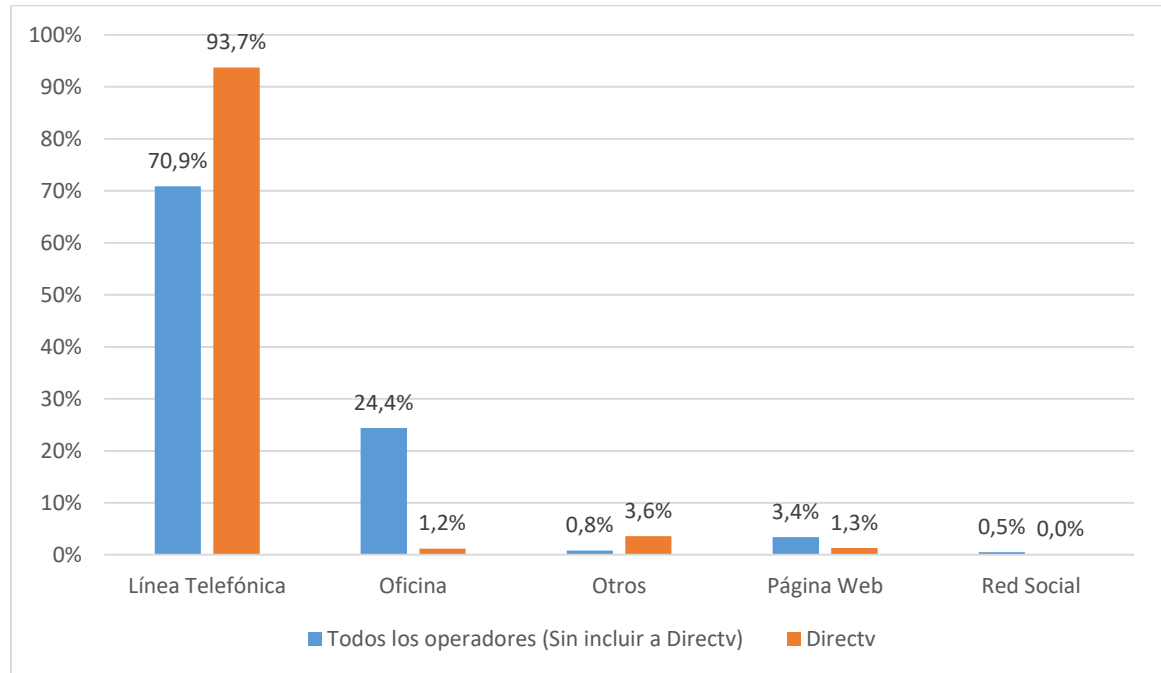
A continuación, se presenta una comparación entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores, en relación con la participación de los canales de atención en la presentación de PQRs. La comparación se presenta para los servicios en los que participa DIRECTV (Internet fijo y televisión por suscripción).

### **Internet fijo**

En el **Gráfico 6** se presenta una comparación del porcentaje de PQRs por canal de atención entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores, para el servicio de Internet fijo en el año 2018. Es de especial interés para este documento resaltar la diferencia que existe en la utilización de las oficinas físicas como canal de atención entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores: mientras que para el total de los operadores (sin DIRECTV) el 24.4% de las PQRs se presentaron mediante oficinas físicas, en el caso de DIRECTV esa cifra fue tan solo de 1.2%.

Casi la totalidad de esa diferencia puede explicarse por una mayor utilización de la línea telefónica en el caso de los usuarios de DIRECTV.

**Gráfico 6.** Porcentaje de PQRs por canal de atención en Internet fijo en 2018. (Todos los operadores vs. DIRECTV)

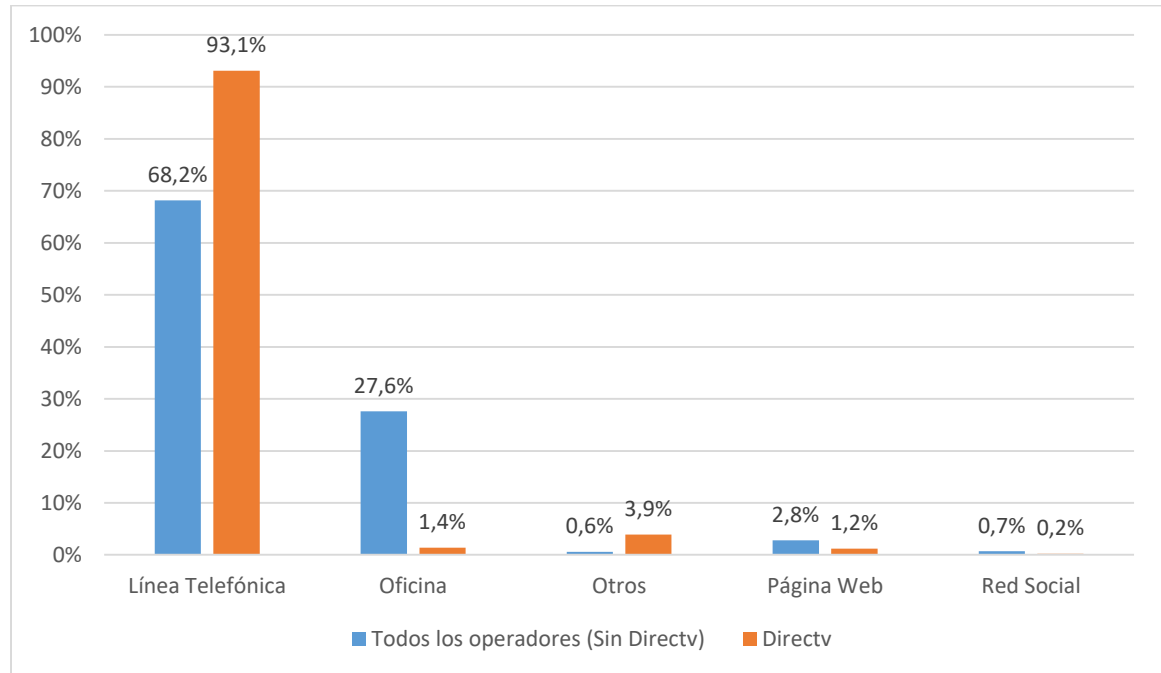


**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

En el **Gráfico 7** se presenta una comparación del porcentaje de PQRs por canal de atención entre DIRECTV y todos los demás operadores en su conjunto, para el servicio de Internet fijo en el año 2019. Según puede observarse en el Gráfico 7, en el año 2019 aumentó la diferencia que existe en la utilización de las oficinas físicas como canal de atención entre DIRECTV y el conjunto del resto de los operadores: mientras que para el total de los operadores (sin DIRECTV) el 27.6% de las PQRs se presentaron mediante oficinas físicas, en el caso de DIRECTV esa cifra fue tan solo de 1.4%.

Al igual que para 2018, casi la totalidad de esa diferencia puede explicarse por una mayor utilización de la línea telefónica en el caso de los usuarios de DIRECTV.

**Gráfico 7** Porcentaje de PQRs por canal de atención en Internet fijo 2019. (Todos los operadores vs. DIRECTV)



**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

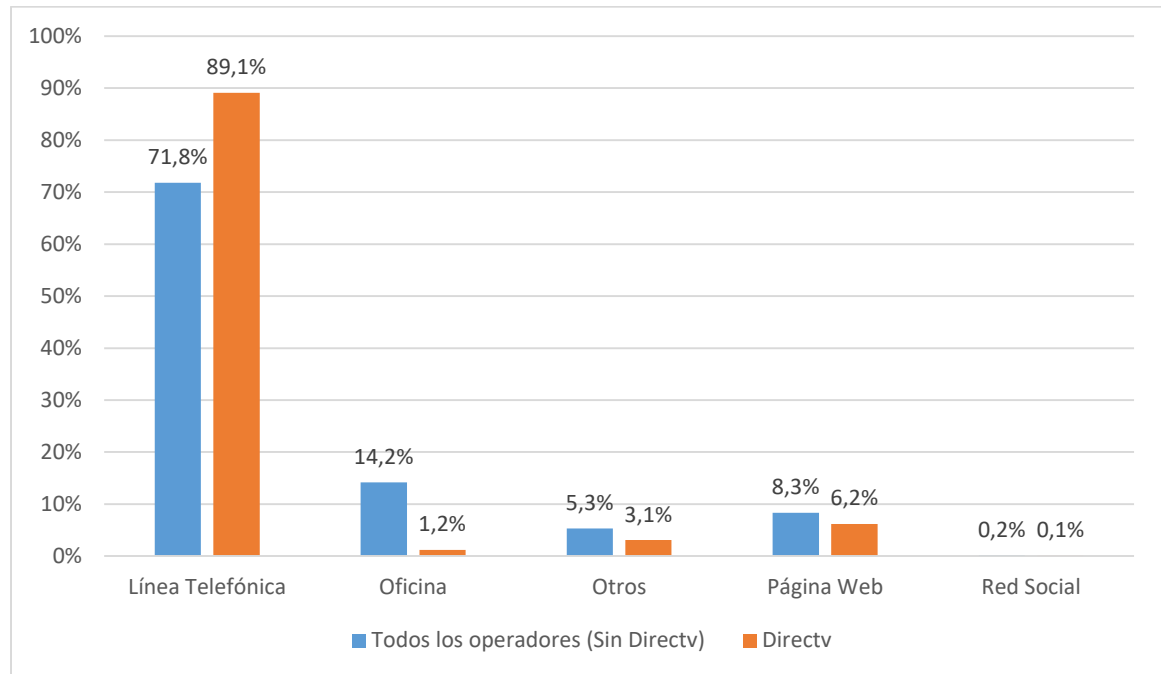
### Televisión por suscripción

Según lo explicado antes, de todos los servicios de comunicaciones, la televisión por suscripción es el servicio en el que los usuarios menos utilizan las oficinas físicas como canal de atención (en este servicio solo el 5.6% de las PQRs en 2018, y el 5.1% en 2019, se presentaron mediante oficina física).

Pero aún en un servicio en el que los usuarios utilizan poco las oficinas para efectos de las PQRs, existe una diferencia muy significativa en el uso de estas oficinas entre los usuarios de DIRECTV y los usuarios del conjunto de los demás operadores.

En el **Gráfico 8** se presenta una comparación, para el servicio de televisión por suscripción, del porcentaje de PQRs por canal de atención entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores para el año 2018. En el gráfico puede observarse que el uso de las oficinas físicas fue mucho menor para DIRECTV (1.2%) que para el conjunto de todos los demás operadores (14.2%). Y el uso de la línea telefónica como canal de atención de PQRs fue mucho mayor en el caso de DIRECTV (89.1%) que para el conjunto de los demás operadores (71.8%). Esta es una tendencia similar a la observada en el servicio de Internet fijo al comparar las cifras de DIRECTV con las de los demás operadores:

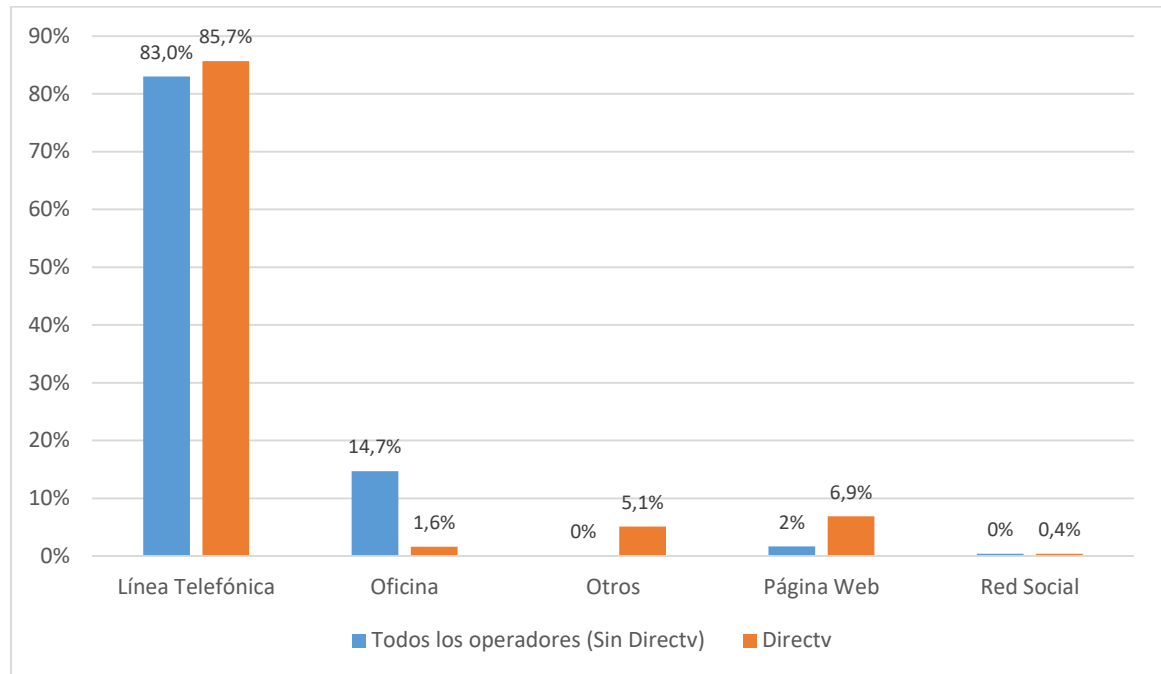
**Gráfico 8** Porcentaje de PQRs por canal de atención en televisión por suscripción. 2018. (Todos los operadores vs. DIRECTV)



**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

En el **Gráfico 9** se presenta la misma comparación para el año 2019. La gráfica muestra que para 2019, el uso de las oficinas físicas fue también mucho menor para DIRECTV (1,6%) que para el conjunto de todos los demás operadores (14,7%).

**Gráfico 9** Porcentaje de PQRs por canal de atención en televisión por suscripción. 2019. (Todos los operadores vs. DIRECTV)



**Fuente:** Elaboración propia con información de postdata.gov.co.

Los anteriores datos evidencian que el uso de los canales de atención para la presentación de PQRs tiene grandes variaciones entre operadores. En cuanto al uso de las oficinas físicas, se evidencia una diferencia de gran magnitud entre DIRECTV y el resto de los operadores considerados en su conjunto.

- **Conclusiones sobre la comparación entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores**

De acuerdo con los anteriores datos comparativos entre DIRECTV y el conjunto de los demás operadores para los servicios de Internet fijo y televisión por suscripción, es posible concluir que:

- ✓ Los usuarios de DIRECTV utilizan las oficinas físicas mucho menos que los del resto de los operadores considerados en su conjunto:



- ✓ En Internet fijo, los usuarios de DIRECTV utilizaron 20 veces menos las oficinas en 2018 y 2019 que los usuarios del resto de los operadores considerados en su conjunto;
- ✓ En televisión por suscripción, los usuarios de DIRECTV utilizaron 12 veces menos las oficinas en 2018 que los usuarios del resto de los operadores considerados en su conjunto. Para 2019, esa cifra fue de 9 veces.

Esas diferencias tan marcadas justifican que se cuestione la racionalidad regulatoria de contar con oficinas físicas para todos los operadores. Esto es consistente con las directrices adoptadas por las Naciones Unidas sobre cargas razonables en materia de protección al consumidor según se explica en el **Cuadro 1**.

#### Cuadro 1

##### **Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor:**

**Las** vías de recurso no deben imponer cargas excesivas ni a los consumidores ni a las empresas:

**Las** “Directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor”,\* establecen las principales características que deben tener las normas de protección al consumidor para que sean eficaces.

**Una** de las necesidades legítimas que las Directrices buscan atender es la de “La disponibilidad para el consumidor de medios efectivos de solución de controversias y de compensación”.

**Sobre** estos mecanismos, las Directrices establecen que “Los Estados Miembros deben facilitar a los consumidores el acceso a vías de recurso que no supongan costos o demoras ni impongan cargas excesivas para el valor económico en juego y que, al mismo tiempo, no impongan cargas excesivas o indebidas a la sociedad y las empresas.” (V.F.37).

\* Aprobadas por la Asamblea General en Resolución 39/248 de 1985 y revisadas en Resolución 70/186 de 2015. Ver: Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo “Directrices para la protección del Consumidor”, 2016. Puede consultarse en: [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditocplpmisc2016d1\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditocplpmisc2016d1_es.pdf)

#### **IV. 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 diferentes a las oficinas físicas para la atención de PQRs de los usuarios.

Es evidente que a partir de la emergencia sanitaria de inicios de 2020, los niveles de la preocupación de los consumidores por su seguridad personal al interactuar en forma presencial han crecido dramáticamente.<sup>20</sup>

Aunque los datos son aún muy preliminares, parece claro que la emergencia sanitaria del Covid-19 está acelerando la tendencia, anterior a la pandemia, de reducir el número de oficinas y sucursales físicas en muchas industrias que tradicionalmente han dependido de ellas, como el sector bancario minorista y el de consumo masivo.<sup>21</sup>

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>22</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>23</sup> 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.

---

<sup>20</sup> McKinsey & Company: Beyond contactless operations: Human centered customer experience. Mayo de 2020. Puede verse en: <https://www.mckinsey.com/business-functions/operations/our-insights/beyond-contactless-operations-human-centered-customer-experience>

<sup>21</sup> KPMG, "A catalyst for change for bank branches", 22 de Abril de 2020. Puede verse en: <https://home.kpmg/xx/en/blogs/home/posts/2020/04/a-catalyst-for-change-for-bank-branches.html>.

<sup>22</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>23</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>.

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.<sup>24</sup>

#### - **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.<sup>25</sup>

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>26</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 presenciales, fortalecer la diversificación de los canales de ventas, ayudando en particular al pequeño comercio a migrar hacia canales digitales.<sup>27</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.

#### - **La incertidumbre sobre la duración de las medidas**

En el marco de la emergencia sanitaria a raíz del Covid-19 diferentes autoridades han dictado ordenes o hecho recomendaciones sobre medidas que afectan el funcionamiento normal de los negocios, en particular los que suponen alguna forma de contacto en el público.

La CDC en los Estados Unidos ha recomendado, como una medida especialmente importante para prevenir el contagio, mantener distancia física de aproximadamente 6 pies.<sup>28</sup> La OMS ha recomendado la utilización de medios de pago sin contacto.<sup>29</sup>

---

<sup>24</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>25</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>26</sup> Ibid.

<sup>27</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>28</sup> Centers for Disease Control and Prevention. Puede verse en: [https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/how-covid-spreads.html?CDC\\_AA\\_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019-ncov%2Fprepare%2Ftransmission.html](https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/how-covid-spreads.html?CDC_AA_refVal=https%3A%2F%2Fwww.cdc.gov%2Fcoronavirus%2F2019-ncov%2Fprepare%2Ftransmission.html)

<sup>29</sup> The Telegraph, Dirty banknotes may be spreading the coronavirus, WHO suggests, 2 de marzo de 2020. Puede verse en: <https://www.telegraph.co.uk/news/2020/03/02/exclusive-dirty-banknotes-may-spreading-coronavirus-world-health/>

En Colombia, a la fecha de elaboración de este documento, están vigentes medidas de “aislamiento selectivo y distanciamiento individual” que suponen restricciones al contacto físico (Decreto 1168 de 2020) y que fueron reglamentadas para el sector de las telecomunicaciones con las resoluciones 6058 y 6113 del 2020.

La duración de los riesgos sanitarios surgidos a raíz del Covid-19 es incierta, aún después de que esté disponible una eventual vacuna. Por esa razón, es indispensable que a la luz de esta nueva realidad la Comisión evalúe la justificación regulatoria de la obligación de los operadores de tener oficinas físicas de atención al usuario.

Desde el punto de vista regulatorio, el cierre de las oficinas obligado por la situación generada por el Covid-19 supone una oportunidad para evaluar lo ocurrido durante este período, comprender el comportamiento de los usuarios frente a esa realidad y adoptar medidas para avanzar en la digitalización de los trámites ante los operadores.

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>30</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.

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.

## **V. Fundamento legal de la propuesta regulatoria de eliminación de la obligación de contar con oficinas físicas**

La propuesta regulatoria de eliminar la obligación de tener oficinas físicas, exige un análisis jurídico de la propuesta, tanto desde el punto de vista de las normas de la Ley 1341 que consagran el derecho de los usuarios a presentar peticiones y reclamaciones, y a que estas sean atendidas (Art. 53), como de las normas generales y de la jurisprudencia sobre el derecho fundamental de petición.

---

<sup>30</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)

Según se explica a continuación, desde el punto de vista legal, salvo que exista una norma que lo ordene en forma expresa, no es obligatorio disponer de medios presenciales para que los usuarios formulen peticiones, quejas o reclamaciones.

El derecho de petición no incluye, por lo tanto, un deber de las autoridades, ni de las demás personas obligadas a observar las normas del derecho de petición, a ofrecer la posibilidad de recibir las peticiones en forma presencial, como por ejemplo, mediante oficinas físicas.

- **El derecho a presentar peticiones y reclamaciones "por cualquier medio" en la Ley 1341**

¿Exige la Ley 1341 a los prestadores contar con oficinas físicas, o corresponde a la CRC definirlo en ejercicio del mandato que le otorga el artículo 53 de adoptar el régimen jurídico de protección al usuario?

Según el artículo 53 de la Ley 1341, *"El régimen jurídico de protección al usuario, en lo que se refiere a servicios de comunicaciones, será el dispuesto en la regulación que en materia de protección al usuario expida la CRC y en el régimen general de protección al consumidor y sus normas complementarias en lo no previsto en aquella."*

Aunque la norma transcrita asigna a la CRC una facultad amplia para establecer, por medio de su regulación, el régimen jurídico de protección al usuario, el mismo artículo 53 establece un catálogo de derechos mínimos que deben reconocerse a los usuarios.

Según el artículo 53, *"Se reconocerán, al menos, los siguientes derechos a los usuarios: (...) 7. Reclamar ante los proveedores de servicios por cualquier medio, incluidos los medios tecnológicos, y acudir ante las autoridades en aquellos casos que el usuario considere vulnerados sus derechos."*

Para efectos de la viabilidad legal de esta propuesta es indispensable comprender el alcance legal de la expresión "por cualquier medio" a la que se refiere la norma transcrita.

¿Significa ella que en todos los servicios regulados por la ley debe siempre poderse reclamar ante cualquier operador por cualquier medio en cualquier circunstancia? ¿Significa que la CRC no tiene margen para establecer cuáles son esos medios?

- **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.

- **¿Es obligatoria la atención presencial para garantizar el derecho fundamental de petición?: El artículo 147 de la Ley 1955**

Con la expedición del artículo 147 de la Ley 1955 (Plan Nacional de Desarrollo) se ha dejado claro que el derecho de petición no exige para su garantía la posibilidad de presentar solicitudes en forma presencial. En efecto, este artículo dispone que los proyectos de transformación digital de las entidades estatales se orientarán, entre otros, por un principio de *“Implementación de todos los trámites nuevos en forma digital o electrónica sin ninguna excepción, en consecuencia, la interacción del Ciudadano-Estado sólo será presencial cuando sea la única opción.”*<sup>31</sup>

## **VI. Solicitudes**

Basados en los argumentos anteriores, desde DIRECTV, 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 esta 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. En forma subsidiaria a la solicitud anterior, proponemos a la Comisión que, mediante regulación de carácter general, cese de ser obligatoria, con efecto inmediato, la obligación de contar con oficinas físicas, siempre y cuando se cumplan alguna de las dos siguientes condiciones:

---

<sup>31</sup> Numeral 8.

- Para aquellos operadores que durante un año se ubiquen por debajo de algún umbral establecido en la utilización relativa de las oficinas físicas como mecanismo de presentación de PQRs. Dicho umbral relativo podría ser por ejemplo un 5% del total de PQR presentados en todos los medios de atención
- Cuando los operadores garanticen que se pueden adelantar todas las interacciones a través de medios digitales idóneos

**En todo caso, recomendamos mantener de manera expresa y clara la excepción de contar con oficinas físicas para aquellos operadores de televisión por suscripción y operadores móviles virtuales, en los mismos lineamientos de la normativa actual.**

5. 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 correo electrónico en las bases de datos del operador, el operador puede realizar las actuaciones por ese medio, salvo que el interesado solicite expresamente recibir comunicaciones por un medio diferente.
6. Ajustar y actualizar los términos que rigen actualmente la contratación de los servicios de telecomunicaciones en el contrato único, de modo tal de que se facilite y/o habilite expresamente la contratación de servicios a través de medios digitales tales como el comercio electrónico

Sin más, y agradeciendo su atención a la presente, quedamos atentos a cualquier información adicional requerida.

Cordialmente,



**SERGIO VALDÉS BELTRÁN**

Gerente de Asuntos Externos y Regulatorios