

Nº 00095-DAPU/2021

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROPUESTA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO PARA LA ATENCIÓN DE GESTIONES Y RECLAMOS DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES.
FECHA	:	17 de agosto de 2021

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA ECONÓMICO	ROSSANA GOMEZ PÉREZ
	COORDINADORA LEGAL	MATILDE JUDITH GONZALEZ VILLANUEVA
REVISADO POR	SUBGERENTE DE PROTECCION AL USUARIO	HAYINE GUSUKUMA LOZANO
	SECRETARIO TECNICO ADJUNTO-TRASU (E)	CARLOS MAESAKA YAMASAKI
APROBADO POR	GERENTE DE PROTECCIÓN Y SERVICIO AL USUARIO	TATIANA PICCINI ANTÓN



ÍNDICE

1. OBJETIVO.....	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	3
3.1. Planteamiento y evidencia de los problemas:.....	7
3.1.1. Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario	7
3.1.2. Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento de Reclamos que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario.	23
3.1.3. Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia	39
3.2. Agentes involucrados y efectos del problema detectado	50
3.2.1. Impacto sobre los usuarios del procedimiento de reclamos.....	50
3.2.2. Impacto sobre las empresas operadoras.....	51
3.2.3. Impacto en el OSIPTEL.....	53
3.3. Permanencia del problema en caso de no intervención	53
4. OBJETIVO Y BASE LEGAL DE LA INTERVENCIÓN	54
4.1. Objetivo de la Intervención	54
4.2. Base Legal de la Intervención	54
5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES.....	55
5.1. Descripción de las alternativas disponibles	55
5.2. Análisis de alternativas.....	55
5.3. Propuesta de solución.....	65
6. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA.....	65
6.1. Aplicación de la solución	65
7. DIFUSIÓN DE LA NORMATIVA	65
7.1. Antes de la aprobación del proyecto de norma	65
7.2. Después de la aprobación del proyecto de la modificación normativa.....	65
7.3. Plazos de implementación	66
8. CONCLUSIONES	67
9. RECOMENDACIONES.....	68



1. OBJETIVO

Evaluar y proponer la modificación del “Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones”; a efectos de brindar mayor información al usuario respecto de las diversas etapas del proceso de reclamos, mejorar los distintos procedimientos tanto de primera como de segunda instancia; así como establecer reportes de información y plazos necesarios que permitan realizar un adecuado seguimiento y cumplimiento del proceso de reclamos.

Cabe mencionar que, las propuestas antes señaladas han sido trabajadas y coordinadas con el Comité Inter-Gerencial conformado mediante Memorando N° 0238-GG/2020¹.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, se declara que el presente Informe, que sustenta la modificación del “*Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones*” (en adelante, Reglamento de Reclamos), cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

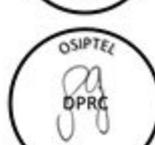
La evolución de la situación del sistema de reclamos de los servicios de telecomunicaciones ha sido favorable en los últimos años. Esto ha sido posible debido a la implementación de diversas medidas adoptadas por el regulador en dicho período.

Una de las primeras medidas fue la publicada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 051-2018-CD/OSIPTEL, de fecha 22 de febrero de 2018, con la cual el OSIPTEL aprobó las Medidas Extraordinarias relacionadas al Procedimiento de Atención de Reclamos de Usuarios, las que tuvieron como objetivo salvaguardar los derechos de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, pues con su aprobación se lograría agilizar, en el más breve plazo posible, el procedimiento de reclamos en sus dos instancias administrativas.

Asimismo, por medio de la Resolución de Consejo Directivo N° 266-2018-CD/OSIPTEL, de fecha 06 de diciembre de 2018, se facultó a las empresas operadoras a pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos por los usuarios en plazos mayores al establecido en el Reglamento de Reclamos, no siendo exigible -en estos casos- la elevación de los mismos al Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (en adelante, TRASU). El beneficio buscado con esta modificación normativa fue de ofrecer al usuario un pronunciamiento en un plazo corto, debido a que la empresa deberá resolver las apelaciones interpuestas extemporáneamente en un plazo de cinco (5) días hábiles.

Posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 109-2019- CD/OSIPTEL, publicada el 22 de agosto de 2019, se decidió ampliar por doce meses adicionales

¹ De fecha 22 de mayo de 2020.



algunas de las medidas extraordinarias temporales. Esto debido a que se había presentado un impacto positivo de las medidas y con la ampliación se buscaba generar un mayor impacto sobre los indicadores del procedimiento de reclamos en ambas instancias administrativas².

Finalmente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 100-2020-CD/OSIPTEL del 14 de agosto de 2020, se amplió la vigencia de la suspensión del usuario del servicio público móvil como sujeto activo del procedimiento de reclamos. Al respecto, el Informe N° 071-GPRC/2020, que sustenta dicha ampliación, presenta los resultados de la vigencia de las medidas extraordinarias en los siguientes términos:

- i. Se ha logrado agilizar el procedimiento de reclamos en primera instancia.
- ii. Al igual que lo visto en primera instancia, se ha logrado agilizar el procedimiento de resolución de quejas y apelaciones en segunda instancia.
- iii. Las estadísticas tanto de primera como de segunda instancia muestran que se ha abordado de forma efectiva las prácticas de mala fe procesal, relacionadas a la presentación de reclamos y apelaciones por materia de facturación, que no estaban sustentadas en afectaciones reales a los usuarios, sino más bien, en una búsqueda maliciosa para dilatar o evitar los pagos de las facturas. Además, esto se ha conseguido sin afectar la cantidad de reclamos que los usuarios ingresan de manera justificada, por otras materias, tales como la calidad de servicio, incumplimientos contractuales, entre otros.
- iv. Las estadísticas muestran que la situación del TRASU ha mejorado pero aún existe una brecha importante de expedientes por resolver.
- v. El objetivo de desincentivar las prácticas contrarias a la buena fe procesal que congestionan los canales de atención e impactan en los plazos de atención correspondientes, se viene alcanzando, principalmente, debido a la medida extraordinaria de carácter temporal referida a la suspensión de la condición de los usuarios del servicio público móvil como sujetos activos del procedimiento de reclamos. Antes de adoptar esta medida, existían personas inescrupulosas que actuaban como tramitadores, saturando los canales de atención. En ese sentido, la no intervención del OSIPTEL permitiría que se retomen malas prácticas como la existencia de estos tramitadores que interponen reclamos, quejas y apelaciones injustificados.
- vi. El análisis multicriterio efectuado sobre las alternativas disponibles referidas a la medida extraordinaria que suspende la condición de los usuarios del servicio público móvil como sujetos activos del procedimiento de reclamos recomienda hacer permanente dicha medida considerando algún tipo de excepción que permita presentar reclamos, recursos de apelación y quejas a determinados

² “Informe sobre la evaluación de las medidas extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones” que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 109-2019-CD/OSIPTEL.



usuarios o representantes, en casos puntuales. Por lo tanto, se concluye señalando que esta restricción debería ampliarse por un periodo razonable que permita, de considerarlo pertinente, efectuar las modificaciones sugeridas en el Reglamento de Reclamos. Por ende, la ampliación de la vigencia se extendió por un período que finalizó el 31 de diciembre de 2020.

A manera de resumen, se puede afirmar que los resultados alcanzados tras la aplicación de las diversas medidas han sido beneficiosos para el sistema de reclamos en primera y segunda instancia administrativa. En la misma línea, estos resultados se evidencian en el Gráfico N°1, en el cual se observa que el número de reclamos presentados, sección izquierda, ha descendido consistentemente desde el año 2017, lo cual permite descongestionar la primera instancia del procedimiento. De manera similar, en la sección derecha, se muestra la evolución a la baja en los expedientes ingresados al TRASU mientras la cantidad de expedientes resueltos va en aumento. Esta situación ha permitido al Tribunal atender los pasivos que tenía, en beneficio de los usuarios.

Gráfico N° 1: Evolución de los reclamos presentados en primera instancia y de los expedientes del TRASU



Fuente y elaboración: OSIPTEL.

Estos resultados descritos en la primera y segunda instancia del procedimiento de reclamos de usuarios reflejan una reducción en la tirantez a la que se vio sometido el sistema de reclamos en la situación previa a la adopción de las medidas detalladas previamente. De manera similar, el contexto de los últimos años puede ser analizado en términos relativos, tal como lo presenta el Gráfico N°2, que incluye el ratio entre apelaciones ingresadas entre el total de reclamos resueltos.

Este porcentaje brinda información relevante sobre el número de apelaciones elevadas al TRASU en términos del número de reclamos resueltos por las empresas operadoras; así, en el cuarto trimestre del 2020, se elevaron 2.1 apelaciones por cada 100 reclamos resueltos mientras que en el promedio del año 2020, el TRASU recibió 1.6 apelaciones por cada 100 reclamos resueltos.³ Este ratio alcanzado recientemente expresa no sólo la evolución a la baja de reclamos y apelaciones presentados previamente si no también, que la cantidad de recursos de apelación ingresados ha caído a mayor velocidad que

³ Las cifras muestran también el impacto de la inmovilización nacional iniciada en marzo del 2020 por la declaración de emergencia; sin embargo, la tendencia a la baja se inicia varios períodos previos.



los reclamos. Eso muestra que los usuarios, en mayor medida, terminan el proceso en primera instancia evitando así, una espera más extensa al buscar solucionar los problemas que enfrentan.

Gráfico N° 2: Evolución de ratio: apelaciones ingresadas entre total de reclamos resueltos



Fuente y elaboración: OSIPTEL.

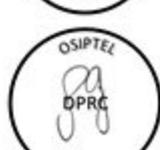
En esa misma línea, el OSIPTEL se ha pronunciado sobre la situación de la industria y su relación con los usuarios, la cual abona a lo indicado aquí. Así, se ha determinado que la industria se encuentra en la actualidad en una etapa de madurez que permite superar el objetivo expansionista, y enfocarse en que el servicio que recibe el abonado sea idóneo. Ante ello, se están realizando esfuerzos para impulsar la calidad de la prestación de los servicios y la calidad de atención, mejorar los procesos y empoderar a los usuarios.⁴

A este respecto, el OSIPTEL ha dispuesto, recientemente, la implementación de herramientas digitales que les ofrecen a los usuarios el poder de auto-gestionar sus servicios de acuerdo a sus necesidades. Entre otros, el usuario podrá efectuar diversos trámites y estará habilitado a presentar un reclamo, una apelación o queja; así como, verificar su estado y seguimiento desde una aplicación o página web⁵.

De esta forma, se busca digitalizar y acercar los canales de información y atención de las empresas operadoras a los usuarios; poniendo a su disposición mayor información relevante que les permita hacer uso eficiente de los procesos vigentes. En tal sentido,

⁴ Informe N°018-DPRC/2021: Declaración de calidad regulatoria sobre la problemática relacionada al empoderamiento del usuario.

⁵ Resolución N°019-2021-CD/OSIPTEL: Norma que modifica el texto único ordenado de las condiciones de uso de los servicios públicos de telecomunicaciones.



corresponde impulsar las acciones del regulador en la misma línea, enfocándolas también en una de las etapas del ciclo de prestación de un servicio público de telecomunicaciones, a saber: durante la prestación del servicio y los problemas que afectan a los usuarios en esta etapa.

Así, las cifras mostradas previamente reflejan que el sistema de reclamos de usuarios muestra ahora un estadio más estable que permite enfocar la atención a la implementación de medidas innovadoras que agilicen el procedimiento, pongan a disposición de información oportuna a los usuarios y se eliminen procesos cuyo resultado no abona a la solución de sus problemas. En atención a esto, se plantearán varios cambios al Reglamento de Reclamos, los cuales se han clasificado en tres grandes grupos, a efectos del presente análisis: (i) cambios relacionados a la obtención de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario, (ii) mejora en el procedimiento actual con la finalidad de reducir trámites infructuosos ofreciendo soluciones más rápidas, y (iii) la implementación de controles y seguimiento en el procedimiento.

3.1. Planteamiento y evidencia de los problemas:

3.1.1. *Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario*

En este acápite se agrupa una serie de medidas cuyo principal objetivo es la obtención de información de los problemas que efectivamente enfrentan los usuarios que utilizan el procedimiento de reclamos; asimismo, busca ofrecer información que permita realizar un seguimiento al estado del procedimiento evitando así, la presentación de recursos de apelación, quejas o denuncias antes de los plazos previstos.

El procedimiento establecido en el Reglamento de Reclamos abarca las actuaciones a seguir por parte de las empresas operadoras y los usuarios ante la ocurrencia de algún problema en la prestación de alguno de los servicios de telecomunicaciones. Este procedimiento, además, involucra diversas etapas y alternativas a seguir, dependiendo de las decisiones que tomen estos agentes. Asimismo, estas etapas involucran diversos plazos que deben ser conocidos por ambos y adicionalmente, la utilización de formatos o formularios que deberán recoger la información relevante a ser conocida por las dos instancias del procedimiento, a saber, las empresas operadoras y el TRASU.

De esta forma, como se muestra en el Diagrama N°1, el proceso se inicia con la detección de un problema por parte del usuario de los servicios de telecomunicaciones y la consecuente comunicación mediante la cual el usuario busca una pronta solución. Ante esto, la empresa operadora puede ofrecer una solución anticipada de reclamo (SAR)⁶ al usuario, el cual puede aceptar o rechazar (Paso 3 del diagrama).

Posteriormente, el usuario puede tomar la decisión de presentar un reclamo que será resuelto por la empresa operadora en los plazos establecidos; de no ser así, opera

⁶ Art 19° del Reglamento de Reclamos.



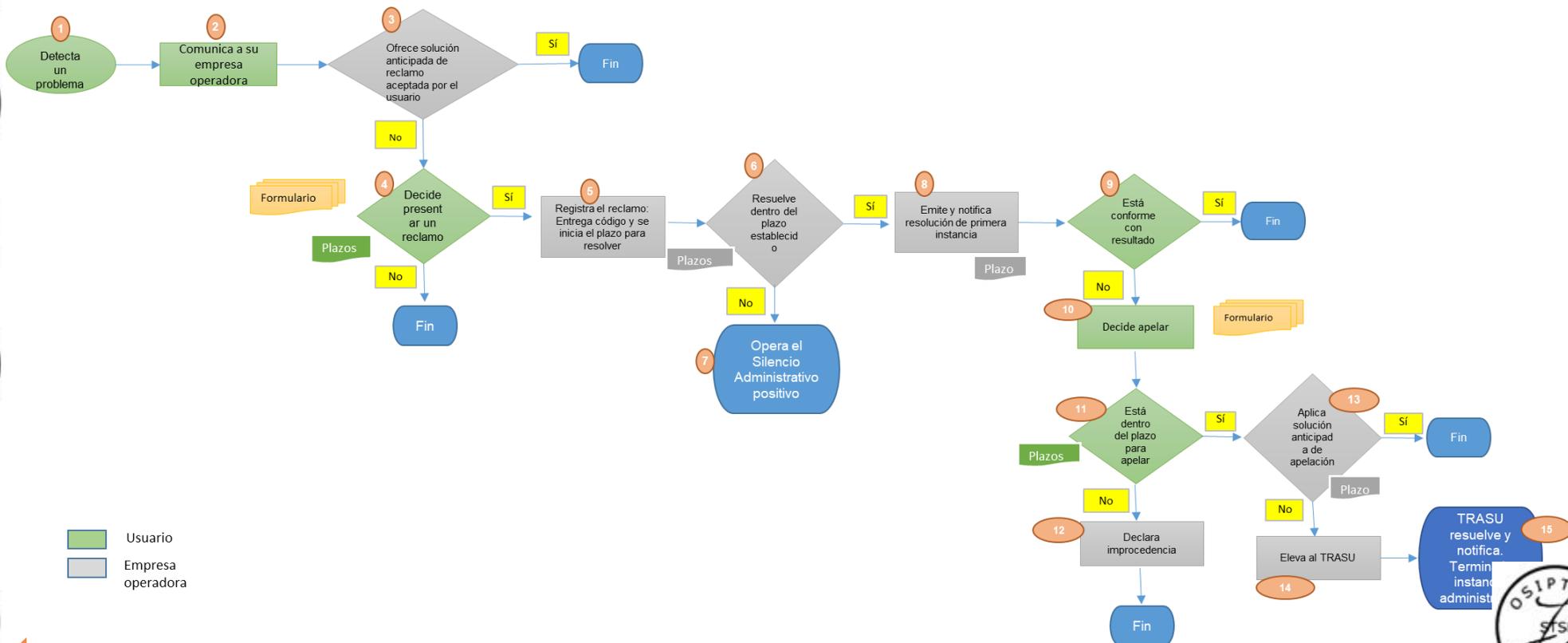
inmediatamente el silencio administrativo positivo⁷ (Paso 7 del diagrama). En caso la empresa operadora atienda el reclamo en el plazo señalado emitirá una resolución de primera instancia, la cual será notificada al reclamante en los plazos establecidos en el Reglamento de Reclamos (Paso 8 del diagrama). Como se mencionó en la sección previa, es en esta instancia en la que se atiende la mayoría de reclamos y se pone fin al procedimiento.

Sin embargo, un porcentaje cercano al 1.6% de estos reclamos son elevados al TRASU (Ver Gráfico N°2), en el que el proceso a seguir por el usuario deberá observar también sus propios plazos (Paso 10 y posteriores del diagrama). Finalmente, la segunda instancia administrativa termina con la emisión y notificación de la resolución por parte de dicho Tribunal. No obstante, de manera transversal al procedimiento, el usuario podría presentar una queja por alguna infracción al procedimiento, tales como no contestación oportuna, suspensión del servicio con reclamo en trámite, etc.; o una denuncia, en caso la empresa no haya cumplido con lo ofrecido (Pasos 3, 7, 8, 13 y 15 del diagrama).



⁷ Art 34° del Reglamento de Reclamos.

Diagrama N°1: Etapas del procedimiento de reclamos e interacción de los agentes



← Posibilidad de presentar una queja por infracción al procedimiento o denuncia por incumplimiento (Empresa no cumplió alguno de los pasos 3,7,8,13,15) o apertura de expediente por cargo (No cumplió 14)

OSIPTEL
SISR
L. RAMOS

OSIPTEL
SISR
L. GUZMAN

OSIPTEL
SISR
P. CORDOVA

OSIPTEL
SISR
A. CUYA

OSIPTEL
DPRC
R. GÓMEZ

OSIPTEL
DAPU
H. GUSUKUMA

OSIPTEL
DAPU
M. GONZALEZ

OSIPTEL
SISR
C. MAESAKA

En resumen, el procedimiento descrito es un proceso largo, con interacciones entre usuarios y empresas cuyos argumentos y hechos son plasmados en formularios, los cuales serán analizados para la toma de decisión en las dos instancias. Además, los diversos agentes deben estar al pendiente de los plazos con los que cuentan en las diferentes etapas ya que la omisión de alguno de estos puede llevar al término del proceso sin observarse el tema de fondo.

Esta situación amerita la implementación de una de las propuestas de la modificación planteada que es el registro único de reclamo el cual incluirá toda la información del procedimiento de reclamo, recurso de apelación y/o queja presentados por los abonados y/o usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones; así como, la información relativa a la solución anticipada de reclamo y reporte de averías, solución anticipada de recursos de apelación y silencio administrativo positivo, de ser el caso.

Esto permitirá incluir el total de pasos del Diagrama N°1. Al respecto cabe mencionar que las empresas operadoras ya cuentan con la obligación de mantener distintos registros sobre los diferentes pasos del procedimiento, lo cual permitirá alimentar el único registro que permita efectuar la trazabilidad e incluso avisos en las etapas más relevantes.

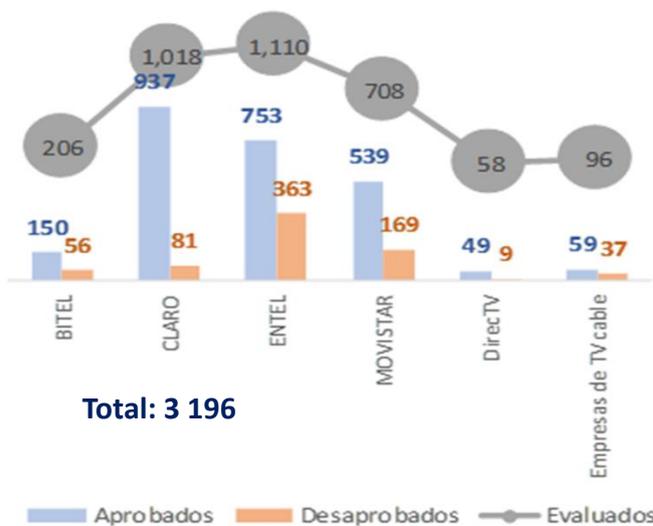
De este modo, es evidente que este es un proceso con una alta complejidad en términos de etapas, plazos e instancias. Por ende, esta es una de las materias que genera el mayor número de consultas al OSIPTEL por parte de los usuarios y por el lado de las empresas, se ha detectado que el personal que se encarga de su atención muestra dificultades en el conocimiento del procedimiento.

Esto se evidencia en los resultados de las capacitaciones ofrecidas por el OSIPTEL al personal de las diversas empresas operadoras en los que se ha encontrado que el 22% de los evaluados no tiene un conocimiento sólido de la normativa de usuarios⁸. Asimismo, en el caso de las consultas de los usuarios se tiene que la mayoría de ellas, es decir el 21.4%, está referida al procedimiento de reclamos.

⁸ Desde fines del año 2019, se viene desarrollando capacitaciones dirigidas al personal de atención al usuario de las empresas operadoras con mayor presencia en el mercado.



Gráfico N° 3: Resultado de capacitación al personal de las empresas operadoras (izquierda) y Consultas realizadas al OSIPTEL por parte de los usuarios (derecha)



Tema	2020	2020
Procedimiento de reclamo	59,567	21.4%
Equipos	31,786	11.4%
Información general	27,833	10.0%
Calidad	24,249	8.7%
Facturación	23,174	8.3%
Suspensión / Corte	12,921	4.6%
Baja del servicio	12,778	4.6%
Migración	12,118	4.3%
Cobro	11,450	4.1%
Contratación del servicio	7,667	2.7%
Resto	55,350	19.8%
Total	278,893	

Fuente: OSIPTEL.

En ese sentido, si bien existe un problema de información y conocimiento adecuado de los procesos por parte de los usuarios y las empresas, es el usuario quien afronta aún mayores problemas de asimetría de información ya que, a diferencia de la empresa, conoce únicamente sus problemas mas no los procesos y la casuística que la empresa sí conoce.

Esta asimetría informativa se refleja de diversas formas:

- (i) En muchos casos, los argumentos o medios probatorios ofrecidos por los usuarios son escasos y no son recogidos de manera adecuada en los formularios lo cual genera resultados contrarios a sus expectativas.

Al respecto, se realizó una evaluación de los reclamos de los servicios móviles resueltos por las empresas operadoras (aproximadamente 60% del total de reclamos) y se encontró que la mayoría de ellos, entre el 63% y 87%, según empresa operadora, fue declarada infundado o improcedente por la primera instancia, tal como se muestra en la Tabla N°1. Es decir, el reclamante no obtuvo lo que buscaba tras culminar el procedimiento en primera instancia.

Si bien, el resultado puede deberse a diversas causas, se observa una constante en todas las empresas e incluso un porcentaje elevado de reclamos improcedentes; es decir, se reclama por causas no recogidas en la normativa o fuera de los plazos establecidos, entre otros.



Tabla N° 1: Reclamos resueltos en primera instancia por sentido de la resolución en el servicio público móvil - I Semestre del 2020

Sentido de la resolución	Telefónica	%	Claro	%	Entel	%	Bitel	%
Fundados	87,180	35.35%	3,090	3.72%	5,200	11.15%	720	6.06%
Fundados por razones comerciales	38	0.02%	0	0.00%	208	0.45%	0	0.00%
Parcialmente fundados	642	0.26%	543	0.65%	1,605	3.44%	706	5.94%
Parcialmente fundados por razones comerciales	0	0.00%	0	0.00%	9	0.02%	0	0.00%
Infundados	156,157	63.32%	62,738	75.49%	32,578	69.88%	7,231	60.82%
Improcedentes	7	0.00%	10,087	12.14%	5,304	11.38%	2,035	17.12%
Otros	2,574	1.04%	6,645	8.00%	1,718	3.68%	1,198	10.08%
Total	246,598	100%	83,103	100%	46,622	100%	11,890	100%

Fuente: Informe N°031-DAPU/OSIPTEL.

A manera de ejemplo, en las imágenes siguientes se muestran algunos argumentos incluidos en los formatos o formularios de reclamo que llegan al TRASU y ante la falta de mayores argumentos, el Tribunal declara la apelación infundada:

Expediente 1:

 Exp: 020-█-2020/TRASU/ST-RA
 Reclamo: (26/10/20)

DISCONFORMIDAD CON EL IMPORTE FACTURADO POR LA INCORRECTA TASACION DE LOS CONSUMOS ADICIONES QUE NO RECONOZCO HABER CONSUMIDO TAMPOCO RECONOZCO EL MONTO EMITIDO.

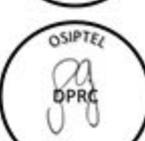
Apelación:

DISCONFORMIDAD CON LA RESPUESTA RECIBIDA CONSIDERO QUE HUBO ALGUNAS IRREGULARIDADES A SI BIEN ESTE DOCUMENTO SERIA UN LLAMADO PARA QUE LA ENTIDAD QUE REALIZO LA SENTENCIA PUEDA RECONSIDERAR SU DESICION Y EN CASO EXISTIR ERRORES DEBA DICTAR UNA NUEVA RESOLUCION.

Resolución TRASU: (05/01/2021)

Sobre el particular, este Tribunal advierte que EL RECLAMANTE no ha indicado de forma precisa los motivos por los cuales no está de acuerdo con el importe facturado, a efectos de que este Tribunal pueda determinar si se encuentra dentro de los supuestos establecidos en el inciso 1 del artículo 28 del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones –en adelante el Reglamento– y efectuar una correcta actuación de los medios probatorios.

Por lo tanto, conforme a los considerandos precedentes, corresponde declarar **infundado** en este extremo el recurso de apelación interpuesto.



Expediente 2:

Exp: 023-2020/TRASU/ST-RA
Reclamo: (16/11/20)

NO ESTOY DEACUERDO CON LA EL IMPORTE FACTURADO PÓR LO QUE SE SOPLICITA LA CORRECCION DEL IMPÓRTE TOTAL A LA BREVEDAD NO SE RECONOCE

Apelación:

NO ESTOY DEACUERDO CON LA RESPUESTA ABUSIVA DE PARTE DE [REDACTED] POR LO QUE SE SOLICITA EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO A MI FAVOR POR SER DE LEY

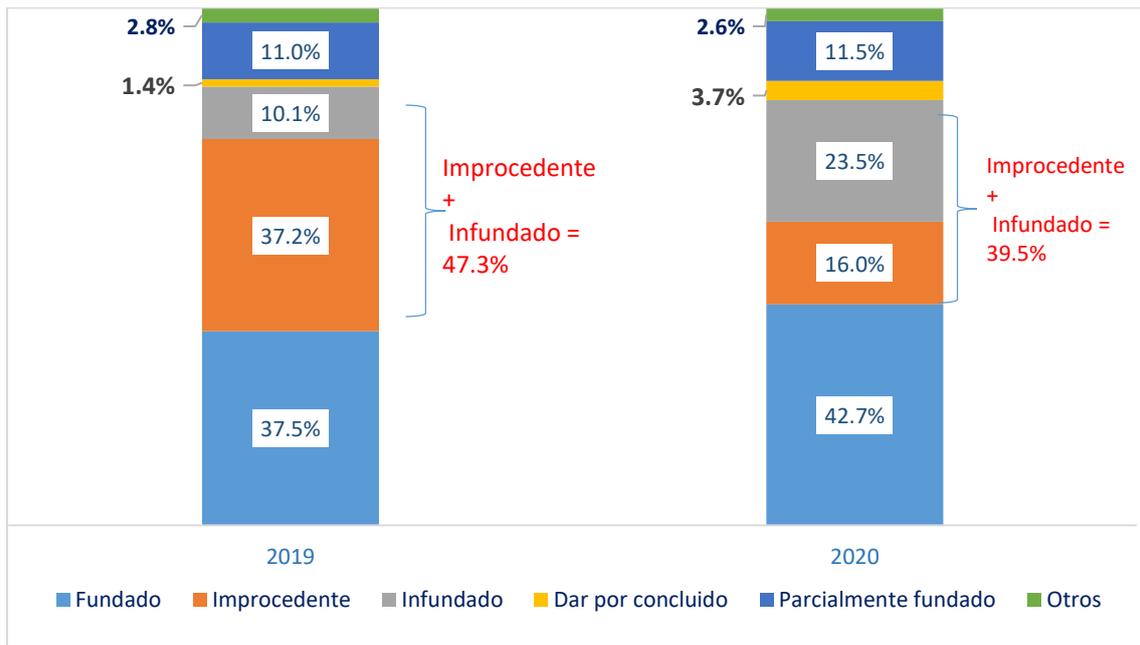
Resolución TRASU: (05/01/2021)

Sobre el particular, este Tribunal advierte que EL RECLAMANTE no ha especificado las razones de su cuestionamiento en el reclamo presentado. En efecto, EL RECLAMANTE no ha precisado el motivo por el cual lo estaría desacuerdo con el importe facturado en el recibo de octubre de 2020, de manera tal que permita individualizar los hechos materia de reclamo, para que este Tribunal pueda determinar la actuación de los medios probatorios pertinentes.

Por lo tanto, conforme a los considerandos precedentes, corresponde declarar **infundado** el recurso de apelación interpuesto.

Finalmente, en la segunda instancia del procedimiento es posible observar un patrón similar a lo señalado hasta ahora. Tal como se muestra en el Gráfico N°4, en los últimos dos años, el TRASU ha resuelto un porcentaje alto de apelaciones declaradas infundadas o improcedentes; este porcentaje ha variado entre 39.5% a 47.3%, en el año 2019.

Gráfico N° 4: Recursos de apelación según sentido de la resolución



Fuente: STSR. Elaboración propia.



Esto se evidencia en que muchos usuarios acuden hasta la última instancia administrativa pero no alcanzan el objetivo planteado; por diversas razones, entre las que se encuentran los argumentos apropiados, medios probatorios o lo hacen sin observar los plazos establecidos.

Esta situación genera un incremento en la insatisfacción de los usuarios del procedimiento debido a que tuvieron que esperar varios meses para obtener una respuesta definitiva que resulta contraria a sus expectativas; pero además las empresas y el TRASU reciben y atienden expedientes que no incluyen la información relevante para resolver y/o que fueron presentados sin seguir los plazos que señala el Reglamento de Reclamos y/o incluyen materias no reclamables.

- (ii) Falta de adecuada comprensión de las materias reclamables sobredimensionando los reclamos por facturación y cobro.

Otro punto evidenciado en relación con la información, es la correcta identificación de los problemas que enfrentan los usuarios. En específico, en muchos casos, los conceptos de facturación y cobro son reportados como las causas que generan la insatisfacción de los reclamantes ya que observan en sus recibos un monto que no reconocen y por ende, someten a disputa.

No obstante, el motivo que origina el reclamo no corresponde con la materia que el reclamante consigna en el formulario de reclamo. Así, la Tabla N°2 muestra la problemática señalada: en la primera fila se lista el problema o hecho que afecta al usuario, el cual muchas veces, a pesar de ser único, es clasificado por los usuarios en cualquiera de las tres materias reclamables ahí incluidas: puede ser facturación, incumplimiento de condiciones contractuales o incumplimiento de ofertas y promociones.

Tabla N° 2: Problema del usuario/abonado versus materias reclamables

Problema específico del abonado o usuario	(1) Facturación	(2) Incumplimiento de condiciones contractuales	(3) Incumplimiento de ofertas y promociones
No reconoce la renta mensual en el recibo emitido.	<i>"Mi renta es S/.80 y me están cobrando S/.100"</i>	<i>"De acuerdo a mi contrato mi renta es S/.80"</i>	<i>"Me brindaron una oferta del primer mes a S/.80"</i>

Al respecto, ante la necesidad de contar con información desagregada sobre los problemas que motivan la presentación de reclamos elevados vía apelación al TRASU se realizó un proceso de revisión de dichos expedientes. De esta forma, se obtendría información cuantitativa proveniente del análisis cualitativo de estos. Si bien las empresas operadoras remiten información sobre la materia de reclamo de cada uno de ellos, esta no siempre coincide con el auténtico problema que afronta el usuario por lo cual se consideró relevante esta revisión.



En tal sentido, en una primera etapa, se realizó la revisión de una muestra aleatoria de los recursos de apelación ingresados al TRASU entre el 28 de marzo de 2019 y el 05 de abril de 2019, correspondiente a todas las empresas operadoras. Posteriormente, se realizó la revisión de los recursos de apelación ingresados entre el 8 de abril de 2019 y el 15 de mayo de 2019.

Los resultados sobre la casuística de las materias reclamadas se resumen en la Tabla N°3. Como se observa, la mayor parte de las apelaciones se derivan de reclamos sustentados en temas relacionados a la calidad de los servicios prestados, mientras que las materias vinculadas al cobro y la facturación ocupan el segundo y tercer lugar, respectivamente. Estos resultados se contrastan con la distribución de reclamos presentados en primera instancia en el año 2019, en los que la facturación fue la primera materia reclamable con más del 34%, mientras que la calidad es la segunda, con 28% de participación y el cobro es de 5%.

Estas diferencias se deben a la existencia de un incentivo para reclamar los montos no reconocidos en la factura debido al interés de no asumir el pago por considerarlo no correcto. Sin embargo, esta situación dificulta la identificación de los problemas que afectan a los usuarios; y por ende, la respuesta oportuna y efectiva por parte del regulador.

Tabla N° 3: Distribución de expedientes según materia reclamable

Materia reclamable	Total
	%
Calidad	29%
Cobro	26%
Facturación	16%
Veracidad de la información	9%
Contratación no solicitada	9%
Otros que señale el CD	2%
Instalación o activación del servicio	2%
Incumplimiento de condiciones contractuales	2%
Suspensión	1.2%
Incumplimiento de ofertas y promociones	1.2%
Otras	3.0%
Sin determinar	0.6%

Fuente y elaboración: OSIPTEL.

Adicionalmente, una de las principales conclusiones de la revisión de los casos en los que los reclamantes señalaron haberse visto afectados por algún problema de calidad es la escasa descripción del inconveniente que motivó el reclamo. Esto no solo impide conocer el detalle del inconveniente que permita identificar la respectiva casuística y la



búsqueda de soluciones, sino que, además, restringe las opciones con las que cuenta el TRASU para resolver, en tanto no cuenta con información relevante.

Así, a continuación, se muestra algunos ejemplos de lo indicado por los usuarios en los expedientes revisados y que fueron identificados como de calidad pero que el usuario y la empresa lo trató como facturación:

1.

PRESENTO EN ESTA OCASION MI RECLAMO YA QUE TENGO INCONVENIENTES CON EL SERVICIO ESPERO UNA SOLUCION ANTICIPADA.

2.

RECLAMO EL MONTO TOTAL DE 109.89 NUEVOS SOLES POR EL MAL SERVICIO EN LLAMADAS, NAVEGACION Y MENSAJERIA

Como se observa, en la descripción no se incluye el período de la ocurrencia de los inconvenientes, cuál es el tipo de inconveniente o mal servicio, lugar en el que se presenta dicha dificultad u otro que brinde información adicional al Tribunal para emitir una resolución que ofrezca soluciones pertinentes.

Por otro lado, de manera complementaria, se efectuó un análisis similar pero en los expedientes de reclamos en primera instancia. Para tal efecto, se seleccionó una muestra de 1,064 expedientes virtuales de reclamos, correspondientes a los meses de setiembre, octubre y noviembre de 2019⁹ de las cuatro empresas de servicios móviles con mayor número de abonados, con la finalidad de extraer información de los formatos de reclamos consignados por el usuario y evaluar el motivo que originó la presentación de su disconformidad con sus servicios. A diferencia del tratamiento anterior, aquí se restringió el universo a los reclamos presentados bajo el concepto de facturación en los servicios móviles.

El resultado de los expedientes presentados ante la empresa Telefónica del Perú S.A.A (empresa con mayor participación en los reclamos) se observa en la Tabla 4. En ella, se muestra que únicamente el 35.3% de los reclamos fueron sustentados efectivamente en errores de la facturación mientras que la diferencia, el 65% tiene como origen a otros temas tales como interrupciones en el servicio, suspensión, migración, entre otros.

Esto hace evidente que tanto los usuarios del procedimiento como la empresa operadora, que está obligada a encauzar los reclamos a la materia reclamable que origina el problema, no logran el objetivo de clasificar adecuadamente los reclamos.

A manera de síntesis, es evidente que el proceso de reclamos cuenta con una alta complejidad en términos de etapas, plazos e instancias. Es el usuario quien se encuentra en mayor desventaja por ser parte del proceso de manera no recurrente mientras que la empresa sí cuenta con información de procesos, casuística y tratamiento de los casos. No obstante, la asimetría informativa en desmedro de los usuarios origina el uso inadecuado de materias reclamables, medios probatorios o procesos que llevan a resultados infructuosos tras un largo proceso que únicamente eleva la insatisfacción de los usuarios con el sistema de reclamos.

⁹ Extraída de los registros de reclamos remitida mensualmente por las principales empresas operadoras, con diversos campos de información.

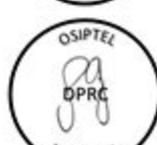


Tabla N° 4: Motivos de reclamos según materia reclamable – Telefónica del Perú S.A.A.

Materia reclamable	Cantidad	%
Consumo no reconocido		
Facturación incorrecta por cargos adicionales	79	35.33% (94)
Prorrateso	15	
Interrupciones en el servicio		
Interrupciones en el servicio	13	11.65% (31)
Sin servicio	11	
Reclamo de avería	6	
Problemas con la señal	1	
Suspensión del servicio		
Suspensión no ejecutada por deuda	13	10.92% (29)
Suspensión no atendida	13	
Suspensión no solicitada	3	
Migración del servicio		
Migración no solicitada	13	9.02% (24)
Migración no atendida	11	
Ofertas y promociones		
Incumplimiento de descuento por adquirir nuevo servicio	4	2.63% (7)
Incumplimiento de oferta por no portar	3	
Baja del servicio		
Baja no atendida	7	2.63%
Renta fija no acordada		
Facturación incorrecta en el cargo fijo (P)	5	1.88%
Montos imputados por la empresa		
Pago no procesado	3	15.41% (41)
Cobro por reconexión	29	
Cobro por equipo	7	
Cobro de penalidades	2	
Servicio no contratado		
Desconoce contratación	4	1.50%

Fuente: Informe 0029-GPSU/2020.

Como parte de la propuesta, se ha efectuado un reordenamiento de las diversas materias reclamables con la finalidad de atender la problemática descrita cuyo detalle es el siguiente:



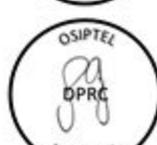
El actual Reglamento ha previsto dieciséis (16) materias reclamables, incluyendo las materias de “*Incumplimiento de los derechos reconocidos en la normativa sobre usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones*” y “*Cualquier materia relacionada directamente con la prestación del servicio público de telecomunicaciones contratado*”, lo cual permite que, en la práctica, cualquier conflicto en la relación empresa operadora – usuario pueda conllevar a la presentación de un reclamo.

De igual manera, en atención a la materia reclamable “*Otras materias que señale el Consejo Directivo del OSIPTEL*”, en el TUDO de las Condiciones de Uso y el Reglamento de Portabilidad Numérica se han previsto materias de reclamos adicionales.

Tabla N°5: Actuales materias reclamables

Materias Reclamables		
1. Facturación	10. Traslado del servicio	19. No aceptación ni ejecución de la migración
2. Cobro	11. Tarjetas de pago físicas o virtuales	20. No entrega de registro de llamadas entrantes
3. Calidad o idoneidad	12. Contratación no solicitada	21. Negativa a recibir reporte por sustracción, pérdida o recuperación del equipo, o entregar el código
4. Veracidad de la información	13. Incumplimiento de condiciones contractuales	22. Negativa a ejecutar la reactivación del servicio o desbloqueo del equipo
5. Falta de entrega del recibo o de la copia del recibo o de la facturación detallada	14. Incumplimiento de los derechos reconocidos en la normativa	23. Falta de entrega de información de condiciones económicas por equipo
6. Incumplimiento de ofertas y promociones	15. Cualquier materia relacionada al servicio	24. Falta de consentimiento para portabilidad
7. Suspensión, corte o baja injustificada	16. Otras materias que señale el Consejo	25. Falta de cobertura en portabilidad
8. Instalación o activación del servicio	17. Negativa a contratar	26. Negativa a recibir la solicitud de portabilidad
9. Baja o desactivación del servicio	18. Negativa a la implementación de locución por cambio de número	27. Rechazo de la solicitud de portabilidad

Así, las materias reclamables se encuentran en distintos cuerpos normativos y se establecen muchos supuestos, inclusive se incluyen supuestos abiertos que permiten que respecto de cualquier inconveniente se pueda presentar un reclamo.



Al respecto, se advierte que, el mantener un número abierto de materias reclamables, no necesariamente garantiza una mayor protección al usuario, sino por el contrario que situaciones que deben ser atendidas por la empresa operadora de forma inmediata o en un breve plazo, deban someterse a un procedimiento de reclamo que cuenta con etapas, plazos de resolución, notificación e impugnación que dilatan su solución.

Asimismo, es de considerar que, en la medida que no se tiene identificado plenamente las materias de reclamos –*considerando que cualquier supuesto podría encajar en las materias “Incumplimiento de los derechos reconocidos en la normativa sobre usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones” y “Cualquier materia relacionada directamente con la prestación del servicio público de telecomunicaciones contratado”,*- no se tendría claro cuáles son los medios probatorios que deberían valorarse para la resolución del reclamo, ni la precisión de todas las acciones que deben realizarse al declararse fundado el mismo.

En ese sentido, se propone establecer un listado taxativo de materias reclamables, sin perjuicio del derecho que tiene el usuario de reportar su problema directamente ante la empresa operadora y la obligación de ésta de atenderlo. Cabe recordar que, el artículo 3^o¹⁰ del Reglamento de Reclamos, establece la obligación de la empresa operadora de brindar el código de pedido ante cualquier solicitud que realice el usuario en cualquiera de sus canales de atención, incluyendo sus canales digitales. Además, deben llevar un registro de los códigos de pedido que incluya el estado final de los mismos, y dicha información debe encontrarse disponible para que sea presentada al OSIPTEL a su requerimiento.

La norma considera diez (10) materias reclamables correspondientes a los temas respecto de los cuales los usuarios reportan mayores inconvenientes en su relación con la empresa operadora. Cabe indicar que, cada materia describe un tema respecto del cual se puede presentar distintos supuestos, los cuales se describen en la norma y que asimismo se propone que sean detallados y ejemplificados, de forma clara y amigable para el usuario y el personal de los operadores, en una “Guía de Presentación de Reclamos”.

Adicional a ello, se incluye una (1) materia denominada “**Otras materias reclamables**”, la cual agrupa tres materias cuyas estadísticas muestran una baja incidencia en la

¹⁰ Artículo 3.- Vía previa ante las empresas operadoras

3.1 La vía administrativa previa ante las empresas operadoras es obligatoria.

De conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, el TRASU no admitirá recursos de apelación que no estén referidos a procedimientos culminados ante los órganos establecidos por las empresas operadoras.

3.2 Las empresas operadoras se encuentran obligadas a brindar un código de pedido ante cualquier solicitud que realice el usuario en cualquiera de sus canales de atención, incluyendo sus canales digitales. Además, deben llevar un registro de los códigos de pedido que incluya el estado final de los mismos, dicha información debe encontrarse disponible para que sea presentada al OSIPTEL a su requerimiento.

Se entiende como código de pedido, al código con el cual la empresa operadora ha registrado en sus sistemas una solicitud o pedido del usuario en el ejercicio de sus derechos relacionado al servicio público de telecomunicaciones. No corresponde la entrega del código de pedido, en caso el usuario haya solicitado expresamente la presentación de un reclamo.”



presentación como es el caso de la **negativa a contratar el servicio** y la **negativa a brindar la facturación detallada o llamadas entrantes**; o cuya incidencia viene disminuyendo, considerando que se están emitiendo otras medidas regulatorias para tal efecto, como es el caso de la **falta de entrega de recibo**, que mediante Resolución N° 019-2021-CD/OSIPTEL, próximo a entrar en vigencia, se establece la obligación de las empresas operadoras de poner a disposición de los usuarios, los recibos en sus aplicativos web y móvil.

La primera materia que se propone es la denominada **“facturación y cobro”**. En esa materia se incluyen los desacuerdos que tiene el usuario respecto de importes facturados incluidos en un recibo u otros documentos de cobro, cuyo sustento corresponde al cálculo efectuado por la empresa o la tarifa aplicada para consumos adicionales, así como a conceptos incluidos en el recibo que el usuario desconoce.

Del mismo modo, comprende los cobros que puedan realizarse al usuario por conceptos que no fueron facturados oportunamente o aquellos cobros generados por pagos que no se han procesado o que corresponden a equipos terminales.

En esta materia también se incluye los incrementos tarifarios en los cuales la empresa operadora no cumplió con las disposiciones normativas establecidas para tal efecto, tales como la comunicación anticipada que debe realizarse a los abonados.

Si bien en el reglamento actual se diferencia la materia facturación de la de cobro, se advierte que dicha diferenciación resulta ser muy complicada para ser comprendida por los usuarios en general, y que es posible unir ambas materias, en la medida que reciben similar tratamiento en el procedimiento de reclamos (Vg. plazos de resolución, plazos para presentación de reclamos, entre otros).

Con relación a la materia de **“Calidad e idoneidad en la prestación del servicio”**, se precisa que esta materia se encuentra relacionada con la inadecuada prestación del servicio y/o con la idoneidad de dicha prestación. Esto es, se cuenta con servicio, pero la forma cómo se brinda y/o percibe el usuario no cumple con las características y naturaleza propia del servicio, y/o los estándares establecidos para la prestación del mismo; como, por ejemplo: problemas de lentitud, intermitencia, comunicaciones entrecortadas o con ruidos, entre otros.

En la siguiente materia **“Incumplimiento de condiciones contractuales, ofertas y promociones”**, se han incluido aquellos supuestos en los cuales el usuario sustenta su reclamo en que la empresa operadora no cumpliría con lo ofrecido y/o contratado, incluyendo lo referido a la tarifa pactada en el contrato. También se incluye el descuento de saldo o atributos no reconocidos por el abonado.

Asimismo, se considera dentro de esta materia el supuesto referido a **“la omisión de información o información inexacta sobre cobertura u otras características o limitaciones del servicio”**, en la medida que no se estaría cumpliendo con brindar el servicio en la zona requerida por el usuario, conforme a lo ofrecido o contratado.



Se establece la materia **“falta de servicio”** que incluye los supuestos de interrupción, suspensión, corte o baja injustificada, y falta de reactivación, respecto de los cuales, en la práctica, el usuario percibe que no cuenta con servicio, y le resultaría difícil poder identificar a qué supuesto específico corresponde, en tanto ello dependería del hecho que lo originó, lo cual es de conocimiento de la empresa operadora, pero no necesariamente del usuario. Asimismo, se incluye el *cambio de titularidad del servicio o reposición de SIM card sin consentimiento del abonado*, por cuanto el primer supuesto origina, en algunos casos, una posterior portabilidad o baja del servicio por parte del nuevo abonado, percibiendo el reclamante que no cuenta con servicio activo.

Cabe indicar que esta materia, no aplica para la suspensión del servicio derivado del bloqueo de equipo, por cuanto en el artículo 136° del TUO de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones se habilita al usuario a presentar un cuestionamiento de bloqueo, que constituye un procedimiento más corto y ágil para resolver el problema reportado por el usuario.

De otro lado, se agrupa como una sola materia la de **“instalación, activación o traslado del servicio”**. Ello considerando que el traslado implica una instalación del servicio en un nuevo domicilio, y por tanto, se presentan similares problemas en su ejecución.

Se establece la materia de **“Falta de ejecución de baja o suspensión del servicio”**, que recoge los problemas con la ejecución no solo de la baja del servicio –*como reconoce el actual Reglamento*- sino también de la suspensión del servicio solicitada por el abonado. Debe considerarse que la solicitud de suspensión del servicio es una alternativa con la que cuenta el usuario para evitar pagar por un servicio que no utilizará en un determinado periodo, o en aquellos casos en los cuales no cuenta con los recursos para pagar el mismo y no desea generar más deuda, sino prescindir del servicio hasta por dos meses, manteniendo el servicio instalado y conservando su número.

Otro punto importante, es que la empresa operadora debe iniciar el procedimiento de baja del servicio en la fecha de presentación del reclamo siempre que éste sea iniciado por el abonado. Con ello, se busca evitar que se dilate, innecesariamente, la atención de la solicitud del abonado. No tiene sentido que si el propio abonado manifiesta que solicitó la baja del servicio y ésta no fue ejecutada, se tenga que esperar a que concluya el procedimiento de reclamo, en primera o segunda instancia para que se proceda con la atención de su solicitud, que queda plenamente acreditada al momento de la presentación del reclamo.

Se propone la materia denominada **“Recargas”**, la cual sustituye a “Tarjetas de pago físicas o virtuales” dado que consideramos que es un término actual y más cercano al usuario. Asimismo, se precisa que, dicha materia, comprende todas las problemáticas en el acceso o la prestación del servicio mediante recargas.

Se mantiene la materia de **“contratación no solicitada”**, precisando que aplica para los servicios principales, adicionales o suplementarios, así como la adquisición de paquetes de tráfico o señales de programación, incluyendo lo referido a los contratos de adquisición o financiamiento de equipo terminal vinculado al recibo del servicio.



Se establece la materia **“Migración”**, por cuanto es uno de los temas que genera mayores inconvenientes al usuario, y dado que se encuentra solo regulado en el TUO de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Del mismo modo, se establece la materia **“Portabilidad”** que tampoco se encuentra regulada en el Reglamento de Reclamos sino en el Reglamento de Portabilidad Numérica y que comprende todos los supuestos regulados en el referido reglamento.

Al respecto, conforme se indicó previamente, la propuesta busca que –contrario a lo que ocurre actualmente- en el Reglamento de Reclamos se precisen todas las materias reclamables. Por cuanto, el hecho que se remita a otras normas para poder conocer la totalidad de dichas materias resta claridad y simplicidad al procedimiento.

De otro lado, cabe indicar que, cada materia comprende los montos facturados involucrados u originados por el inconveniente reclamado, de existir un monto en disputa en el reclamo. Así, por ejemplo, en caso de falta de baja o suspensión del servicio, dicha materia comprende tanto el reclamo del usuario por no haber ejecutado la baja como los montos cobrados posteriores a la fecha en que se efectuó la baja o correspondía efectuarla. Con esta precisión lo que se busca es evitar que el usuario deba iniciar un procedimiento de reclamo para obtener la ejecución de la baja; y otro, para el ajuste o anulación de los recibos indebidamente emitidos por dicha omisión.

Las materias específicas actualmente vigentes que no se consideran en la norma son las incluidas en el TUO de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, previstas en el artículo 129¹¹ referidas a los problemas en la atención de los reportes de bloqueo o recuperación; por cuanto dicho tema requiere ser abordado de manera más ágil a través del mecanismo de cuestionamiento de bloqueo o gestión; y en ese sentido, se propone modificar el artículo 136 del TUO de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones -que regula el procedimiento de cuestionamiento de bloqueo- a fin de incorporar uno de los supuestos previstos en el actual artículo 129° del referido cuerpo normativo.

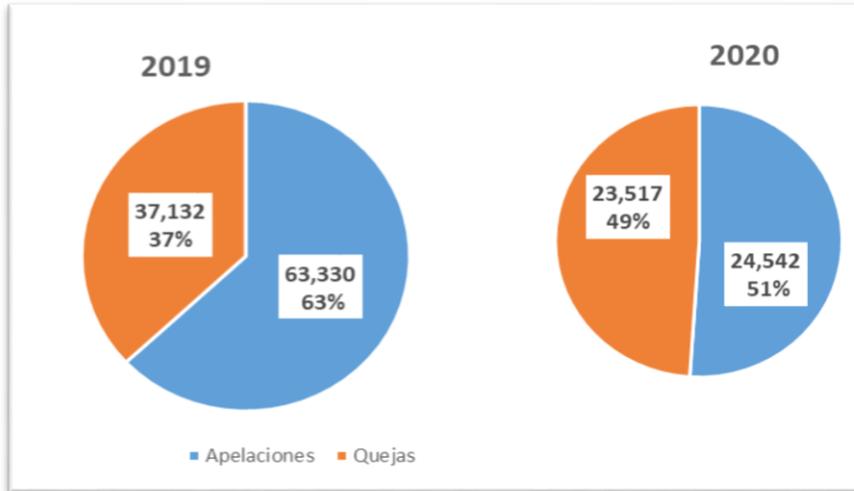
Del mismo modo, se propone suprimir la materia señalada en el artículo 29° referida a la aceptación o implementación de la locución hablada por cambio de número telefónico o de abonado, teniendo en cuenta que contempla un supuesto que –actualmente- no se presenta con regularidad, por cuanto la portabilidad numérica permite la conservación del número de servicio.

Finalmente, cabe indicar que, mediante Resolución N° 170-2020-CD/OSIPTEL, se modificó el Reglamento de Reclamos a fin de establecer el Sistema de Gestión de

¹¹ **Artículo 129.- Reclamos por problemas en la atención de los reportes de bloqueo o recuperación**
El abonado o usuario, según corresponda, tendrá el derecho a iniciar un procedimiento de reclamo, de acuerdo a la Directiva de Reclamos, en caso la empresa operadora:

- (i) Se negara a recibir el reporte por la sustracción, pérdida o recuperación del equipo terminal;
- (ii) Se negara a entregar el código correlativo del reporte respectivo; o,
- (iii) No ejecutara la reactivación del servicio ni el desbloqueo del equipo terminal; Los supuestos de reclamo antes señalados seguirán el trámite y los plazos establecidos para el caso de corte por uso prohibido del servicio de acuerdo a lo dispuesto en la Directiva de Reclamos.

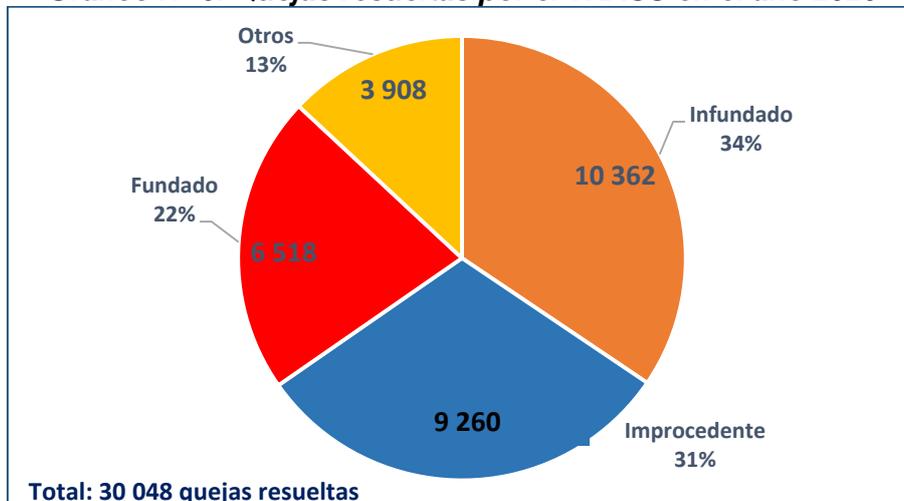


Gráfico N° 5: Recursos de apelación y quejas ingresados al TRASU


Fuente: STSR. Elaboración propia.

Como se observa en el Gráfico N°5, la participación de las quejas en el total de expedientes que recibe el TRASU se ha incrementado en doce puntos porcentuales el último año alcanzando el 49% del total. Al ser un componente importante de la carga resolutive del Tribunal, se procedió a evaluar cuáles eran las principales causas y resultados de las quejas atendidas.

A este respecto, en el siguiente gráfico se evidencia que el 65% de las quejas resueltas fueron declaradas infundadas o improcedentes por el Tribunal. Estos resultados son contrarios a los intereses que persiguen los usuarios al inicio del proceso que, en muchos casos por temas de mera formalidad, se enfrentan a resultados desfavorables y a plazos largos.

Gráfico N° 6: Quejas resueltas por el TRASU en el año 2020


Fuente: STSR. Elaboración propia.



Al realizar un acercamiento a los principales motivos de las quejas se encuentra que el principal de ellos, con más del 51% de participación, es por la falta de contestación oportuna de la empresa operadora; es decir, en algunas de las etapas presentadas en el Diagrama N°1, el usuario encuentra o señala que la empresa se excedió en el plazo establecido en el reglamento, ya sea para resolver su reclamo o para comunicarle la decisión o resultado de dicho trámite.

Además, al explorar las causas más recurrentes dentro de la no contestación oportuna se advierte que el 38.3% corresponde a quejas presentadas antes del vencimiento del plazo; es decir, quejas que no debieron ser admitidas ya que no había infracción alguna y; por otro lado, el 33.9% de estas quejas se deben a que la empresa operadora cuenta con un cargo inválido o no obra en el expediente. Así, esa empresa operadora al contar con dichos medios de prueba podría estar facultada a no elevar dichas quejas debido a que pudo haber previsto el sentido de la resolución que le brindaría el TRASU.

Tabla N° 6: Principales motivos de quejas

Principales motivos de quejas	Año 2020
No contestación oportuna	51.2%
Otras transgresiones del procedimiento	12.7%
No permitir la presentación de recurso o queja	12.1%
Suspensión del servicio con reclamo en trámite	9.6%
Otras	14.4%

Fuente: STSR. Elaboración propia.

En tal sentido, se ha detectado que, dentro del grupo de quejas elevadas al TRASU, muchas de ellas se convierten en mero trámite.

Tabla N° 7: Proyección del porcentaje de quejas que no se iniciarían

TIPO DE QUEJA	SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	%
Improcedentes por no contestación oportuna	Operadora en plazo de resolución	Operadora informa el plazo y fecha de vencimiento. Entregar constancia de la información. No se inicia el procedimiento	18.2% (4,288)
		En caso haya resuelto, deberá notificar en el acto	
Infundado por negativa a recibir el trámite	TRASU resuelve infundado por no contar con medios probatorios	Operadora exige datos como fecha de la negativa, canal, materia de reclamo o queja para iniciar el procedimiento	9.5% (2,222)



TIPO DE QUEJA	SITUACIÓN ACTUAL	PROPUESTA	%
		Si fue por canal web o aplicativo, se requiere las capturas de pantalla. Si es personal, se requiere informe el centro de atención	
Improcedente por queja relacionada al plazo de resolución del TRASU	TRASU declara improcedente por no ser materia de queja	Operadora informa que ese motivo no constituye materia de queja. No se inicia el procedimiento	2.20% (519)
Fundado por ausencia de cargo o cargo inválido	TRASU declara la queja fundada.	Operadora no eleve queja y aplique el SAP	12.9% (3,041)

Fuente y elaboración propia.

Este trámite no beneficia a ninguno de los agentes ya que el OSIPTEL acoge una carga superior en la que no aporta un valor agregado significativo, la empresa invierte recursos en el análisis y elevación de la queja; y por último, los usuarios se ven sometidos a una espera que en la mayoría de los casos será infructuosa.

Así, con los datos del año 2020, ver Tabla N°7, sobre la cantidad y tipo de quejas resueltas por el TRASU se calcula que aproximadamente el 40% de este tipo de expedientes no se iniciaría ya que la empresa deberá llevar a cabo acciones para ofrecer al usuario la información relevante que permita que se atienda su problema.

Por lo expuesto, la norma recoge una modificación en los supuestos de queja; así como, en los requisitos necesarios para iniciar el proceso. De manera adicional, se plantea a las empresas llevar un registro de los casos en los que los usuarios intentaron interponer una queja bajo los supuestos modificados de manera que el regulador pueda efectuar un seguimiento posterior, de corresponder.

II. Expedientes de apelación en los cuales la empresa acoge la pretensión del usuario.

En los dos últimos años se evidencia un número alto de apelaciones resueltas por el TRASU en las que no se efectúa mayor análisis en tanto es la empresa operadora que, en el expediente elevado, señala haber acogido la pretensión del usuario; ya sea mediante la aplicación de la solución anticipada de reclamos o la solución anticipada de recursos de apelación (Pasos 3 y 13 del Diagrama N°1).



Tabla N° 8: Apelaciones resueltas por sentido de la resolución

Sentido de la resolución	2019	2020
Fundado	50,990	58,361
Improcedente	50,548	21,883
Infundado	13,789	32,099
Dar por concluido	1,935	5,087
Parcialmente fundado	14,953	15,768
Otros	3,831	3,552

Fuente: STSR. Elaboración propia.

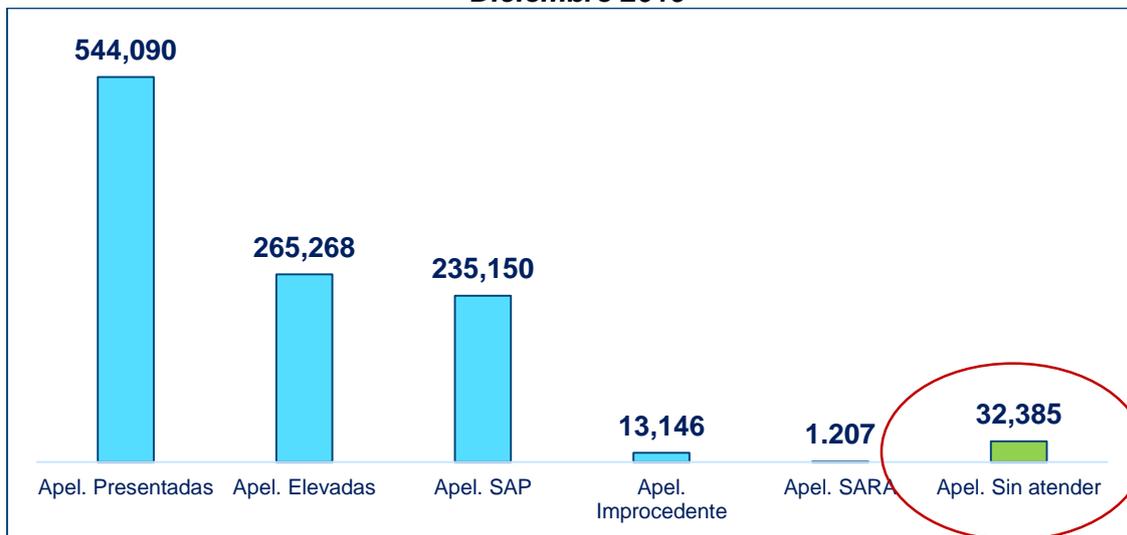
En tal sentido, el TRASU declara dar por concluida la apelación debido a que no existe controversia sobre la que deba pronunciarse.

A este respecto, se encuentra que, en casos como los descritos, el TRASU no aporta con su decisión debido a que la empresa acogió la pretensión del usuario, por ende, igual al caso anterior, estas elevaciones no benefician a ninguno de los agentes ya que el OSIPTEL acoge una carga superior en la que no aporta un valor agregado significativo, la empresa invierte recursos en la elevación de la apelación y los usuarios se ven sometidos a una espera para que le informen lo mismo que la empresa ya decidió.

III. Sobre los expedientes abiertos por cargo

Los artículos 68° y 76° del Reglamento de Reclamos establecen que, en caso de incumplimiento en la elevación del recurso de apelación y/o queja por parte de la empresa operadora, el usuario puede presentar al TRASU una comunicación adjuntando cierta información y solicitar así, la apertura del expediente por cargo. El objetivo de este procedimiento es atender a todos los usuarios que requieran acceder a la segunda instancia y subsanar la falta de elevación por parte de las empresas que podrían tener incentivos para omitirla.



Gráfico N° 7: Atención de apelaciones – Período acumulado Marzo 2018- Diciembre 2019


Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

La dimensión de este problema se muestra en el Gráfico N°7 que incluye el total de apelaciones según el tipo de atención que le dieron las empresas. De esta forma, se tiene que un grupo de apelaciones se elevan al TRASU, otro grupo acoge el requerimiento del usuario por aplicación del silencio administrativo positivo, y los otros dos, son las declaradas improcedentes por la empresa operadora y las que se acogieron por solución anticipada de recurso de apelación. Todas estas cuatro categorías están previstas en el Reglamento de Reclamos; sin embargo, un grupo de más de 32 mil no fueron ubicadas en ninguna de ellas.

En el procedimiento actual, es el usuario quien tiene la potestad de acercarse al OSIPTEL para solicitar la apertura del expediente mientras que el TRASU, al recibir la información, podrá presumir que la empresa ha reconsiderado su decisión. No obstante, para resolver apropiadamente, el Tribunal debe solicitar información y buscar los descargos de la empresa, lo cual retrasa el proceso de solución de expedientes y resta credibilidad al proceso en sí, ya que es el apelante quien debe acercarse a la autoridad con la información que previamente ha remitido a la empresa buscando la atención del Tribunal.

IV. Problemas con los diferentes plazos establecidos en el Reglamento de Reclamos puede llevar a confusión

Tal como se evidenció en el Diagrama N°1, el procedimiento de reclamos establece una multiplicidad de plazos a ser observados, desde la detección del problema por parte del usuario hasta incluso después del fin de la segunda instancia, ya que tras la notificación de la resolución del TRASU hay acciones a seguir por parte de las empresas e incluso en caso estas no sean implementadas o cumplidas, el usuario podría presentar una denuncia.

El desconocimiento por parte de los usuarios de este amplio grupo de plazos en algunas ocasiones genera el inicio de procedimientos infructuosos, tales como los descritos



previamente en el procedimiento de queja. Asimismo, genera confusión al no saber cuál es el que se aplica para un procedimiento específico; y, por otro lado, se tienen procesos que no cuentan con plazos establecidos. Además, no existe un sistema que permita el monitoreo de los plazos que acompañe al usuario a lo largo del procedimiento de manera que evite el inicio de procesos innecesarios.

Los plazos con los que se cuenta en el procedimiento y de los que se ha evidenciado la necesidad de cambio son los siguientes:

(i) Plazo para la presentación de reclamos

El plazo con el que cuenta el usuario para la presentación de un reclamo por un determinado servicio es fijado por la normativa sectorial. Así por ejemplo, en lo que respecta a otros servicios públicos regulados se observan los siguientes plazos:

Tipo de reclamo	Plazo para presentación de Reclamos
Reclamo por problemas con la facturación del servicio de agua potable y alcantarillado.	Sesenta (60) días calendario desde el vencimiento del recibo ¹³ .
Reclamo por problemas en servicios de infraestructuras de transporte de uso público (puertos, carreteras, aeropuertos, vías férreas y el Metro de Lima), bajo la competencia del OSITRÁN.	Sesenta (60) días hábiles de ocurrido el hecho o de conocido éste ¹⁴ .
Reclamos por problemas con la facturación de servicio de suministro eléctrico.	Tres años (3) años desde que se efectuó el pago ¹⁵ .

Respecto de los procedimientos de protección al consumidor bajo competencia del INDECOPI se advierte que tanto los procedimientos ordinarios como los sumarísimos (los cuales se diferencian por la cuantía, materia y órganos de resolución) considerarían como plazo para presentar la denuncia: el plazo de prescripción de las infracciones administrativas, que es de **dos (2) años**¹⁶. Ello por cuanto, en el Código de Protección y Defensa del consumidor se establece como causal de improcedencia la prescripción administrativa¹⁷.

¹³ <https://www.sunass.gob.pe/wp-content/uploads/2020/09/Gu%C3%ADa-del-Usuario.pdf>

¹⁴ <https://www.ositran.gob.pe/anterior/usuarios/como-presentar-un-reclamo/plazos-para-reclamar/>

¹⁵ <https://www.osinergmin.gob.pe/cartas/documentos/quejas/normativa/OSINERGMIN%20No.269-2014-OS-CD.pdf>

¹⁶ **Artículo 121.- Plazo de prescripción de la infracción administrativa**

Las infracciones al presente Código prescriben a los dos (2) años contados a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una infracción continuada.

Para el cómputo del plazo de prescripción o su suspensión se aplica lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley núm. 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

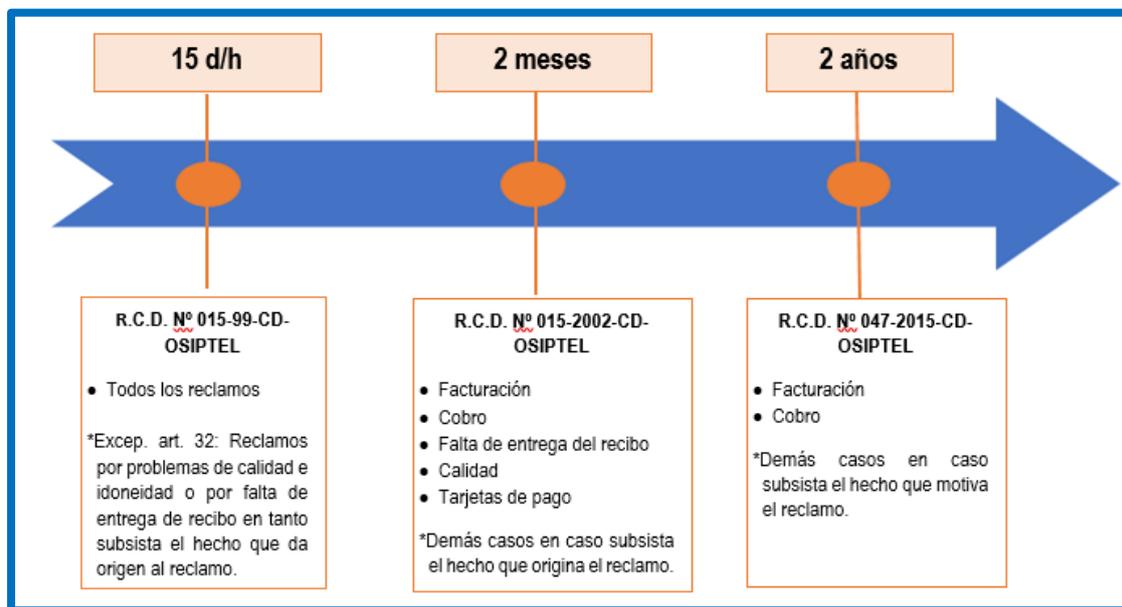
¹⁷ **Artículo 108.- Infracciones administrativas.**

Constituye infracción administrativa la conducta del proveedor que transgrede las disposiciones del presente Código, tanto si ello implica violar los derechos reconocidos a los consumidores como incumplir



En el caso del sector de telecomunicaciones, en el año 2015 el OSIPTEL implementó la ampliación del plazo para la presentación de reclamos, únicamente para las materias de facturación y cobro, **pasando de ser dos (2) meses a dos (2) años**, similar al plazo establecido por el INDECOP para la presentación de denuncias por vulneración de las normas de protección al consumidor, conforme se observa del Gráfico N°8 que muestra la evolución del plazo en las modificaciones normativas previas

Gráfico N° 8: Evolución del plazo para la presentación de reclamos



Fuente: OSIPTEL.

las obligaciones que estas normas imponen a los proveedores. También son supuestos de infracción administrativa el incumplimiento de acuerdos conciliatorios o cualquier otro acuerdo que de forma indubitable deje constancia de la manifestación de voluntad expresa de las partes de dar por culminada la controversia, de laudos arbitrales, y aquellos previstos en el Decreto Legislativo N° 807, Ley sobre Facultades, Normas y Organización del Indecopi, y en las normas que lo complementen o sustituyan.

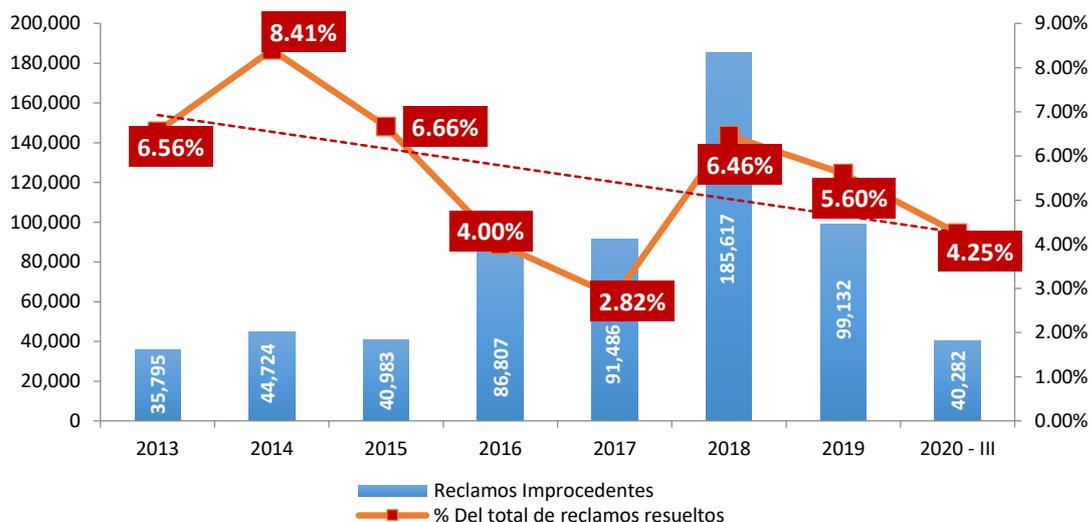
Sin que la presente enumeración sea taxativa, pondrán fin al procedimiento administrativo la resolución de la autoridad administrativa que declara la improcedencia de la denuncia de parte en los siguientes supuestos:

- Si el denunciante no ostenta la calidad de consumidor final, conforme al presente Código.
- Si el denunciado no califica como proveedor, conforme al presente Código.
- Si no existe una relación de consumo, conforme al presente Código.
- Si ha prescrito la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracción administrativa.**
- Si existe falta de legitimidad o interés para obrar.
- Si el proveedor subsana o corrige la conducta constitutiva de infracción administrativa denunciada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Lo señalado no aplica en los casos que se haya puesto en riesgo la vida, salud o seguridad de las personas o se trate de supuestos de discriminación.”



Uno de los argumentos planteados para sustentar dicha ampliación en el año 2015 fue el nivel del porcentaje de reclamos declarados improcedentes por las empresas operadoras, el cual alcanzó aproximadamente el 6.5% en el año 2013.¹⁸

Gráfico N° 9: Número de reclamos declarados improcedentes por año y Porcentaje de improcedentes respecto al total de reclamos resueltos



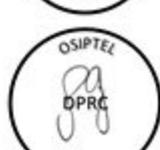
Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

Al respecto, se ha evaluado la evolución de la referida variable desde el año 2013, tal como se muestra en el Gráfico N°9. En este se observa que la tendencia de este porcentaje es decreciente alcanzando al tercer trimestre del año 2020, el 4.25%. En tal sentido, este resultado podría llevar a concluir que la medida alcanzó el objetivo de reducir el porcentaje de improcedentes, dentro de los cuales se encontrarían los reclamos presentados fuera de plazo.

No obstante lo señalado, el Reglamento de Reclamos indica que los reclamos presentados por los usuarios serán declarados improcedentes cuando ocurra alguna de estas tres situaciones¹⁹: (i) Hubieren sido presentados excediendo los plazos establecidos, (ii) El objeto de reclamo no se encuentre contemplado dentro de las materias de competencia del OSIPTEL y (iii) Exista un procedimiento en trámite sobre el objeto del reclamo o se hubiese emitido una resolución firme o que hubiese causado estado en un anterior procedimiento. Entonces, la medida de ampliación del plazo para reclamar impacta únicamente en la primera de las situaciones descritas y además, en particular, a los reclamos por facturación y cobro; los cuales podían presentarse dentro de los siguientes dos años de vencimiento del recibo o de la notificación del documento que consigna los supuestos cobros adeudados, según corresponda.

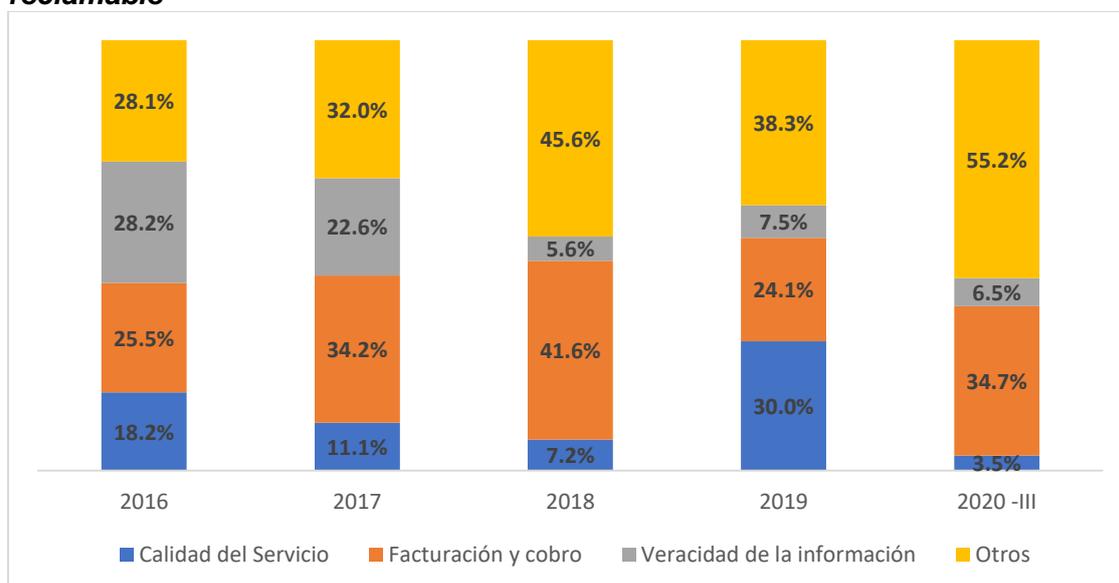
¹⁸ En la página 34 del Informe N° 20-ST-GPSU/2015, Informe sustentatorio del Reglamento para la Atención Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos Telecomunicaciones, se señala 6.2% como promedio anual. Sin embargo, posteriormente, la cifra de reclamos reportada por las empresas fue revisada por lo cual el porcentaje que ahora se tiene es de 6.5%.

¹⁹ Art° 32: Improcedencia del reclamo, recurso o queja.



Con el objetivo de determinar cuál ha sido la evolución de estos reclamos declarados improcedentes, en el Gráfico N°10 se muestra su distribución según la materia reclamable indicada por el usuario. En él se observa que, a excepción del año 2017, en el resto del período la mayor participación es del rubro, otros, es decir, todas las otras materias que no son las de calidad, veracidad de la información ni facturación ni cobro.

Gráfico N° 10: Distribución de los reclamos improcedentes según materia de reclamable

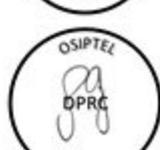


Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

Asimismo, en relación con el propósito de la medida evaluada, en promedio de los años aquí considerados, el 68% de los reclamos improcedentes provienen de otras materias que no son ni facturación ni cobro.

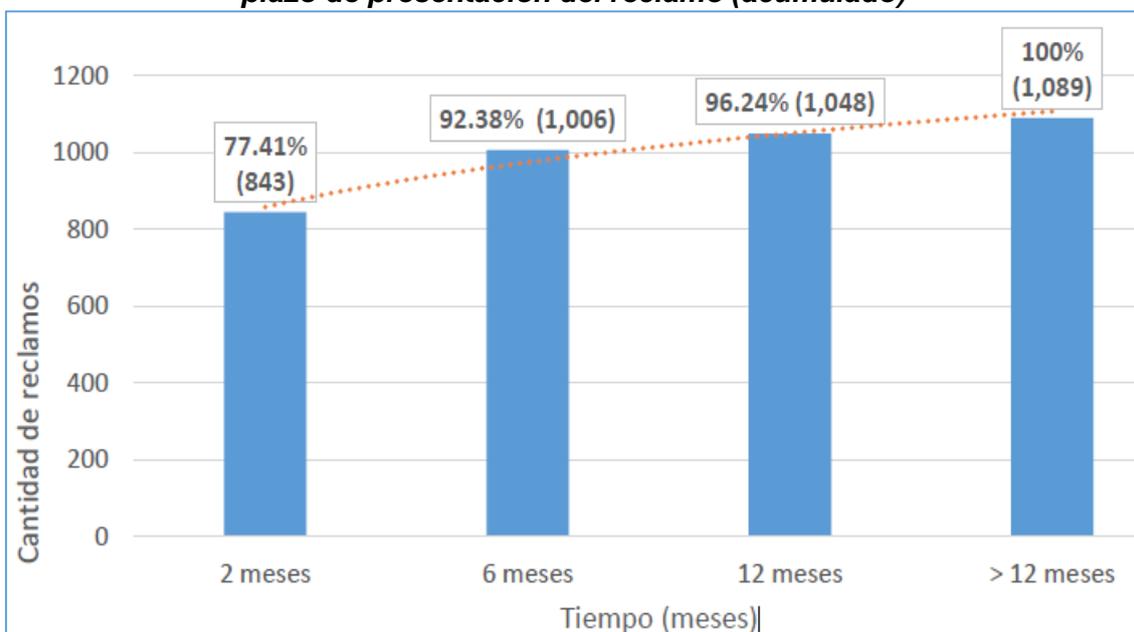
Es decir, la mayoría de este tipo de reclamos, cuya cantidad muestra una tendencia decreciente, proviene de materias no vinculadas al plazo de dos años. Así, la improcedencia declarada en primera instancia estaría fundamentada en las otras dos fuentes señaladas previamente: objeto de reclamo que no se encuentre contemplado dentro de las materias de competencia del OSIPTEL y/o exista un procedimiento en trámite. En el caso específico del porcentaje de facturación y cobro dentro de los improcedentes no se evidencia una tendencia clara, lo cual puede deberse a la fluctuación de las dos otras fuentes señaladas.

En tal sentido, **según el escenario descrito**, se advierte la tendencia decreciente del porcentaje de improcedentes y que éstos corresponden en mayor porcentaje a otras materias distintas a facturación y cobro, por lo que, **podemos concluir que el total de reclamos improcedentes en el periodo 2016 a 2020 -en su mayoría- no obedecen a la presentación del reclamo extemporánea o fuera de plazo.**



Dicha situación se ve corroborada de los resultados observados en el Gráfico N°11 que detalla la distribución de los expedientes en función al plazo entre el vencimiento del recibo a reclamar y la fecha efectiva de presentación del reclamo. Como se observa, **un porcentaje mayor al 96% de los reclamos son presentados en un plazo máximo de un año. Por lo que, se advierte que los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, en un alto porcentaje, presentan sus reclamos en un breve plazo.**

Gráfico N° 11: Porcentaje de expedientes de reclamos de facturación según plazo de presentación del reclamo (acumulado)



Fuente: Muestra de 1 449 expedientes de reclamos del año 2019.

De otro lado, adicional a que –según lo antes expuesto- no resultaría necesario establecer un plazo extenso de dos (2) años para la presentación del reclamo, en tanto el comportamiento del usuario de los servicios de telecomunicaciones de presentar en breve su reclamo, se observa también que **dicho plazo no necesariamente implica una mayor protección al usuario, sino por el contrario puede complicar la debida atención del reclamo.**

En efecto, el plazo de dos (2) años para la presentación del reclamo es el más largo que se aplica en el Reglamento de Reclamos y ofrece la ventaja al usuario de, en caso no detectar el problema al primer recibo pueda plantear su reclamo en un plazo posterior. Si bien se podría concluir que el usuario estaría protegido en tanto no corre el riesgo de que se venza el plazo al detectar el problema, en realidad, en la práctica, conforme se desarrolló previamente, se observa que los reclamantes hacen uso de ese derecho apenas toman conocimiento de la facturación o cobro erróneo.

El riesgo observado de mantener el plazo actual es que no se cuente con los medios probatorios idóneos tras haber transcurrido un plazo mayor. Asimismo, en tanto la



problemática planteada en la sección 3.1.1 vinculada a las materias reclamables también deberá ajustarse a nuevos plazos que, por un lado, garanticen la presentación de reclamos y por el otro, preserven adecuadamente la información de medios probatorios en beneficio de los usuarios.

Cabe indicar que, no resulta equiparable los plazos de presentación de un reclamo en el sector de telecomunicaciones con los plazos de denuncia que puede realizar el consumidor ante el INDECOPI, en tanto la forma de protección al consumidor por dicha entidad no se realiza a través de un procedimiento de reclamo sino mediante procedimientos administrativos sancionadores -PAS (sean ordinarios o sumarísimos), los cuales permiten el ingreso de una denuncia durante el plazo máximo de prescripción -de dos (2) años-. Ello en la medida que lo que se determina en dichos PAS no es directamente la solución de un conflicto entre el proveedor y el consumidor, sino el ejercicio de la potestad sancionadora ante la transgresión de la normativa vigente, y que, dada la naturaleza de la complejidad de determinar la responsabilidad administrativa, nuestro ordenamiento jurídico otorga un plazo mayor. Ciertamente, en el sector de telecomunicaciones, los plazos de prescripción administrativa inclusive son superiores a los establecidos por el INDECOPI, de dos (2) años para infracciones leves, tres (3) años para infracciones graves y cuatro (4) años para infracciones muy graves.

En tal sentido, considerando el escenario descrito, tendencia decreciente del porcentaje de reclamos improcedentes y que los mismos **-en su mayoría- no obedecen a la presentación del reclamo extemporánea o fuera de plazo**; junto a la información del Gráfico N°11 que muestra que el 96.24% de los reclamos evaluados se presentaron dentro del primer año de vencimiento del recibo en controversia permiten proponer las alternativas planteadas en esta modificación del Reglamento de Reclamos:

“En aquellos reclamos en los cuales se involucre una facturación o cobro:

- Hasta **un (1) año** después de la fecha de vencimiento del recibo que contiene el concepto reclamado.
- Hasta **un (1) año** después de requerido el cobro por el concepto reclamado o de notificado el documento donde se consigna el cobro de los montos supuestamente adeudados.

En los demás casos:

- *En tanto subsista el hecho que motiva el reclamo.”*

De esta manera, se garantiza la atención de la mayoría de usuarios del procedimiento quienes reclaman dentro del plazo de doce meses y se adecúa la redacción a las nuevas materias reclamables que buscan ofrecer información más clara sobre los problemas que reportan los usuarios y pueden efectivamente ser atendidos vía el procedimiento administrativo de reclamos.



Sin perjuicio de ello, se recomienda hacer un seguimiento permanente a esta medida para observar los impactos y de ser necesario, efectuar los ajustes correspondientes tras un plazo adecuado de implementación.

(ii) Plazo para devolución de montos incluidos en las resoluciones del TRASU

Como se ha mostrado hasta el momento, la extensión del procedimiento de reclamos depende de la aplicación de los diferentes plazos que se emplean en él. El Gráfico N°12 indica que entre la presentación del reclamo y el fin de la segunda instancia administrativa pueden transcurrir cerca de cuatro meses.

Además, en caso el TRASU disponga la devolución del monto reclamado, el usuario debe esperar un plazo máximo de dos meses más.

Gráfico N° 12: Extensión del procedimiento desde la presentación del reclamo hasta la ejecución



Fuente: Reglamento de Reclamos.

Esta situación dilata la solución definitiva que espera el usuario por lo cual es necesario plantear una reducción en este último plazo de ejecución, en línea con la problemática observada hasta el momento.

(iii) Procesos que no cuentan con plazos en el Reglamento de Reclamos

Así como se ha señalado la necesidad de reducir el número de plazos y/o reducir algunos plazos planteados hasta ahora, el Reglamento de Reclamos cuenta con procesos que no tienen plazos establecidos para su ejecución ni para la comunicación de esta a los usuarios.

Como se ha visto previamente, al no tener información clara, el usuario podría iniciar procedimientos que no le generan valor agregado, tales como las quejas por falta de contestación oportuna. Asimismo, la implementación de plazos conllevaría a mejorar el seguimiento del proceso en su conjunto. De esta forma, se han detectado cuatro etapas que deberán contar con plazos de ejecución y comunicación, las cuales son:



Gráfico N° 13: Subprocesos que no cuentan con plazos de ejecución ni comunicación al usuario


Fuente: Reglamento de Reclamos.

Estas etapas están relacionadas a la ejecución de algunos actos a cargo de las empresas operadoras, por lo cual es alta la relevancia de que el usuario conozca dichos plazos de ejecución y estos les sean comunicados; lo cual reducirá la eventual presentación de otro tipo de recursos que no aportan a la solución de los problemas.

V. Procedimiento vigente para la evaluación del cumplimiento de las resoluciones

El artículo 82° del Reglamento de Reclamo establece la evaluación muestral de cumplimiento de resoluciones. Dicho muestreo se realiza de manera semestral y mediante una muestra aleatoria y representativa de los expedientes de apelación y queja que hayan sido declarados fundados durante el semestre anterior a la fecha de evaluación²⁰. Asimismo, también realiza la evaluación del cumplimiento de las resoluciones del TRASU mediante la presentación de denuncias por parte de los usuarios conforme lo establecido en el artículo 83° del mismo cuerpo normativo²¹.

Ambos artículos se refieren al ejercicio de la facultad sancionadora del TRASU de iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra aquellas empresas operadoras que no den cumplimiento de las resoluciones emitidas por dicho Colegiado. Esta conducta de las empresas se encuentra tipificada con infracción administrativa en el artículo 13° del Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones (RFIS) aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD/OSIPTEL.

²⁰ Artículo 82.- Evaluación muestral del cumplimiento de resoluciones

La Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal evaluará de oficio, con periodicidad semestral y a través de una muestra aleatoria representativa determinada por el OSIPTEL, la totalidad de expedientes de apelación y queja que hayan sido declarados fundados durante el semestre anterior a la fecha de evaluación.

Determinada la muestra aleatoria, la Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal podrá requerir a los usuarios y/o a las empresas operadoras información vinculada al cumplimiento de las resoluciones de los expedientes objeto de evaluación. Realizada la evaluación, la Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal elaborará un Informe con los resultados de la misma. De verificar el incumplimiento de una o más resoluciones consideradas en la muestra representativa, dará inicio al procedimiento administrativo sancionador correspondiente, según el procedimiento establecido en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones y/o las normas que lo modifiquen o sustituyan.

²¹ Artículo 83.- Evaluación individual del cumplimiento de resoluciones

De oficio y/o a solicitud y/o denuncia de un usuario, la Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal evaluará el cumplimiento de una resolución emitida por la empresa operadora o por el TRASU.

Realizada la evaluación, la Secretaría Técnica Adjunta del Tribunal elaborará un Informe con los resultados de la misma. De verificar el incumplimiento de la resolución correspondiente dará inicio al procedimiento administrativo sancionador correspondiente, según el procedimiento establecido en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones y/o las normas que lo modifiquen o sustituyan.



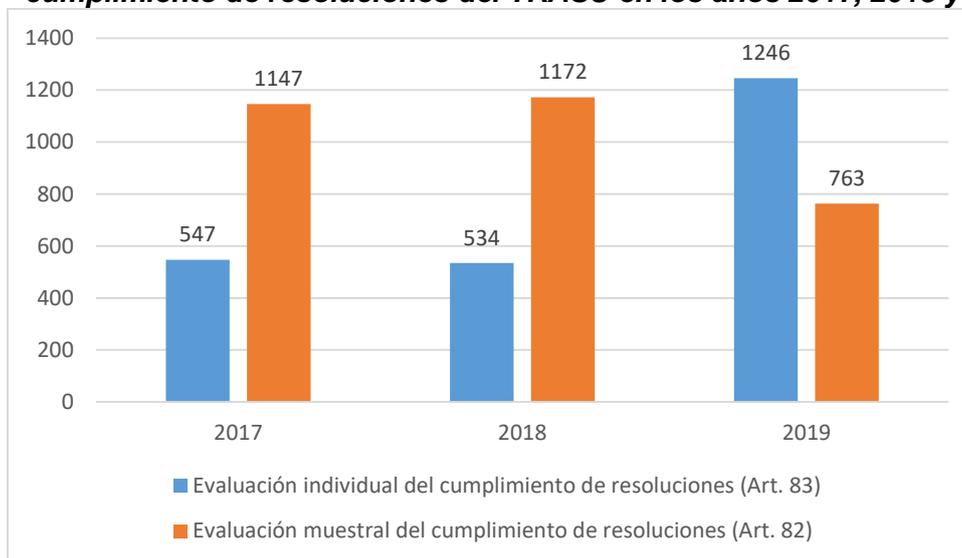
“Artículo 13.- Incumplimiento de resoluciones del TRASU

Constituye infracción grave el incumplimiento por parte de la Empresa Operadora de las resoluciones emitidas por el TRASU en ejercicio de su función de solución de reclamos de usuarios, salvo que dicho Tribunal señale en las mismas una calificación diferente”.

Este artículo del RFIS no hace distinción en la vía de detección del incumplimiento; por lo que, independientemente de la vía de evaluación, ya sea evaluación individual o muestral, el resultado será el mismo: el inicio de un procedimiento administrativo sancionador al detectarse el ejercicio de la conducta. En el marco vigente, que incluya casos de ambos tipos de evaluaciones se tiene la utilización de recursos en dos actividades sin resultados diferentes y resta flexibilidad a la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos que se encuentra impedida de evaluar la totalidad de las resoluciones o por periodos diferentes (por ejemplo, trimestrales o bimestrales).

A este respecto, en los años 2017, 2018 y 2019²², la Secretaría Técnica de Solución de reclamos efectuó la evaluación del cumplimiento de las resoluciones del TRASU mediante las denuncias y la evaluación de oficio, establecidas en los artículos 82° y 83° anteriormente señalados con los resultados que se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N°14: Número de expedientes incluidos en la evaluación del cumplimiento de resoluciones del TRASU en los años 2017, 2018 y 2019



Fuente: Informes 25-TRASU-2018, 33-TRASU/2018, 72-TRASU/2018, 10-TRASU/2019, 46-TRASU/2019, 8-TRASU/2020, 42-TRASU/2018, 44-TRASU/2018, 75-TRASU/2018, 28-TRASU/2019, 15-TRASU/2002, 57-TRASU/2019 y 16-TRASU/2020

Del gráfico se advierte que el número de expedientes analizados en la evaluación muestral fue mayor al de la evaluación individual en los años 2017 y 2018; mientras que, en el año 2019, dicha situación se revirtió, registrándose mayores casos de denuncias

²² No se incluye la información del 2020, debido a que mediante Decreto de Urgencia N° 029-2020, publicado el 20 de marzo de 2020, se dispuso la suspensión de treinta (30) días hábiles del cómputo de plazos de inicio y tramitación de procedimientos administrativos y de cualquier índole siendo prorrogado hasta el 10 de junio de 2020.

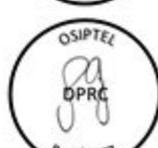


por incumplimiento de resoluciones del TRASU. Es decir, la mayor fuente de análisis y detección de la conducta infractora de las empresas ha sido la denuncia individual.

Asimismo, durante el periodo 2017-2019 se iniciaron veinte (20) procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de resoluciones del TRASU, de los cuales trece (13) provienen del análisis de la evaluación individual del cumplimiento de resoluciones del TRASU.

Nº	Expediente Nº	Empresa	Origen
1	0001-2017/TRASU/ST/PAS, 0002-2017/TRASU/ST/PAS 0003-2017/TRASU/ST/PAS 0010-2017/TRASU/ST/PAS (Acumulados)	América Móvil Perú S.A.C.	Art. 83/ Art.82
2	0005-2017/TRASU/ST/PAS 0006-2017/TRASU/ST/PAS 0007-2017/TRASU/ST/PAS (Acumulados)	Telefónica del Perú S.A.A.	Art. 83
3	0009-2017/TRASU/ST/PAS	Telefónica del Perú S.A.A.	Art.82
4	0011-2017/TRASU/ST/PAS	Convergía Perú S.A.	Art. 83
5	0012-2017/TRASU/ST/PAS	Digital Fiber Services S.A.C.	Art. 83
6	0013-2017/TRASU/ST/PAS	Telefónica Multimedia S.A.C.	Art. 83
7	0015-2017/TRASU/ST/PAS	Entel Perú S.A.	Art.82
8	0016-2017/TRASU/ST/PAS	Viettel Perú S.A.C.	Art.82
9	0017-2017/TRASU/ST/PAS	Americatel Perú S.A.C.	Art.82
10	0018-2017/TRASU/ST/PAS	Telefónica Multimedia S.A.C.	Art.82
11	002-2018/TRASU/ST-PAS	Entel Perú S.A.	Art.82
12	005-2018/TRASU/ST-PAS	CATV Systems EIRL	Art. 83
13	006-2018/TRASU/ST-PAS	Telefónica del Perú S.A.A.	Art. 83/ Art.82
14	009-2018/TRASU/ST-PAS	América Móvil Perú S.A.C.	Art. 83
15	012-2018/TRASU/ST-PAS	Viettel Perú S.A.C.	Art. 83
16	005-2019/TRASU/ST-PAS	Entel Perú S.A.	Art. 83
17	009-2019/TRASU/ST-PAS	Viettel Perú S.A.C.	Art. 83
18	011-2019/TRASU/ST-PAS	Telefónica del Perú S.A.A.	Art. 83
19	012-2019/TRASU/ST-PAS	DirectTV Perú S.R.L.	Art. 83
20	015-2019/TRASU/ST-PAS	América Móvil Perú S.A.C.	Art. 83

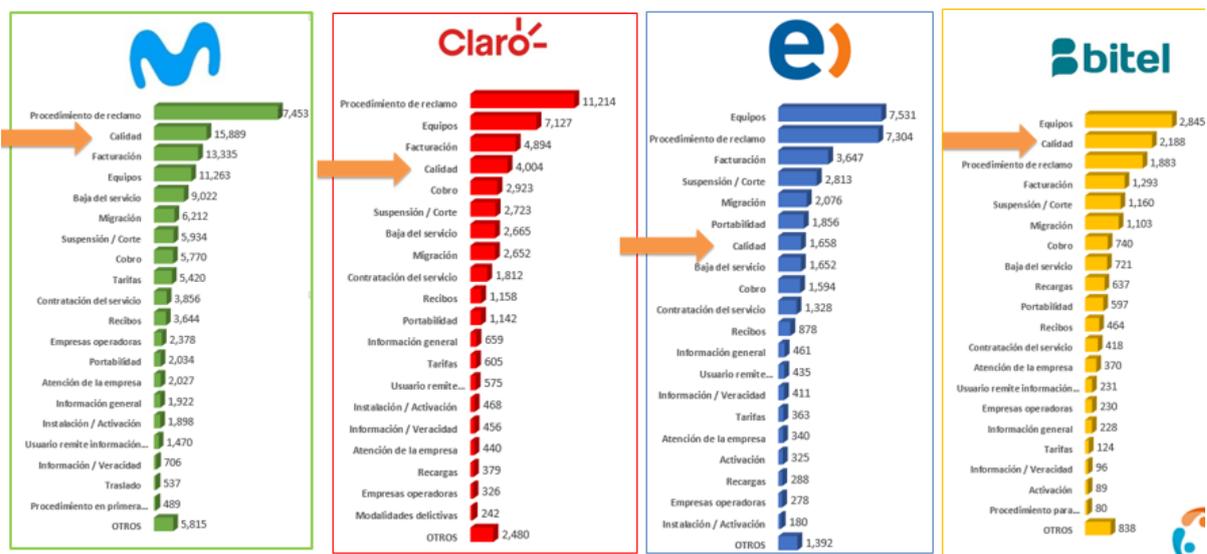
Estos datos permiten concluir que una de las fuentes utilizadas por la Secretaría Técnica, la evaluación individual, ha servido para conseguir el objetivo de detectar conductas infractoras, sin restar flexibilidad a dicha Secretaría para la ejecución de sus funciones. En tal sentido, se propone modificar el Reglamento de Reclamos dejando explícita la evaluación individual como fuente de detección de conductas infractoras y ofreciendo mayor flexibilidad a dicha Secretaría para que evalúe de oficio en los períodos que estime conveniente con la finalidad de incentivar el cumplimiento por parte de las empresas y generar confianza en los usuarios del sistema de reclamos.



3.1.3. Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia

El OSIPTEL, a través de sus diversos canales de atención, ha identificado que uno de los principales problemas que reportan los usuarios es el de la calidad en sus servicios públicos de telecomunicaciones. En el siguiente gráfico se observa esta información por cada de las principales empresas operadoras, en términos de número de usuarios.

Gráfico N° 15: Principales temas reportados por nuestros canales de atención - 2020



Fuente: ATUS.

Respecto de los problemas de calidad, cabe señalar que el OSIPTEL cuenta con un Sistema de Reportes, puesto a disposición de los usuarios, a través de una herramienta informática denominada “Señal OSIPTEL” a la cual se tiene acceso a través de la página web y de un aplicativo móvil. Esta herramienta permite conocer la cobertura del servicio público móvil en las localidades donde brindan servicios las empresas operadoras, o detectar problemas de calidad del servicio relacionadas con la interrupción del mismo en alguna localidad, para lo cual el usuario accede a informarlo a través de un reporte.



Imagen N° 1: Señal OSIPI TEL – Reporte de problemas de cobertura y calidad (interrupción)



Asimismo, mediante esta herramienta los usuarios pueden reportar directamente los problemas de interrupción del servicio que se puede presentar en sus localidades.

Imagen N° 2: Formulario de reporte de problemas de calidad (Interrupción)

No obstante, la puesta a disposición de esta herramienta a los usuarios, la información podría ser complementada con los datos reportados por estos a las empresas operadoras cuando buscan una solución al problema que los afecta.

Por otro lado, en el OSIPI TEL se han venido realizando una evaluación de los problemas de calidad que enfrentan los usuarios en relación con su interacción en el procedimiento de reclamos, esto con el fin de proponer mejoras en el proceso y buscar la atención oportuna por parte de las empresas a los inconvenientes que no requieran el inicio de este procedimiento administrativo. Esto dado que, al término del proceso, las resoluciones podrían incluir resultados contrarios a lo buscado tras el inicio de dicho trámite.



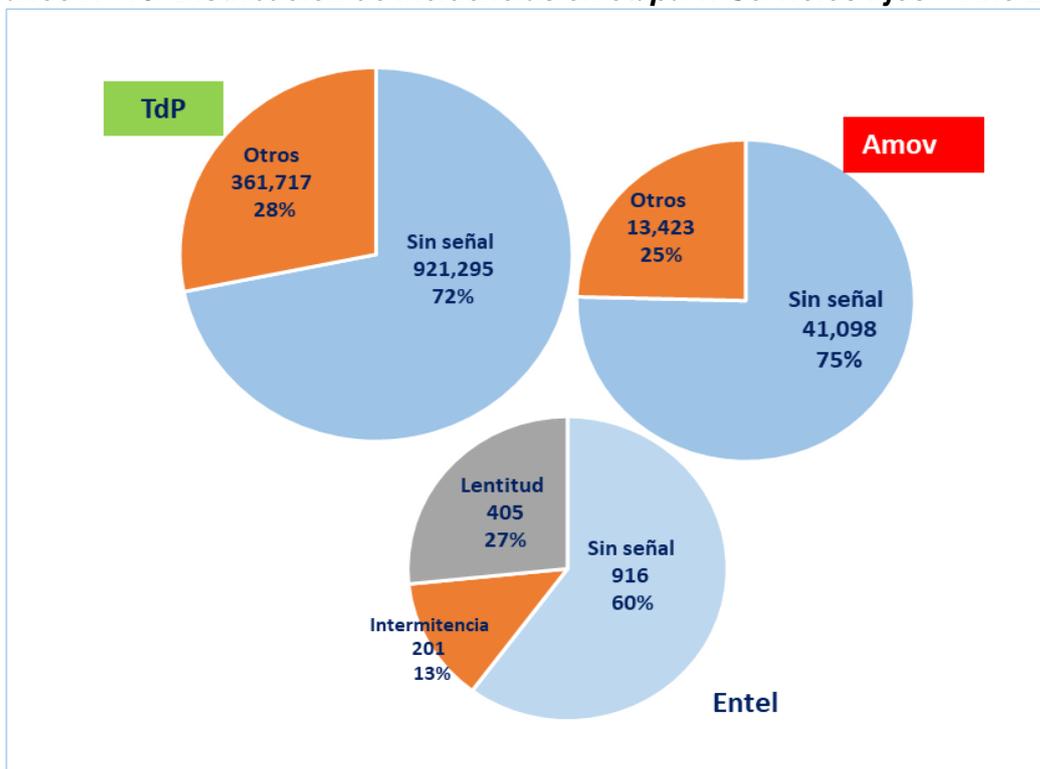
A este respecto, se solicitó información y se analizaron los datos en cuatro etapas relacionadas al referido procedimiento. La primera de ellas, es aquella que transcurre entre la detección del problema en el servicio y la comunicación inicial con la empresa operadora (Paso 1 al 3 del Diagrama N°1), la segunda, corresponde al inicio del procedimiento de reclamos en sí mismo (Pasos 4 y 5), la tercera, incluye el análisis de la información de los expedientes de primera instancia (Pasos 6 al 8 del Diagrama N°1) y la última, incluye la revisión muestral de los expedientes de apelación elevados al TRASU. A continuación, se presenta los resultados de lo encontrado en cada etapa.

I. Etapa 1: Detección del problema y comunicación inicial con la empresa operadora

En esta etapa se requirió información estadística a las tres empresas que resuelven aproximadamente el 90% de los reclamos en primera instancia: Telefónica del Perú S.A.A. (TdP), América Móvil S.A.C (Amov) y Entel Perú S.A. (Entel). Es importante mencionar que en esta etapa se encuentra el mayor número de casos o reportes identificados por los usuarios.

Las empresas mencionadas remitieron información sobre las causas de las incidencias reportadas por sus usuarios; entendiendo incidencias como los reportes o llamadas efectuadas en la etapa previa al reclamo por avería en los servicios fijos.

Gráfico N° 16: Distribución de incidencias en etapa 1: Servicios fijos – Año 2019



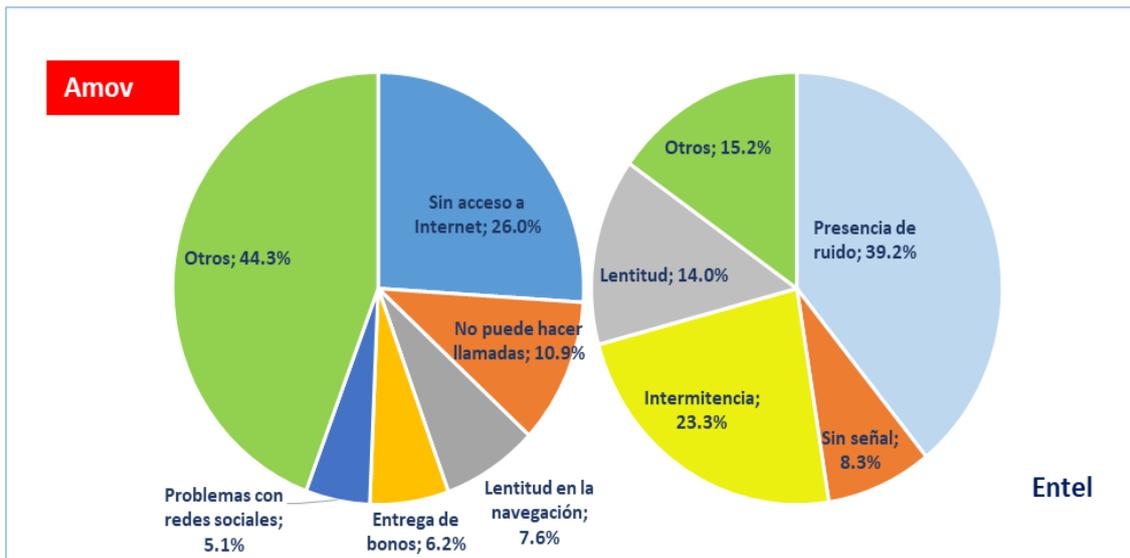
Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia. (*) El único servicio fijo reportado por Entel es el Acceso a Internet.



Tal como muestra el Gráfico N°16, la causa más frecuente reportada por los usuarios, al detectar un problema de calidad, es la falta de señal; mientras que, el resto de ellas está relacionada, por ejemplo, a la lentitud de dicha señal o la intermitencia en el servicio. Esta falta de señal o ausencia de servicio representa la causa de más del 60% de las comunicaciones que efectúan los usuarios en busca de solución inmediata.

Por otro lado, en el caso de los móviles, servicio de telecomunicaciones que tiene una participación de aproximadamente del 60% del total de reclamos presentados ante las empresas operadoras, se tiene datos para dos empresas. En el Gráfico N°17 se observa que, si bien hay diferencias en la distribución, la lentitud en el acceso a Internet y la falta de servicio son recurrentes. Adicionalmente, en tanto los servicios móviles se caracterizan por ser prestados en más de una ubicación geográfica, un tema importante a conocer es si existe una relación entre estas incidencias y la ubicación de la prestación del servicio, lo cual a la fecha no se tiene. Esto permitiría conocer, entre otras cosas, si la atención de las empresas operadoras deberá ser a escala masiva o a nivel individual, lo que es relevante para la utilización o no del procedimiento de reclamos.

Gráfico N° 17: Distribución de incidencias en la etapa 1: Servicios móviles – 2019

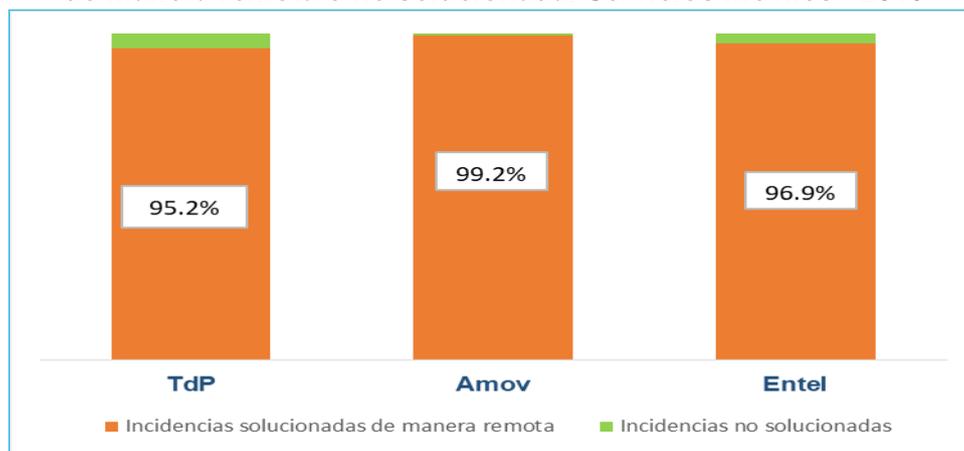


Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

Finalmente, las empresas reportaron que la mayoría de estas incidencias comunicadas por los usuarios son resueltas de manera remota, lo cual es conveniente ya que, de esta forma, es posible ofrecer respuestas rápidas y efectivas. Marcan la diferencia aquellas incidencias no solucionadas, pues son las que muchas veces prosiguen el camino del procedimiento administrativo de reclamos.



Gráfico N° 18: Distribución de incidencias según tipo de atención: Solucionadas de manera remota o no solucionada. Servicios móviles - 2019



Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

Toda esta información se evalúa de manera *ex post* a su ocurrencia ya que, en el marco del proceso de solución de reclamos, sólo es conocido por el TRASU si se elevan a esa instancia. Esto representa un problema ya que, en caso eso suceda, el plazo transcurrido sería de dos a cuatro meses después de que el usuario lo reporta y, además, como se mostró previamente, el Tribunal únicamente recibe un porcentaje muy reducido de los reclamos.

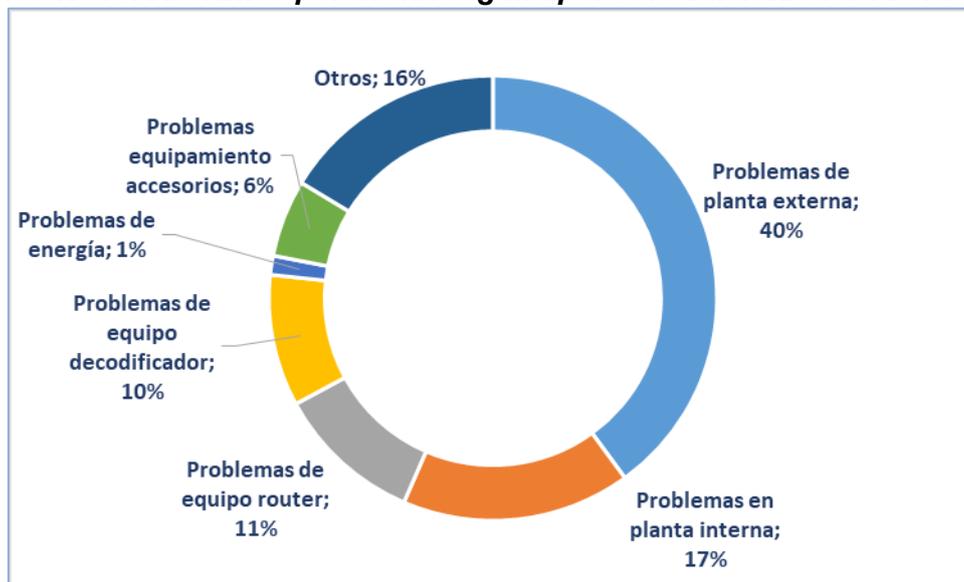
Hasta esta etapa, el regulador no cuenta con información que le permita identificar los problemas de los usuarios de manera individual. Sólo se tiene datos de averías masivas.

II. Etapa 2: Inicio del procedimiento – servicios fijos

En términos de cantidades, en esta etapa se cuenta únicamente con una fracción de las incidencias señaladas en el punto anterior. Aquí se debe señalar que el procedimiento de reclamos ha sido iniciado ya que en esta etapa se inicia el reclamo por avería. Las empresas entonces se encuentran sujetas a plazos y registros de seguimiento para la atención.

Este es el caso de los problemas detectados en los servicios de prestación fija que requieran desplazamiento técnico al domicilio del usuario. En caso no se atiendan en el plazo señalado en el Reglamento de Reclamos estos se convierten en reclamos de calidad. Así, en el Gráfico N°19, se muestra la información remitida por la empresa Telefónica del Perú que es la que cuenta con el mayor número de abonados en el total de los servicios fijos. En él se encuentra que el 40% de los reclamos por avería se deben a problemas de planta externa; es decir, estos pueden afectar a más de un usuario por lo que su solución más rápida y eficiente, por ejemplo, tendría que ser colectiva y no individual utilizando el procedimiento de reclamos.



Gráfico N° 19: Reclamos por avería según tipo. Sólo Telefónica del Perú - 2019


Fuente: Empresas operadoras. Elaboración propia.

Por otro lado, estos porcentajes muestran también que un grupo importante de estos reclamos por avería fueron motivados por algún problema en los equipos que permiten la prestación del servicio.

III. Etapa 3: Procedimiento de reclamo de calidad en primera instancia

En esta etapa, la evaluación del OSIPTEL se centró en identificar y detallar los problemas específicos que dan origen a los reclamos en la materia de calidad del servicio público móvil, verificar el detalle de la información que el abonado presenta para sustentar su reclamo; así como el sentido de la resolución emitida por las empresas operadoras.²³

Se realizó el análisis mediante el acceso virtual a los expedientes de reclamos presentados por los abonados del servicio público móvil ante las principales empresas operadoras a través de muestras representativas. De esta manera, se seleccionaron aleatoriamente un total de 1,374 expedientes de reclamos presentados en el primer trimestre del 2020, de acuerdo al detalle de la Tabla N°9 y se revisó cada uno de los expedientes.

²³ Es conveniente mencionar que los servicios móviles tienen un proceso diferente al de los servicios fijos ya que no le aplica el reclamo por avería. En tal sentido, tras ser reportado y de no aplicarse la solución anticipada de reclamo, se convierten en reclamos de calidad.



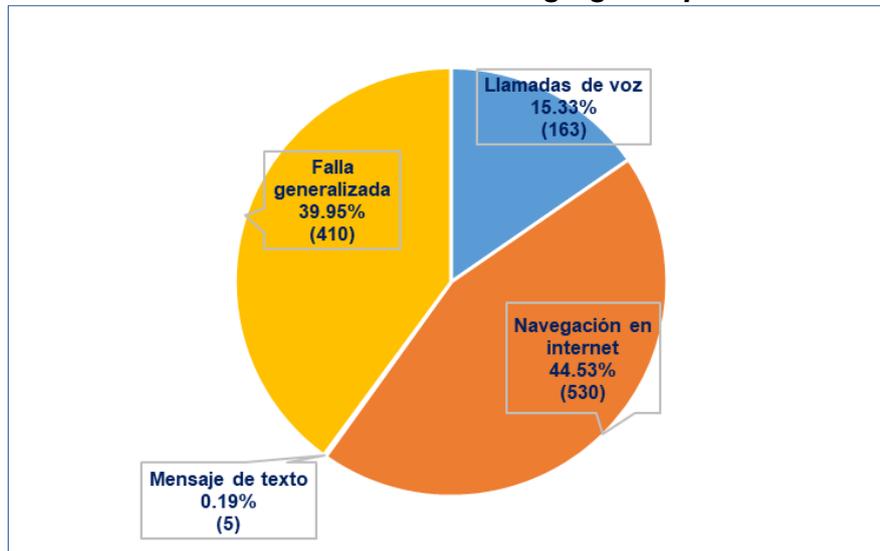
Tabla N° 9: Muestra aplicada a expedientes de reclamos presentados en la materia calidad o idoneidad del servicio público móvil por empresa operadora

Empresa operadora	Reclamos presentados (enero 2020 a marzo 2020)	Muestra
Telefónica	12,125	365
Claro	5,909	365
Entel	2,298	330
Bitel	1,989	314
Total	22,321	1,374

Fuente: Informe N° 080-GPSU/2020.

Del análisis realizado, se obtuvieron los problemas del servicio público móvil, los cuales se agruparon de acuerdo al sub - servicio específico relacionado con el inconveniente o problema: Llamadas de voz, navegación en Internet y mensajes de texto. En caso de problemas que afectaban al conjunto de los sub-servicios, estos se denominaron como falla generalizada del servicio.

Gráfico N° 20: Reclamos de calidad desagregados por sub - servicio



Fuente: Informe N° 080-GPSU/2020.

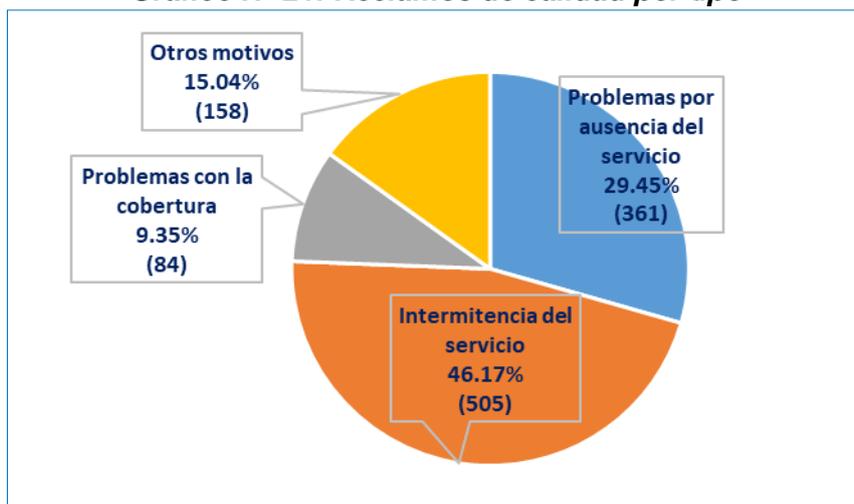
Como se observa en el Gráfico N°20, el grupo más grande de los reclamos de calidad se presenta en la navegación en Internet; y en el segundo grupo, se tiene a las fallas generalizadas, es decir, problemas en el total del servicio.

Además, al analizar la descripción del reclamo incluido en los expedientes de la muestra se determinó lo que indica el Gráfico N°21. La causa más recurrente que origina los problemas de calidad en la primera instancia del procedimiento de reclamos es la intermitencia del servicio; y la segunda de ellas, la falta o ausencia de servicio. A este respecto, si bien el expediente cuenta con información sobre el departamento en el que



se dio lugar la presentación de los reclamos, no ha sido posible determinar si el problema, ya sea de la intermitencia o ausencia del servicio, se origina en alguna zona específica con problemas de cobertura. De manera similar a lo que se observó en la etapa 1, contar con información geo-referenciada permitiría identificar problemas masivos y buscar así, soluciones rápidas y efectivas, de corresponder.

Gráfico N° 21: Reclamos de calidad por tipo

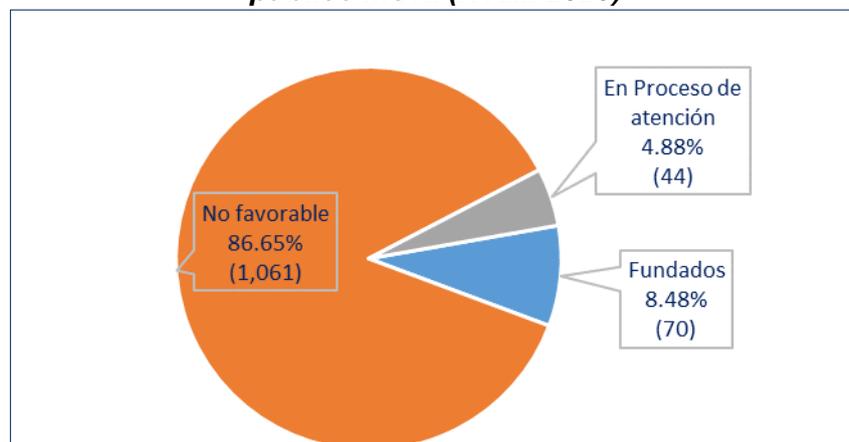


Fuente: Informe N° 080-GPSU/2020.

Por último, se revisó el sentido de la resolución emitida por las empresas operadoras. A este respecto, como se muestra en el Gráfico N° 22, el grueso de resoluciones no otorga una respuesta favorable a los reclamos interpuestos por los abonados en la materia calidad en primera instancia administrativa. Este resultado puede deberse a la misma naturaleza del reclamo de calidad, dado que el abonado al experimentar un problema con su servicio móvil, solo hace descripción del problema que este percibe, no contando con un medio probatorio (en la mayoría de las ocasiones) que avale este problema presentado. Luego, la empresa operadora al atender este tipo de reclamos, en sus resoluciones hace mención a que se revisó en sus sistemas el histórico de reclamos, el tráfico de llamadas, consumo de datos en el periodo reclamado, o acceso a la cobertura y estado de la señal; lo que en la mayoría de casos tiene resultados no favorables al Estado.

En ese sentido, considerando que, el abonado desea una solución puntual y oportuna al servicio reclamado y el accionar de las empresas a través de sus resoluciones no logran favorecer la posición del abonado, se evidencia la necesidad de implementar un mecanismo más efectivo para atender este tipo de inconvenientes; sin perjuicio de la atención como reclamos de aquellos casos en los que efectivamente se requiera iniciar un proceso administrativo de reclamo, principalmente por falla generalizada del servicio.



Gráfico N° 22: Sentido de las resoluciones en la materia calidad en el servicio público móvil (ITRIM 2020)


Fuente: Informe N° 080-GPSU/2020.

IV. Etapa 4: Revisión de expedientes elevados al TRASU

Esta es la última etapa por la que atraviesan los reclamos de calidad en la vía administrativa. Tal como se mostró en el Gráfico N°2, de cada 100 reclamos resueltos por las empresas, aproximadamente llegan a esta etapa 1.6 apelaciones en promedio del año 2020; esto si bien, representa un número reducido frente a lo mostrado en las etapas 1 y 2; si resulta una carga importante para el TRASU pero además, la insatisfacción de los usuarios que buscaron una solución a su problema reportado meses atrás se acrecienta.

En esta instancia también se realizó una evaluación de los expedientes elevados al TRASU mediante la determinación de una muestra representativa, cuyo detalle fue presentado en la sección 3.1.1. Los resultados específicos a la problemática de calidad se muestran en la Tabla N°10 en la que se observa que la causa más recurrente en la materia de calidad es la falta de servicio.

Tabla N° 10: Apelaciones por calidad del servicio por tipo

Calidad – Por tipo	Expedientes
Sin servicio	72
Fallas generales	42
Averías	28
Problemas de señal	18
Problemas de velocidad	14
Problemas con el equipo	12
Fallas no sustentadas	12
Sin cobertura	11



Calidad – Por tipo	Expedientes
Interrupciones en el servicio	10
Otros	9
TOTAL	228

Fuente y elaboración propia.

De manera similar a lo encontrado en la primera instancia, se observa que hay poca información en el expediente que permita resolver de manera adecuada este tipo de apelaciones. Asimismo, los formularios utilizados para la presentación de reclamos (Paso 4 del Diagrama N°1) no cuentan con campos específicos que favorezcan el reporte de este tipo de inconvenientes.

A manera de síntesis, en este acápite se han presentado las etapas por las que atraviesan los problemas de calidad a partir de la primera comunicación con su proveedora del servicio, identificando en ellas oportunidades de mejora, entre las que se tiene: necesidad de identificación geo-refenciada de los problemas que reportan los usuarios para conocer si estos involucran fallas masivas o individualizadas y cuya información se podría revisar al resolver reclamos y/o apelaciones, formatos utilizados en la actualidad no contemplan parámetros específicos al problema: detalle del inconveniente, duración, entre otros; si bien todos los tipos de problema se engloban en la materia de calidad, se ha evidenciado que la falta de servicio es una constante en todas las etapas, esta materia podría estar diferenciada para a su vez, conocer sus causas específicas y buscar soluciones rápidas.

A este respecto, con el fin de complementar la información que se recoge a través de la herramienta Señal OSIPTEL, la norma incluye la generación de una nueva fuente de información a través de un Sistema de Reportes de los usuarios de todos los problemas de calidad (incluye interrupción del servicio) y averías que se puedan presentar en sus servicios.

De esta forma, los problemas de calidad y averías que sean reportados a los operadores a través de cualquier canal de atención de las empresas operadoras deberán ser trasladados al OSIPTEL para su ingreso a nuestro sistema, lo cual permitirá identificar si son problemas puntuales o masivos, si ciertas zonas geográficas tienen limitaciones en la capacidad de red que tengan impacto en la calidad del servicio, brindar información al TRASU en los casos que considere pertinente, entre otros

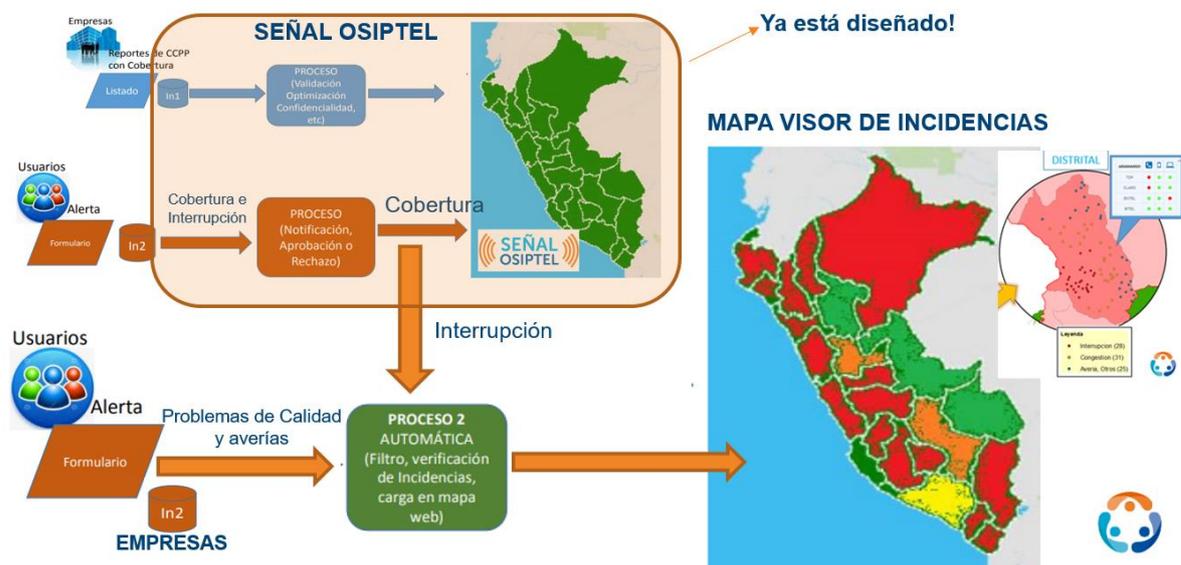
Cabe resaltar que el sistema de reportes no remplazaría, sino más bien complementa, la labor de la empresa operadora en tanto es una herramienta de apoyo para la labor de supervisión y fiscalización en aras de una mejor atención al usuario y detección temprana de futuros problemas de calidad y averías de los servicios públicos de telecomunicaciones.

A nivel internacional, esta propuesta es similar a la de Brasil, en el que el regulador de telecomunicaciones, ANATEL, ha implementado un centro de monitoreo de las redes de telecomunicaciones de los operadores, en el cual se visualiza las interrupciones y la



calidad del servicio a nivel de estación base del servicio móvil. Es preciso indicar que dicho Centro se alimenta de la información periódica enviada por las empresas operadoras periódicamente vía un enlace a un servidor de ANATEL. A través de dichos enlaces, se envía información en base a formatos preestablecidos, en los cuales se tiene una estructura de información definida con las empresas operadoras. El sistema, de forma automática, carga la información enviada por las empresas en una base de datos y lo muestra en formato gráfico en pantalla.

Imagen N° 3: Propuesta de solución: reporte de problemas de calidad y averías

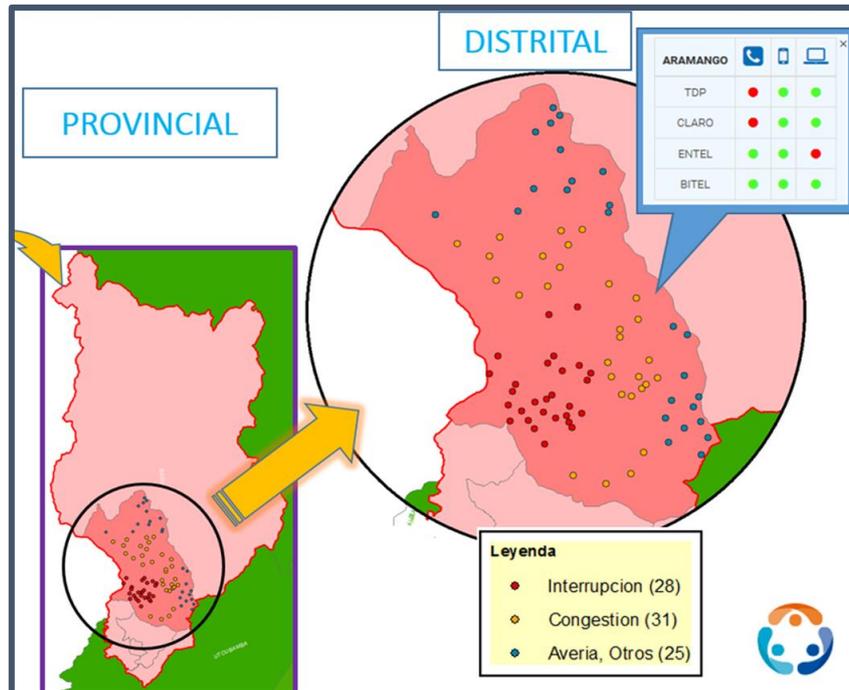


Con toda la información que se pueda recoger directamente a través de los reportes de los usuarios y de las empresas operadoras se podrá realizar un diagnóstico integral de los problemas de calidad y averías que se vienen presentando a nivel nacional en las distintas empresas operadoras, generándose reportes geográficos, que nos permitan focalizar los lugares y las redes que presentan estos problemas.

Asimismo, con dicha información se podrá tener en tiempo real identificadas las zonas con posibles incidentes del servicio. A su vez, monitorear en un mapa visor mediante iconos de alerta, el cual serviría de base para ir gestionando anticipadamente con las empresas.

- OSIPTEL
SISR
L. RAMOS
- OSIPTEL
SISR
L. GUZMAN
- OSIPTEL
SISR
P. CORDOVA
- OSIPTEL
SISR
A. CUYA
- OSIPTEL
SISR
R. GÓMEZ
- OSIPTEL
SISR
H. GUSUKUMA
- OSIPTEL
SISR
M. GONZALEZ



Imagen N°4: Mapa visor de problemas de calidad y averías


Adicionalmente, permitirá evaluar si es viable que el OSIPTEL pueda gestionar los casos por problemas de calidad que no estén relacionados con la falta de servicio. A mediano plazo, se evaluará la conveniencia de atender los problemas de calidad fuera del procedimiento de reclamos, a fin de lograr una solución más rápida y específica al problema que pueda estar presentándose.

3.2. Agentes involucrados y efectos del problema detectado

3.2.1. Impacto sobre los usuarios del procedimiento de reclamos

A. Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario

Los problemas descritos en la sección búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento afectan de forma directa a los usuarios pues el actual procedimiento cuenta con una alta complejidad en términos de etapas, plazos e instancias.

Es el usuario el que se encuentra en mayor desventaja por ser parte del proceso de manera no recurrente mientras que las empresas sí cuentan con información de casuística y tratamiento de los casos.

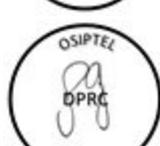
No obstante, la asimetría informativa en desmedro de los usuarios origina el uso inadecuado de materias reclamables, medios probatorios o procesos que llevan a


 L. RAMOS


 L. GUZMAN


 P. CORDOVA


 A. CUYA


 R. GÓMEZ


 H. GUSUKUMA


 M. GONZALEZ


 C. MAESAKA

resultados infructuosos tras un largo proceso que, únicamente, eleva la insatisfacción de los usuarios con el sistema de reclamo.

B. Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento de Reclamos que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario

Estos problemas afectan directamente al usuario pues le generan costos de transacción derivados del uso de tiempo y recursos al utilizar procedimientos o trámites que no tienen como resultado aquello que busca para solucionar los problemas que efectivamente enfrenta.

Asimismo, la existencia de varios plazos en el procedimiento puede llevar a confusión o ser muy costoso el conocer cada uno de ellos si se somete al procedimiento solo eventualmente.

C. Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia

Estos problemas impactan principalmente en los usuarios del procedimiento de reclamos en tanto en la mayoría de los casos reportados, el usuario no brinda información relevante que permita obtener resultados o soluciones acorde a la afectación experimentada.

Asimismo, el usuario enfrenta un procedimiento administrativo de reclamos con una duración extensa mientras la solución del problema podría ser esquivada por parte de las instancias de reclamos, ya que podría no existir una solución individual sino más bien, una solución masiva que requiera otro tipo de tratamiento.

3.2.2. Impacto sobre las empresas operadoras.

A. Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario

En el caso de las empresas operadoras, el problema descrito, las afecta de manera negativa por las siguientes razones:

- La complejidad del proceso y la falta de conocimiento adecuado por parte del personal de las empresas se evidencia en los resultados de la capacitación efectuada por el OSIPTEL. Esta falta de manejo apropiado de los casos impacta en las empresas debido a los resultados negativos en la segunda instancia del procedimiento tras la revocación de casos por parte del TRASU, en la aplicación del silencio administrativo positivo si no se observa los plazos, entre otros. Asimismo, la referida complejidad impacta de manera negativa en la percepción de los usuarios frente a su proveedora de servicios de telecomunicaciones.
- La falta de comprensión de las materias reclamables por parte del usuario exige de las empresas operadoras un mayor ejercicio de encauzamiento de los



reclamos, reprocesos en términos de plazos y pronunciamientos adicionales en las resoluciones de primera instancia.

- Por otro lado, la carencia actual referida a la falta de un sistema de seguimiento e información sobre plazos y ejecuciones puede tener un efecto negativo ya que puede llevar al usuario a presentar trámites adicionales en plazos que no corresponden.

No obstante, la situación actual de contar con formularios de reclamos que no exigen la presentación detallada de hechos que motivan los reclamos permite que las empresas operadoras se pronuncien con información general en sus resoluciones. Al cambiar esa situación, las empresas deberán presentar argumentos específicos y sustentados para resolver los reclamos.

B. *Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento de Reclamos que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario*

Estos problemas afectan desde dos ámbitos a las empresas operadoras:

- En la mayoría de las evidencias presentadas, se observa que los referidos problemas tienen un impacto negativo. En el caso de las quejas y apelaciones que concluyen sin que el TRASU aporte un valor agregado significativo, la situación actual es costosa para la empresa en tanto utiliza recursos para armar los expedientes, presentar descargos y elevarlos al TRASU. Otra situación de efecto negativo en la actualidad, es la existencia de varios plazos para resolver ya que puede llevar a error a las empresas al momento de resolver. Finalmente, la extensión del plazo para recibir reclamos puede representar un contingente grande que involucra mantener a disponibilidad la información de los usuarios hasta por dos años
- Por otro lado, el plazo máximo de dos meses que aplica actualmente para realizar las devoluciones ordenadas por el TRASU es amplio, por lo que no ejerce presión en las empresas para realizar una devolución de manera inmediata, por ende, un cambio en ese extremo podría afectarlas negativamente. Finalmente, en el caso de los expedientes por cargo ahora mantienen el incentivo de no elevar un determinado número de apelaciones en tanto los usuarios podrían optar por no seguir el proceso ante el regulador. En cambio, una modificación en el enfoque que conlleve a que la empresa que no eleve al TRASU la apelación del usuario, deba aplicar una solución anticipada, consideramos que beneficia al usuario.

C. *Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia*

La situación actual impacta negativamente en las empresas operadoras ya que no se cuenta con un registro de problemas de calidad y averías con campos de información mínimos que permitan ubicar de manera geo-referenciada, delimitar el período del problema, u otros detalles del inconveniente, conllevan a que se inicien procesos de



reclamos que no culminarían en acciones específicas para mejorar la calidad del servicio.

3.2.3. Impacto en el OSIPTEL.

En los tres ámbitos de intervención descritos, el impacto en el OSIPTEL es el de brindar y recibir un alto número de consultas sobre el procedimiento de reclamos, la atención de expedientes de apelación y quejas que no generan valor agregado, la falta de información que le permita ubicar y definir de manera más precisa los reclamos para diseñar políticas precisas en beneficio del sistema en su conjunto.

3.3. Permanencia del problema en caso de no intervención

A. Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario

La falta de intervención en la delimitación y definición de las materias reclamables mantendría la subestimación de algunas de ellas como facturación y mantendría la dificultad en la identificación de los problemas que efectivamente aquejan a los usuarios; así como la implementación y diseño de intervenciones más precisas.

El desconocimiento actual de las acciones a seguir y consecuencias de la presentación de algunos trámites con el consecuente incremento de estos, se mantendría. Por esto se considera necesario enfatizar en el incremento de información precisa a los usuarios mediante la emisión de una Guía de presentación de reclamos que explique la casuística relevante, mejores y más completos formularios a ser usados por los reclamantes, emisión de medios probatorios aprobados por el TRASU, etc.

Por otro lado, de no implementarse una plataforma de seguimiento a los reclamos que incluya alertas conllevaría a que se mantenga la presentación de trámites innecesarios e infructuosos.

B. Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento de Reclamos que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario

En caso de la permanencia del problema, se mantendría la elevación de apelaciones y quejas al TRASU que se han convertido en mero trámite que no beneficia a ninguno de los agentes ya que el OSIPTEL acoge una carga superior en la que no aporta un valor agregado significativo, la empresa invierte recursos en la elevación de la queja y los usuarios se ven sometidos a una espera que, en la mayoría de los casos, será infructuosa.

Por otro lado, de mantenerse la situación actual respecto al expediente por cargo, en la que es el usuario quien tiene la potestad de acercarse al OSIPTEL para solicitar dicha apertura, mientras que el TRASU, al recibir la información, podrá presumir que la empresa ha reconsiderado su decisión. No obstante, para resolver apropiadamente, el Tribunal debe solicitar información y buscar los descargos de la empresa, lo cual retrasa el proceso de solución de expedientes y resta credibilidad al proceso en sí, ya que es el



apelante quien debe acercarse a la autoridad con la información que previamente ha remitido a la empresa buscando la atención del Tribunal.

Por otro lado, las etapas que están relacionadas a la ejecución de algunos actos a cargo de las empresas operadoras, que ahora no están tienen plazos definidos, de seguir así se mantendría la eventual presentación de otro tipo de recursos que no aportan a la solución de los problemas o reclamos.

C. Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia

De mantener la situación actual sobre la problemática de los reclamos de calidad, no será posible conocer si estos involucran fallas masivas o individualizadas y por ende, ofrecer soluciones específicas. Asimismo, de mantenerse los formatos y forma de reporte actual no se podrán conocer las causas específicas y buscar soluciones rápidas ni intervenciones proactivas y regulatorias eficientes.

4. OBJETIVO Y BASE LEGAL DE LA INTERVENCIÓN

4.1. Objetivo de la Intervención

El objetivo general de la intervención sustentada en el presente informe es brindar mayor información al usuario respecto de las diversas etapas del proceso de reclamos, mejorar los distintos procedimientos tanto de primera como de segunda instancia; así como establecer reportes de información y plazos necesarios que permitan realizar un adecuado seguimiento y cumplimiento del proceso de reclamos.

4.2. Base Legal de la Intervención

El inciso 3) del Artículo 77 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N° 013-93-TCC, dispone que es función fundamental del OSIPTEL expedir directivas procesales para solucionar y resolver los reclamos de los usuarios de los servicios.

El artículo 74° del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, dispone que toda empresa que preste servicios públicos de telecomunicaciones deberá establecer una vía expeditiva para atender los reclamos que planteen los usuarios relacionados con los servicios; estableciendo los plazos y términos para resolver el reclamo, así como los casos en los que el usuario podrá recurrir al OSIPTEL, en caso de denegación de los mismos.

El artículo 23° y literal b) del artículo 25 del Reglamento General del OSIPTEL, Decreto Supremo 008-2001-PCM, por cuyas disposiciones el OSIPTEL ejerce su función normativa, dictando de manera exclusiva y dentro del ámbito de su competencia, reglamentos y normas de carácter general, aplicables a todos los administrados que se encuentren en las mismas condiciones. Estos reglamentos podrán definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de éstas con los usuarios.



Por otra parte, el OSIPTEL puede dictar reglas a las que están sujetos los procesos que se sigan ante cualquiera de los órganos funcionales del OSIPTEL, incluyendo los reglamentos de infracciones y sanciones, de reclamos de usuarios, de solución de controversias; y en general, los demás que sean necesarios según las normas pertinentes.

El artículo 3° de la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos -, modificada por Ley N° 27631, el cual establece que el OSIPTEL tiene asignada, entre otras, la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de su competencia, los reglamentos, normas que regulan los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios.

El artículo II del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, establece que las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la citada Ley.

5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES

5.1. Descripción de las alternativas disponibles

Las alternativas de solución disponibles y analizadas para la afrontar la problemática descrita serán desarrolladas seguidamente:

Alternativa 1: Mantener la situación actual del procedimiento de reclamos.

Esta alternativa no establece cambios a la norma vigente. Por lo tanto, se advierte que, se mantendrían los problemas detallados en la sección 3.1 del presente informe.

Alternativa 2: Implementar las diferentes modificaciones a efectos de brindar mayor información al usuario respecto de las diversas etapas del proceso de reclamos, mejorar los distintos procedimientos tanto de primera como de segunda instancia; así como establecer reportes de información y plazos necesarios que permitan realizar un adecuado seguimiento y cumplimiento del proceso de reclamos.

5.2. Análisis de alternativas

Al respecto, considerando que no todos los beneficios y costos que se derivan de las alternativas identificadas se pueden cuantificar o monetizar se ha optado por efectuar un Análisis Multicriterio (AMC)²⁴; este análisis permite identificar la mejor alternativa a

²⁴ El análisis multicriterio es un método que permite identificar la mejor alternativa a partir de un ranking de alternativas disponibles que se deriva de una ponderación de sub rankings respecto de criterios (o atributos) previamente definidos. Para ello, se deben definir:



partir de la ponderación de rankings respecto de criterios (o atributos) que se definirán más adelante.

Para esta modificación se propone la evaluación de los siguientes criterios o atributos:

- (i) **Información al usuario**: Califica la capacidad de las alternativas en brindar información más sencilla y que le permita decidir sobre los procedimientos o trámites que inicia para obtener un resultado específico. En tal sentido, se otorgará mayor calificación a la alternativa que permita brindar mejor información al usuario.

- (ii) **Costos para el regulador**: Califica el impacto que podría tener la medida en el regulador en tanto éste representa a la segunda instancia del procedimiento de reclamos y atiende las apelaciones y quejas de los usuarios. Así, se otorgará mayor calificación a la alternativa que permita que no se eleve la carga procesal que podría enfrentar el TRASU.

- (iii) **Seguimiento y control para el usuario**: Califica la mejor posibilidad que se ofrece al usuario para efectuar el seguimiento a los procedimientos que inicia. Por tanto, a mejor seguimiento y control, se otorgará mayor calificación.

- (iv) **Costos para las empresas operadoras**: Califica el costo para las empresas operadoras de implementar la alternativa en tanto ellas representan a la primera instancia del procedimiento de reclamos. En tal sentido, a mayor costo, se otorgará menor calificación.

- (v) **Mejor identificación y seguimiento de los problemas que afectan al usuario**: Califica la capacidad de la alternativa para lograr que se mejore la identificación y

Criterios o atributos: son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles.

Ponderaciones: son los pesos (importancia relativa) que se le otorgará a cada atributo de tal forma que la calificación para un determinado criterio o atributo sea más o menos relevante que el resto.

Una vez definidos los criterios (atributos) y las ponderaciones se procede, para cada uno de ellos, a calificar a las alternativas y darles un puntaje ordinal. Dicho porcentaje será ponderado de acuerdo a lo previamente definido.

Posteriormente se realiza la suma ponderada de calificaciones y se obtiene un total para cada alternativa, siendo la alternativa elegida la de mayor puntaje ponderado:

$$MAX \left[S_i = w_1s_{i1} + w_2s_{i2} + w_3s_{i3} + \dots + w_ns_{in} = \sum_{j=1}^n w_js_{ij} \right]$$

Donde w_1, \dots, w_n representan las ponderaciones para cada criterio (atributo) y s_{i1}, \dots, s_{in} , representan las calificaciones (puntajes) otorgadas, a la alternativa i, en cada uno de los criterios (atributos): desde el criterio 1 hasta el criterio n.



seguimiento de los problemas que afectan al usuario lo cual redundará en la implementación de intervenciones proactivas más precisas. Así, a mejor identificación, mejor calificación.

Estos cinco aspectos se han evaluado en las alternativas descritas y el detalle se presenta a continuación. En la tabla N°11 se han identificado los principales conceptos que involucran el costo de implementación de las modificaciones sugeridas; como se observa, tanto en los usuarios como en ambas instancias del procedimiento de reclamos se ha considerado como el principal, el costo de adecuación y despliegue de dichas modificaciones.

Por otro lado, en la Tabla N° 12 se plantean los principales beneficios de la implementación de la alternativa 2 en los tres aspectos o grandes grupos en los que se han incluido las diferentes modificaciones. Como se muestra, en el caso de los usuarios se obtiene una reducción en la complejidad del proceso y ahorros derivados de la reducción de reclamos, recursos de apelación o quejas que no iniciaría, tras la puesta en marcha de la modificación. Asimismo, en ambas instancias del procedimiento de reclamos se observaría una reducción en la carga procesal que ahora enfrenta.



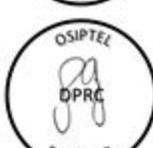
Tabla N°11: Costos asociados a la implementación de la alternativa 2 versus la alternativa 1

	Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario	Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario	Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia
(i) Información al usuario	Adecuación al nuevo proceso regulatorio	Adecuación al nuevo proceso regulatorio	--
(ii) Costos para el regulador	Adecuación al nuevo proceso regulatorio y despliegue	Adecuación al nuevo proceso regulatorio y despliegue	Adecuación al nuevo proceso regulatorio y despliegue
(iii) Seguimiento y control para el usuario	--	--	--
(iv) Costos para las empresas operadoras	Conocimiento del nuevo proceso regulatorio: capacitación	Conocimiento del nuevo proceso regulatorio: capacitación y adecuación	Conocimiento del nuevo proceso regulatorio: capacitación y adecuación
(v) Mejor identificación y seguimiento de los problemas que afectan al usuario	--	--	--



Tabla N°12: Beneficios asociados a la implementación de la alternativa 2 versus la alternativa 1

	Búsqueda de información más precisa y seguimiento al procedimiento en beneficio del usuario	Uso de procedimientos establecidos en el Reglamento que son innecesarios para la solución de los problemas que afectan al usuario	Ausencia de identificación precisa de los problemas de calidad evidenciados en los reclamos por esta materia
(i) Información al usuario	Reducción en la complejidad del proceso.	Ahorros derivados del uso de tiempo y recursos al utilizar procedimientos o trámites no fructíferos	Ahorros derivados del uso de tiempo y recursos al utilizar procedimientos o trámites no fructíferos.
(ii) Para el regulador	Reducción en el número de expedientes que se elevan a la segunda instancia	Reducción en el número de expedientes en los que el valor agregado por el TRASU no es relevante	Información requerida permitirá ubicar las zonas con problemas de calidad y definir de manera más precisa las políticas a implementar
(iii) Seguimiento y control para el usuario	Uso de los procedimientos adecuados para resolver los problemas específicos que lo enfrentan	Menor tiempo de espera en la resolución de reclamos. Seguridad del encauzamiento adecuado de su proceso	Mejor y mayor información puesta a disposición para mejorar la toma de decisiones
(iv) Para las empresas operadoras	Reducción en la carga procesal al tener el usuario amplia información sobre los procedimientos y potenciales resultados	Reducción de la carga procesal que deberá atender y/o elevar al TRASU	Permitirá una mejor identificación y uniformidad de los problemas de calidad y por ende, tomará decisiones informadas
(v) Mejor identificación y seguimiento de los problemas que afectan al usuario	Mejores insumos para intervenciones más precisas.	Uso más eficiente de los recursos a disposición de los usuarios	Propiciará mejores decisiones de consumo al identificar zonas con problemas de calidad



Si bien en este análisis multicriterio se ha determinado que, no todos los beneficios y costos que se derivan de las alternativas identificadas se pueden cuantificar o monetizar, sí se ha incluido el dimensionamiento de uno de los criterios, el de costo neto para las empresas operadoras y el regulador.

Así se analizará de manera conjunta los dos criterios arriba descritos, de manera tal que, permita evaluar el impacto general de las alternativas, tanto para el OSIPTEL como para las empresas operadoras. Es decir, se evaluará la capacidad de las alternativas para generar ahorros/costos en el proceso total de resolución de expedientes de apelación y/o quejas los que se verán reducidos con los cambios propuestos.

En tal sentido, el diagrama siguiente muestra el escenario del procedimiento actual. Como se observa, este, en términos generales, consta de tres etapas diferenciadas:

Etapas a: Tras la presentación del recurso de apelación o queja, la empresa operadora analiza la información remitida por el usuario y elabora un informe que elevará al TRASU en el que se incluye el motivo del reclamo, la información sobre el mismo, las pruebas actuadas y un pronunciamiento respecto a cada uno de los hechos expuestos en el recurso de apelación o queja²⁵.

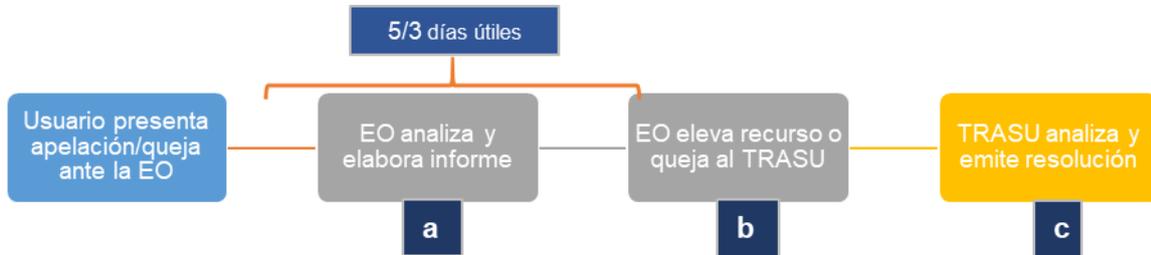
Etapas b: La empresa remite el expediente completo que incluye el recurso de apelación o queja, su informe de descargo, entre otros. El plazo total con el que cuenta la empresa para efectuar las etapas a. y b. es de cinco (5) o tres (3) días útiles, dependiendo de si es apelación o queja.

Etapas c: Tras la elevación efectuada por la empresa operadora, según lo establecido en el Reglamento de reclamos, el TRASU cuenta con un plazo que va desde 13 hasta 25 días útiles para emitir la resolución que pone fin a la vía administrativa, dependiendo del tipo de expediente.

Al respecto, en el caso de los expedientes de apelación en los que el TRASU resuelve dar por concluido y no se pronuncia sobre el fondo de la reclamación del usuario, es posible señalar que las etapas a. y c. del Diagrama N°2 representan una duplicidad de actividades en el proceso. Así, tal como se ha descrito, en la actualidad, las empresas operadoras realizan una evaluación de la apelación presentada por los usuarios con la finalidad de elaborar el informe respecto a los hechos expuestos en dicho recurso al elevarlo al Tribunal mientras que este Colegiado, a su vez, analiza los hechos incluidos en el expediente sin decidir por el fondo mas solo declara "dar por concluido", en tanto la empresa ya acogió lo solicitado por el usuario. Así, no se incluye un valor agregado y se mantiene en espera al usuario a lo largo del procedimiento.

²⁵ Reglamento de reclamos: Artículo 61°.- Remisión del recurso de apelación al TRASU y Artículo 74°.- Remisión de la queja al TRASU.



Diagrama N° 2: Procedimiento Actual


Fuente: Reglamento de Reclamos. Elaboración propia. EO: empresa operadora.

De esta forma, en la propuesta planteada en la sección 3.1.2 se plantea la eliminación de las etapas **a.**, **b.** y **c.** en tanto el usuario podría obtener una solución más directa por parte de la empresa sin necesidad de iniciar el procedimiento administrativo de reclamos.

Con la finalidad de calcular el potencial ahorro de la alternativa propuesta, la comparación de diagramas permite evidenciar que la etapa **a.**, **b.** ni la etapa **c.** se llevarían a cabo, de implementarse el procedimiento propuesto. Finalmente, existe una etapa posterior que es la notificación al usuario cuyo costo no se está cuantificando en tanto es marginal ya que en su mayoría se realiza de manera digital.

De manera específica, el ahorro de la implementación de la alternativa propuesta estaría representado por la siguiente ecuación:

$$S = \text{Costo (a)} + \text{Costo (b)} + \text{Costo (c)}$$

Donde:

$S =$ Ahorro total.

Costo (.) = Costo de la etapa señalada.

Siempre y cuando el resultado de esta ecuación sea positivo, la alternativa propuesta sería la preferida en términos de ahorros al OSIPTEL y costos a las empresas operadoras²⁶. Así, como primer punto se analiza el costo de la etapa **b.** en la que la empresa no elevaría los expedientes. Dado que, en el actual Estado de emergencia, la elevación es digital, no se está considerando el costo marginal de elevación de estos expedientes ya que las empresas deben mantener dicho sistema para la respectiva elevación del resto de apelaciones y quejas.

Costo (a + c): Costo de la evaluación del expediente por parte de la empresa y el regulador

El costo de esta etapa está relacionado a la eliminación de una de las actividades del procedimiento actual que debe ser considerada como repetida ya que la realiza la empresa operadora y el TRASU. Al respecto, con la finalidad de ilustrar sobre la magnitud de los costos asociados a la evaluación de los expedientes de apelación declarados dar por concluido y los

²⁶ Esta metodología fue utilizada con un razonamiento similar en el Informe N° N° 00027-ST/2018.



tipos de quejas descritos en la Tabla N° 7 de la sección 3.1.2²⁷ un proxy a ser utilizado en esta etapa es el costo de mano de obra necesaria para realizar dicha labor. Con este fin, se ha tomado en cuenta el número de expedientes resueltos (del tipo específico), la participación del trabajo de los analistas, así como, el ingreso mensual de cada uno de ellos. En el cuadro siguiente se muestran los elementos tomados en cuenta para el cálculo:

Tabla N° 13: Costo del análisis del expediente

Elementos	Costo
Costo de remuneración promedio (S/ por mes) ²⁸	2 338
Cantidad de expedientes ²⁹ mensual promedio	1 260
Número de analistas ³⁰	6
Costo de análisis mensual en remuneraciones (S/)	14 028

Al ser esta una etapa que se eliminaría tras la implementación del procedimiento propuesto, el costo mensual señalado en el Tabla N° 13 representa un ahorro de la implementación de la modificación normativa. En este caso específico, sería un ahorro para la empresa operadora y para el OSIPTEL. Es decir, en total se obtendría un ahorro mensual de recursos de S/28 056 soles; lo cual equivale a 6.38 UIT³¹.

No obstante, como se indicó en la tabla N°11, la propuesta implica costos de capacitación y despliegue para las empresas y el regulador. Para obtener este costo se ha tomado el dato calculado en el documento aprobado por el Consejo Directivo del OSIPTEL respecto a la Guía de Multas³². En este informe se realiza una estimación para la variable “Conocimiento del proceso regulatorio” la cual representa el costo en el que debe incurrir una empresa operadora para dar a conocer internamente la normativa relacionada con los plazos y/u obligaciones establecidas a efectos de minimizar las posibles infracciones que se generen debido al desconocimiento de la norma por parte del personal del operador.

La estimación de este parámetro ha considerado que la capacitación se realiza con una frecuencia mensual y una duración de “5” días a cargo de un equipo de tres profesionales cuyo salario individual ha sido establecido en S/ 7000. Así, el valor se obtiene aplicando la siguiente ecuación:

²⁷ El costo total de la evaluación del total de expedientes que resuelve el TRASU incluye costos fijos y variables, muchos de los cuales son costos compartidos entre el total y distintos tipos de expedientes.

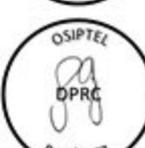
²⁸ <https://www.ponteencarrera.pe/pec-portal-web/>. Se consideró la información para Ingresos mensuales de trabajadores jóvenes que egresaron de la universidad entre 2016 y 2018, en específico, abogados.

²⁹ La cantidad mensual se ha tomado de las tablas N°7 y N°8 que proyecta la reducción del número de expedientes elevados según datos del 2020.

³⁰ Este número de analistas se obtiene de suponer que se pueden expedir 10 expedientes diarios.

³¹ Unidad Impositiva Tributaria.

³² OSIPTEL – Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (2019), “Informe que sustenta la guía de cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores del OSIPTEL”, aprobado en Sesión N° 726/19 del Consejo Directivo del OSIPTEL.



$$\frac{\text{Sueldo mensual} \times \text{N}^\circ \text{ personas} \times \text{N}^\circ \text{ días de capacitación}}{\text{N}^\circ \text{ días laborables} \times \text{UIT}}$$

Y la inclusión de los valores:

$$\begin{aligned} & \frac{S/7000 \times 3 \times 5}{22 \times S/4400} \\ & = 1.08 \text{ UIT.} \end{aligned}$$

Si consideramos este costo calculado como de aplicación para la empresa operadora y el regulador, se tiene un costo total de 2.16 UIT.

Finalmente, al comparar los ahorros y costos generados, bajo los supuestos aquí considerados, se tiene que el beneficio neto mensual es positivo por lo cual el criterio de costos incluido en las tablas N°11 y N°12 evidencian que las modificaciones propuestas, que tendrían como resultado esperado la reducción del número de expedientes de apelación y quejas, son favorables para las dos instancias del procedimiento.

Tabla N° 14: Balance de ahorros y costos de implementar la alternativa N°2 en uno de los criterios evaluados

En UIT		
Ahorro mensual	Costo mensual	Beneficio neto mensual
6.38	2.16	4.22

Teniendo esto en consideración se procederá e evaluar el resto de criterios.

De otro lado, respecto de las ponderaciones de cada uno de los criterios antes definidos se plantea la misma para cada uno de ellos, es decir, 0.20. Asimismo, sobre la calificación a ser asignada a cada criterio o atributo analizado, se propone la siguiente:

- Calificación baja : -1.
- Calificación neutral: 0.
- Calificación alta : 1.

En ese sentido, a continuación, se procede a realizar la calificación de los atributos de cada alternativa disponible:



Tabla N°15: Matriz de análisis de alternativas

Atributo	Alternativa 1: Mantener la situación actual del procedimiento de reclamos	Alternativa 2: Implementar las diferentes modificaciones planteadas
Información al usuario	<u>BAJA</u> El actual procedimiento ofrece mucha información sin enfatizar en aquella más útil y relevante para los usuarios.	<u>ALTA</u> Los diversos cambios sugeridos ofrecerán información específica a los usuarios en cada una de las etapas del procedimiento, así como sus posibles escenarios resultantes.
Costos para el regulador	<u>BAJA</u> Esta alternativa ha facilitado que se eleven expedientes al regulador sobre los que no aporta mayor valor agregado, incrementando la carga resolutive.	<u>ALTA</u> La implementación de las diversas medidas conseguiría que se eleve un menor número de expedientes; de esta forma, el TRASU podrá enfocarse en aquellos que requieren de un pronunciamiento efectivo y rápido, en beneficio de los usuarios.
Seguimiento y control para el usuario	<u>BAJA</u> Con el procedimiento actual, el usuario no tiene acceso a ninguna plataforma que le ofrezca un seguimiento y alertas a lo largo del procedimiento.	<u>ALTA</u> Se busca la implementación de una plataforma de seguimiento y alertas para las etapas más relevantes del procedimiento de reclamos.
Costos para las empresas operadoras	<u>NEUTRAL</u> Con esta alternativa, las empresas mantendrían sus costos actuales.	<u>BAJA</u> La implementación de los distintos cambios sugeridos representará un beneficio neto (Ver Tabla N°14) para las empresas operadoras.
Mejor identificación y seguimiento de los problemas que afectan al usuario	<u>BAJA</u> Con el procedimiento actual se cuenta con información difusa que dificulta la identificación de la problemática que afecta a los usuarios.	<u>ALTA</u> La reorganización de las materias reclamables, en función del problema efectivo que enfrenta el usuario, permitirá generar diagnósticos más certeros y políticas más efectivas.

De acuerdo al análisis efectuado, se obtiene la siguiente tabla de calificaciones:



Tabla N° 16: Puntaje de las alternativas

Atributo	Alternativa 1	Alternativa 2	Ponderación
Información al usuario	-1	1	0.20
Costos para el regulador	-1	1	0.20
Seguimiento y control para el usuario	-1	1	0.20
Costos a las empresas operadoras	0	1	0.20
Mejor identificación de los problemas que afectan al usuario	-1	1	0.20
Calificación Final	-0.80	1.00	

Finalmente, sobre la base de la evaluación realizada y las ponderaciones definidas, la Alternativa 2 tiene una calificación final de 1 mientras que la Alternativa 1 tiene una calificación final de -0.80. En tal sentido, la alternativa 2 es la elegida ya que obtuvo el puntaje más alto.

5.3. Propuesta de solución

De acuerdo a los datos obtenidos, se ha optado por aquella alternativa que resulta más ventajosa en función a los atributos y ponderaciones otorgadas.

Esta es la alternativa de implementar las modificaciones al Reglamento de Reclamos para atender los problemas mencionados en la sección 3.1 de este informe.

6. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

6.1. Aplicación de la solución

La modificación planteada se adjunta en el Anexo N°1.

7. DIFUSIÓN DE LA NORMATIVA

7.1. Antes de la aprobación del proyecto de norma

Conforme al procedimiento ISO para la Emisión de Normas por el Consejo Directivo, la propuesta fue remitida a las distintas Unidades Orgánicas del OSIPTEL para que presenten sus comentarios, los cuales fueron analizados por el Comité Inter-Gerencial e incorporados a la propuesta normativa.

Posteriormente, conforme al procedimiento, y por temas de transparencia, el presente análisis y el proyecto de resolución fueron publicados para comentarios. De esta manera, las empresas operadoras interesadas tuvieron un plazo de treinta (30) días hábiles para emitir sus comentarios al proyecto.

7.2. Después de la aprobación del proyecto de la modificación normativa

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 0052-2021-CD/OSIPTEL, publicada en el diario oficial El Peruano el 07 de abril de 2021 se dispuso la publicación para comentarios



del proyecto de norma que modifica el reglamento para la atención de gestiones y reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

El referido proyecto recibió comentarios de diversos agentes quienes remitieron las siguientes comunicaciones:

- Carta N° 0432-2021/DL, remitida por la empresa Viettel Perú S.A.C. (en adelante, BITEL) con fecha 13 de mayo de 2021 (SISDOC 09209-2021/SSB01).
- Carta S/N, remitida por la Asociación Interamericana de Empresas de Telecomunicaciones (en adelante, ASIET) con fecha 14 de mayo de 2021 (SISDOC 09349-2021/SSB01).
- Carta N° DMR-CE-1233-21, remitida por la empresa América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, AMÉRICA MÓVIL) con fecha 19 de mayo de 2021 (SISDOC 09698-2021/SSB01).
- Carta S/N, remitida por la empresa Directv Peru S.R.L. (en adelante, DIRECTV) con fecha 19 de mayo de 2021 (SISDOC 09729-2021/SSB01).
- Carta S/N, remitida por la empresa Flash Servicios Perú S.R.L. (en adelante, FLASH) con fecha 19 de mayo de 2021 (SISDOC 09736-2021/SSB01).
- Carta S/N, remitida por la empresa Hughes de Perú S.R.L. (en adelante, HUGUES) con fecha 19 de mayo de 2021 (SISDOC 09734-2021/SSB01).
- Carta N° CGR-1357/2021, remitida por la empresa Entel Perú S.A. (en adelante, ENTEL) con fecha 20 de mayo de 2021 (SISDOC 09762-2021/SSB01).
- Oficio N° 193-2021-DP/AMASPPI, remitida por la Defensoría del Pueblo con fecha 21 de mayo de 2021 (SISDOC 09905-2021/SSB01).
- Informe N° 007-2021-DP/AMASPPI, remitida por la Defensoría del Pueblo con fecha 24 de junio de 2021 (SISDOC 12545-2021/SSB01).
- Carta N° TDP-1575-AG-GER-21, remitida por la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, TELEFÓNICA) con fecha 25 de mayo de 2021 (SISDOC 10130-2021/SSB01).

Al respecto, los referidos comentarios han sido evaluados en la correspondiente Matriz de Comentarios que se adjunta al presente informe.

7.3. Plazos de implementación

A efectos de implementar la modificación del Reglamento de Reclamos, se establecen los siguientes plazos:

Plazos para actividades a cargo del OSIPTEL

- (i) El Instructivo Técnico para el envío de información al OSIPTEL sobre los reportes de calidad y avería, incluyendo los formatos de registro de dichos reportes, será desarrollado en el plazo máximo de **tres (3) meses** desde la publicación de la norma.
- (ii) El TRASU desarrollará la lista y descripción detallada de los medios probatorios que pueden actuarse para la solución de los reclamos, así como los criterios sobre las acciones a implementar en caso el sentido de la resolución emitida en primera o segunda instancia administrativa sea fundado, para lo cual, cuenta con un plazo máximo de **tres (3) meses** desde la publicación de la norma.



- (iii) También es importante desarrollar una Guía sencilla y de fácil lectura que resuma toda la información necesaria respecto a los procedimientos vinculados a los reclamos, los requisitos, los formularios, los medios probatorios, entre otros, los cuales serán de gran utilidad para los usuarios e incluso para los asesores de atención al cliente de las empresas operadoras. Para esta actividad, se ha considerado un plazo máximo de **cuatro (4) meses**, contados a partir del vencimiento del plazo otorgado para la emisión de la lista y criterios encargados al TRASU.
- (iv) A los **dos (2) años** de la publicación de la norma, el OSIPTEL evalúa el impacto de las modificaciones realizadas.

Plazos para las empresas operadoras

- (i) Considerando que las resoluciones o decisiones que ponen fin al procedimiento de reclamo deben ejecutarse en un plazo razonable, se considera necesario que los artículos referidos a la **ejecución de las resoluciones de primera y segunda instancia, SAR, SAP y SARA, así como la comunicación al usuario sobre dicha ejecución**, entren en vigencia a los **dos (2) meses** de publicada la norma.
- (ii) En virtud de los cambios propuestos y los ajustes realizados a los procedimientos vinculados a los reclamos que van a tener impacto en los sistemas de las empresas operadoras, así como en la forma de atención de los asesores a cargo de estos procesos, se establece **un plazo de diez (10) meses para las demás disposiciones de la norma, salvo respecto del uso de formularios digitales en los puntos de venta de atención a usuarios de las empresas operadoras ubicados en zonas rurales, el cual entraría en vigencia a los dieciséis (16) meses de publicada la norma**. Este plazo considera un periodo de validación de los procesos involucrados.

Considerando que la modificación normativa impacta en un número considerable de artículos, se dispone la elaboración de un Texto Único Ordenado del Reglamento de Reclamos, en un plazo máximo de nueve (9) meses de publicada la norma.

B. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto en el presente Informe, el Comité Inter-Gerencial concluye en la necesidad de proponer modificaciones al Reglamento de Reclamos, con la finalidad de plantear mecanismos que permitan:

- 8.1 Brindar mayor información al usuario respecto de las diversas etapas del proceso de reclamos. Para tal efecto, se plantea: (i) contar una mejor definición de las materias reclamables, a fin de enfatizar el problema real del usuario, (ii) mantener informado al usuario en las etapas importantes del proceso de reclamo, apelación o queja, según corresponda, (iii) contar con nuevos formularios de reclamos, apelaciones y quejas que contengan información relevante para sean resueltos de forma adecuada; (iv) elaborar una Guía de presentación de reclamos, que permita contar con información útil y amigable para el usuario; entre otros aspectos.



8.2 Mejorar los distintos procedimientos, tanto de primera como de segunda instancia, que eviten trámites innecesarios al usuario, tales como: (i) en aquellos casos en los cuales la empresa operadora deba aplicar el silencio administrativo positivo o la solución anticipada de recursos de apelación, no resulta necesario que se eleve el expediente a segunda instancia; (ii) se reduzcan los plazos de presentación de reclamos; (iii) se mejoren aspectos referidos al encauzamiento de las materias reclamables; y (iv) se establezcan condiciones para la presentación de reclamos por teléfono, similares a las dispuestas para las apelaciones y quejas por teléfono; entre otros.

8.3 Establecer reportes de información y plazos necesarios que permitan realizar un adecuado seguimiento y cumplimiento del proceso de reclamos. Para ello, se plantea establecer un sistema de reportes al OSIPTEL sobre problemas de calidad y de averías tanto por parte de los usuarios como de las empresas operadoras; a efectos de permitir identificar la causa raíz y tratamiento de solución en casos masivos e individuales, así como también se plantean establecimientos de plazos en los distintos procesos que permitan realizar un mejor seguimiento de los mismos.

8.4 Las medidas descritas requieren un plazo de implementación con acciones a desarrollarse de manera paralela y cuya máxima extensión alcanza los diez meses, a excepción de lo previsto en el artículo 18 respecto de los puntos de venta de atención a usuarios ubicados en zonas rurales, el cual entra en vigencia a los dieciséis (16) meses.

9. RECOMENDACIONES

Se recomienda elevar el presente informe al Consejo Directivo para su respectiva aprobación, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

