

A	:	DAVID VILLAVICENCIO FERNANDEZ GERENTE GENERAL (E)
ASUNTO	:	PROPUESTA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO PARA LA ATENCIÓN DE GESTIONES Y RECLAMOS DE LOS USUARIOS A EFECTOS DE INCLUIR DISPOSICIONES APLICABLES A LOS CANALES DE PRESENTACIÓN DE RECLAMOS, APELACIONES Y QUEJAS.
REFERENCIA	:	MEMORANDO N° 238-GG/2020 que conforma el Comité Inter-Gerencial con el fin de elaborar propuestas normativas que modifiquen el Reglamento para la atención de Reclamos de Usuarios.
FECHA	:	20 de noviembre de 2020



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

ÍNDICE

1. OBJETIVO	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA.....	3
3. CONTEXTO ACTUAL Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	3
3.1 Antecedentes	3
3.2 Sobre la legalidad de la permanencia definitiva de la medida extraordinaria ...	5
3.3 Planteamiento del problema	6
3.4 Posibles causas del problema	7
4. PERMANENCIA DEL PROBLEMA EN CASO DE NO INTERVENCIÓN.....	14
5. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL	15
5.1 Objetivo de la Intervención	15
5.2 Base legal para la intervención.....	15
6. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES.....	16
6.1 Descripción de las alternativas disponibles	16
6.2 Análisis de alternativas.....	16
6.3 Propuesta de solución	20
7. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA.....	20
7.1 Aplicación de la solución	20
8. DIFUSIÓN DE LA NORMA	21
8.1 Antes de la aprobación de la norma	21
8.2 Después de la aprobación del proyecto de norma.....	22
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	22



1. OBJETIVO

Evaluar y proponer la modificación del “Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones” (en adelante, el Reglamento de Reclamos); a efectos de incluir disposiciones aplicables a los canales de presentación de reclamos, apelaciones y quejas que permitan asegurar la condición de abonado o usuario evitando la utilización inadecuada y de mala fe procesal que pueda afectar al sistema de reclamos y en consecuencia a los usuarios en el marco del procedimiento de reclamos.


Cabe precisar que, las propuestas antes señaladas han sido trabajadas y coordinadas con el Comité Inter-Gerencial conformado mediante Memorando N° 238-GG/2020.

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 propuesta de Norma que modifica el Reglamento de Reclamos cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

3. CONTEXTO ACTUAL Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA


3.1 Antecedentes




Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 051-2018-CD/OSIPTEL de fecha 22 de febrero de 2018, el OSIPTEL aprobó las Medidas Extraordinarias relacionadas al Procedimiento de Atención de Reclamos de Usuarios, las mismas 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.




En tal sentido, se evitaría el colapso del sistema en sí que se había visto sometido a un alto ingreso de reclamos, recursos de apelación y quejas. Estos últimos incluso habían sobrepasado la capacidad resolutoria del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) cuyos plazos de atención de expedientes se extendieron a niveles superiores a los establecidos en la normativa.




Así, como parte de las referidas medidas, se estableció la suspensión, por el plazo de dieciocho (18) meses, del artículo 25° numeral 2 del Reglamento de Reclamos referido a la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios del servicio público móvil.



Al respecto, dicha medida se aplicó específicamente al servicio público móvil determinando que el único agente habilitado para participar en el procedimiento de reclamos era el abonado de este servicio. Esto a diferencia del resto de servicios de telecomunicaciones en los cuales los usuarios están también legitimados para acceder al procedimiento de reclamos.



Esta medida extraordinaria temporal, en específico, respondía a dos aspectos observados: en primer lugar, a la naturaleza del servicio público móvil que tiene la característica de ser un servicio de uso personal; y en efecto, es esperable que dentro de un procedimiento de reclamo quien tenga la condición de reclamante sea el mismo abonado y como segundo









punto, en el período que se emitieron las referidas medidas se habían detectado casos relacionados al acceso a la información de abonados por parte de terceros no autorizados.

Así, en el Informe N° 0005-ST/2018¹ se señaló la detección del caso de algunos abonados del servicio quienes manifestaron haber efectuado el pago de sus recibos a través de agentes bancarios en forma oportuna; y no obstante, la empresa operadora efectuó el corte de sus servicios. A través del OSIPTTEL los abonados efectuaron consultas a la empresa operadora respectiva, siendo la respuesta que los recibos presuntamente cancelados a través de agentes bancarios habían sido reclamados y, al haber concluido el procedimiento correspondiente con un resultado desfavorable para el usuario, la empresa operadora efectuó el corte del servicio. Al respecto, los abonados reiteraron que habían cancelado sus recibos en ciertas sedes de agentes bancarios y que desconocían haber iniciado un procedimiento administrativo de reclamo bajo cualquier concepto.

Posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 109-2019- CD/OSIPTTEL, publicada el 22 de agosto de 2019, se decidió ampliar por doce meses adicionales la referida medida extraordinaria temporal. Esto debido a que se había presentado un impacto positivo de la medida y con la ampliación se buscaba generar un mayor impacto sobre los indicadores del procedimiento de reclamos en ambas instancias administrativas.²

Finalmente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 100-2020-CD/OSIPTTEL 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

¹ Informe "Medidas extraordinarias para agilizar el procedimiento de reclamos" que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 051-2018-CD/OSIPTTEL.

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/OSIPTTEL.

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 OSIPTEL³ 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 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 finaliza el 31 de diciembre de 2020.

A manera de resumen se puede afirmar que los resultados alcanzados tras la aplicación de la medida extraordinaria sobre el sujeto activo del procedimiento de reclamos aplicado únicamente al abonado del servicio público móvil han sido beneficiosos para el sistema de reclamos en primera y segunda instancia administrativa.

3.2 Sobre la legalidad de la permanencia definitiva de la medida extraordinaria

Como se ha señalado hasta el momento, la aplicación de la medida extraordinaria que delimita al abonado como único sujeto activo legitimado para la participación en el procedimiento de reclamos de los servicios ha permitido agilizar el procedimiento actual

No obstante, el otorgamiento de la categoría de permanente a la referida medida colisionaría con lo establecido en normas legales de superior jerarquía por lo cual la modificación del Reglamento de Reclamos en este sentido no resulta viable.

Al respecto, el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁴, en adelante, Ley de Telecomunicaciones, su Reglamento⁵ y el Código de Protección y Defensa del Consumidor⁶, reconocen el derecho de los usuarios a presentar reclamos ante las empresas operadoras. Distinguiendo este agente del abonado, el cual también cuenta con ese derecho.

Así, el artículo 74 de la Ley de Telecomunicaciones señala que toda empresa que preste servicios públicos de telecomunicaciones deberá establecer una vía expeditiva para atender los reclamos relacionados con los servicios que planteen los usuarios.

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones define al usuario como la *“persona natural o jurídica que en forma eventual o permanente tiene acceso a algún servicio público o privado de telecomunicaciones”* y al abonado como *“el usuario que ha celebrado un*

³ Es decir, el levantamiento de la medida de manera inmediata.

⁴ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 027-2004-MTC.

⁵ Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC.

⁶ Aprobado por Ley N° 29571.



contrato de prestación de servicios de telecomunicaciones con una empresa prestadora de servicios públicos”.

Por su parte, en el numeral 1 del Artículo IV del Título Preliminar del Código de Consumo, se define a los consumidores o usuarios con el siguiente texto:

“1. Consumidores o usuarios

1.1 Las personas naturales o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales productos o servicios materiales e inmateriales, en beneficio propio o de su grupo familiar o social, actuando así en un ámbito ajeno a una actividad empresarial o profesional. No se considera consumidor para efectos de este Código a quien adquiere, utiliza o disfruta de un producto o servicio normalmente destinado para los fines de su actividad como proveedor.

1.3 En caso de duda sobre el destino final de determinado producto o servicio, se califica como consumidor a quien lo adquiere, usa o disfruta.”

Asimismo, el artículo 65 del Código de Consumo, correspondiente al capítulo de servicios públicos, establece que “los usuarios tienen derecho a que sus reclamaciones vinculadas a la prestación de servicios públicos sean resueltas en última instancia administrativa por el organismo regulador respectivo”.

En línea con lo mencionado, si bien a través de la aprobación de la Resolución N°051-2018-CD/OSIPTEL se restringió temporalmente la posibilidad que los usuarios del servicio móvil interpusieran reclamos, se debe tener en cuenta que ello fue producto de una situación excepcional y cuya vigencia termina el próximo 31 de diciembre de 2020.

Por ende, fue necesario restablecer el derecho de los usuarios a interponer reclamos, el cual se encuentra reconocido por normas con rango de ley, por lo que este no se podría restringir de forma permanente.

3.3 Planteamiento del problema

El principal problema a tratarse es la utilización inadecuada de los canales de presentación de reclamos, apelaciones y quejas, toda vez que, en una situación de utilización irrestricta de estos canales se ha evidenciado un comportamiento oportunista de mala fe procesal de parte personas inescrupulosas (en su mayoría tramitadores) que desean aprovecharse de la suspensión del pago del monto reclamado y otros mecanismos propios del procedimiento administrativo, generando así una afectación al sistema de reclamos y en consecuencia a los usuarios en el marco del procedimiento de reclamos.

En efecto, tal como se ha señalado en la sección de antecedentes, las instancias del procedimiento de reclamos de los servicios de telecomunicaciones afrontaron una situación crítica por una carga importante de expedientes, lo cual impactaba negativamente en el usuario. En el caso de la segunda instancia, dicha carga superó la capacidad resolutoria del Tribunal y se manifestaron impactos importantes, tales como la acumulación de expedientes pendientes de atención y la extensión del plazo de resolución para su atención.

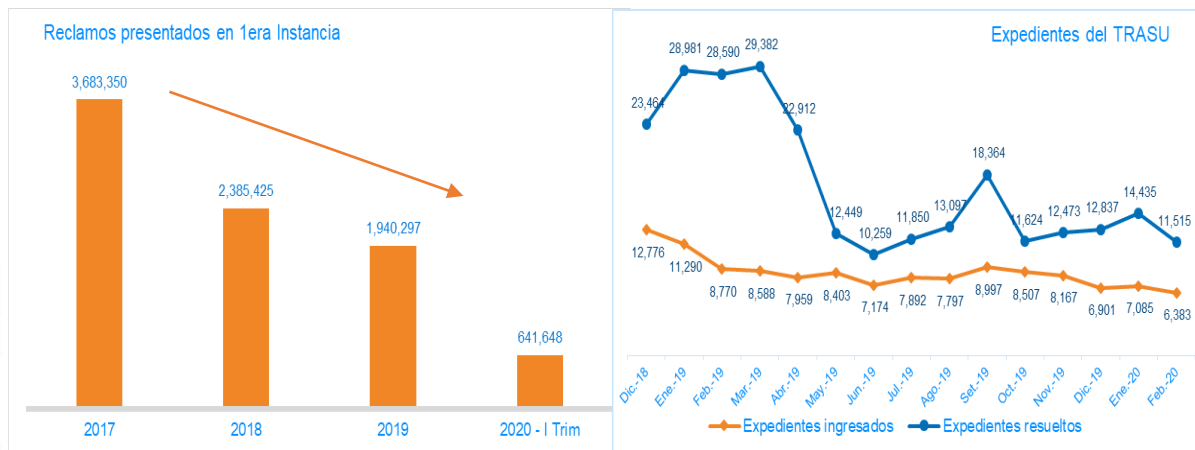
Esta situación, además de sobrecargar ambas instancias del procedimiento socava la confianza de los usuarios del procedimiento que legítimamente recurren a él en busca de una solución oportuna. Por esta razón, es importante para este organismo implementar las medidas adecuadas para garantizar que el sistema de reclamos responda a las expectativas



de los agentes que participan en la industria y en particular, de los usuarios que enfrentan problemas en la prestación de sus servicios.

Al respecto, la medida extraordinaria referida a la suspensión de la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios del servicio público móvil ha contribuido al descongestionamiento de las dos instancias del procedimiento.⁷ Como se puede observar en el Gráfico N°1, al primer trimestre del año 2020 se ha mantenido la tendencia de la reducción del número de reclamos que son presentados ante las empresas operadoras y por otro lado, el decrecimiento de los expedientes ingresados al TRASU ha permitido que la capacidad resolutoria actual sea mayor; con lo cual gradualmente se viene atendiendo los pasivos generados en la situación previa.

Gráfico N° 1: Situación de la primera y segunda instancia del procedimiento de reclamos



Fuente y elaboración: OSIPTEL

Estos niveles alcanzados en los reclamos y en los expedientes elevados al TRASU han permitido además que los plazos de atención de dichos expedientes que ingresaron en los últimos meses, sean menores para beneficio de los usuarios del procedimiento.

A este punto, en tanto la vigencia de esta medida extraordinaria termina el próximo 31 de diciembre de 2020, corresponde entonces evaluar cómo impactaría en la actual situación del sistema de reclamos. Cabe indicar que, este levantamiento de la referida restricción requiere encontrar un balance entre garantizar el cumplimiento del marco legal aplicado, por un lado, y la sostenibilidad en el mediano y largo plazo de ambas instancias del procedimiento de reclamos, por otro lado. Esto teniendo en cuenta además que su congestión, como se ha descrito, impacta también en los usuarios del procedimiento de reclamos.

3.4 Posibles causas del problema

Esta medida extraordinaria temporal, en específico, respondía a dos aspectos observados y mencionados en el informe que sustentó la Resolución de Consejo Directivo N° 051-2018-CD/OSIPTEL:

⁷ El detalle del impacto de las medidas extraordinarias aplicadas hasta la fecha puede encontrarse en el Informe N° 071-GPRC/2020 que sustenta la Resolución de Consejo Directivo N° 100-2020-CD/OSIPTEL.



- (i) En primer lugar, a la naturaleza del servicio público móvil que tiene la característica de ser un servicio de uso personal; y en efecto, es esperable que dentro de un procedimiento de reclamo quien tenga la condición de reclamante sea el mismo abonado y,
- (ii) Como segundo punto, en el período que se emitieron las referidas medidas se habían detectado casos relacionados al acceso a la información de abonados por parte de terceros no autorizados.

En tal sentido, se evaluará la situación de estos dos ámbitos del problema para conocer cuál es el impacto de la medida de levantar la suspensión del sujeto activo del procedimiento de reclamos.

3.4.1 La naturaleza del servicio público móvil en relación con el procedimiento de reclamos

Muchos de los servicios públicos de telecomunicaciones, ya sea de acceso físico o inalámbrico son prestados en los hogares; en los cuales son consumidos, justamente por varios miembros de esa unidad. Entre estos se tiene al servicio telefónico fijo, al servicio de televisión de paga (conocida también como televisión por cable) o el acceso a Internet fijo, entre otros. Esta peculiaridad de la forma de consumo de los mencionados servicios se ha recogido en la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) de los últimos años.

Así, como se observa en el Cuadro N°1, en promedio, el número de miembros por hogar que accede a los servicios mencionados es mayor a dos en todos los casos. En el caso de la telefonía fija y el acceso a Internet fijo varía entre dos y tres miembros que consumen estos servicios por cada hogar, mientras que la televisión de paga es consumida por más de tres miembros en promedio en los dos últimos años.

Estos resultados indican que el abonado, persona que ha celebrado un contrato de prestación de servicios públicos de telecomunicaciones con alguna de las empresas operadoras de dichos servicios; y el usuario, persona natural o jurídica que en forma eventual o permanente tiene acceso al servicio, son agentes diferentes. Estos datos permiten afirmar que, en promedio, en los hogares además del abonado, se observa a uno o más usuarios que acceden a estos servicios de telecomunicaciones.

Cuadro N°1: Promedio de miembros del hogar que usan el servicio

Servicio de telecomunicaciones	2018	2019
Telefonía fija	2.53	2.35
Acceso a Internet fijo	2.67	2.93
Televisión de paga	3.39	3.20

Fuente: ERESTEL. Elaboración: OSIPTEL.

Por el contrario, en el caso del servicio público móvil la pregunta respondida en la ERESTEL permite reconocer un contexto totalmente diferente, tal como se muestra en el Cuadro N°2. La pregunta efectuada fue cuántos teléfonos móviles se tiene en el hogar, a lo cual la respuesta promedio encontrada fue que se cuenta con más de dos teléfonos por hogar. De



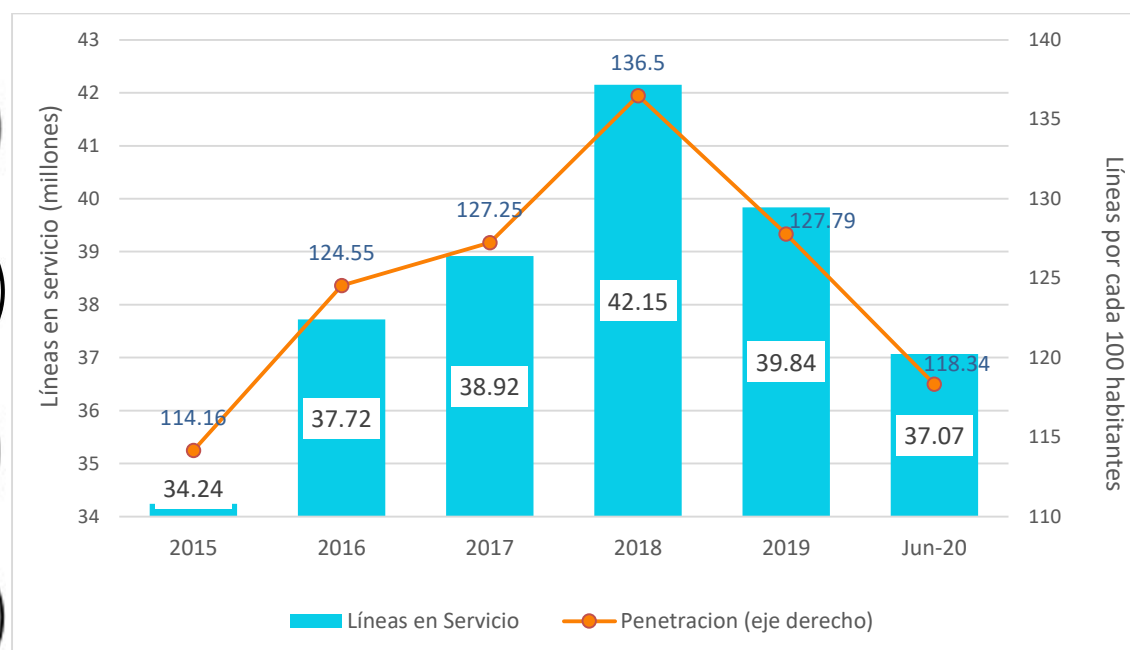
esta forma, en oposición al modo de consumo del resto de servicios de telecomunicaciones aquí reseñados, en los cuales se contrata un servicio para el hogar que es consumido por varios de sus miembros; la telefonía móvil, en promedio, se consumiría de manera individual en tanto se ha encontrado más de dos teléfonos móviles por hogar.

Cuadro N°2: Promedio de teléfonos móviles por hogar

Servicio de telecomunicaciones	2018	2019
Servicio público móvil	2.12	2.14

Fuente: ERESTEL. Elaboración: OSIPTEL.

Este hallazgo va en línea con las cifras estadísticas de la tasa de penetración del servicio público móvil, medida como el número de líneas por cada 100 habitantes, y las líneas móviles en servicio, incluidas en el Gráfico N°2.

Gráfico N° 2: Líneas móviles en servicio y penetración a nivel nacional


Fuente: PUNKU – OSIPTEL.

La penetración observada, si bien muestra una tendencia decreciente desde el año 2018, permanece por encima del 100% en todo el período reportado y específicamente, a junio de 2020 el número de líneas en servicio fue de 37.07 millones y el número de líneas por cada 100 habitantes fue de 118; es decir se cuenta con más teléfonos móviles que habitantes.

De esta forma, teniendo en cuenta los datos aquí presentados, efectivamente es posible afirmar que el servicio público móvil es un servicio de uso personal, siendo el abonado en efecto el único usuario de su servicio, en promedio. Esta característica es la que ha permitido que la aplicación de la medida extraordinaria que suspende al usuario móvil como sujeto



activo del procedimiento de reclamos, en su mayoría, no haya restringido el derecho a reclamar cuando el abonado fue afectado por algún problema en la prestación del servicio.

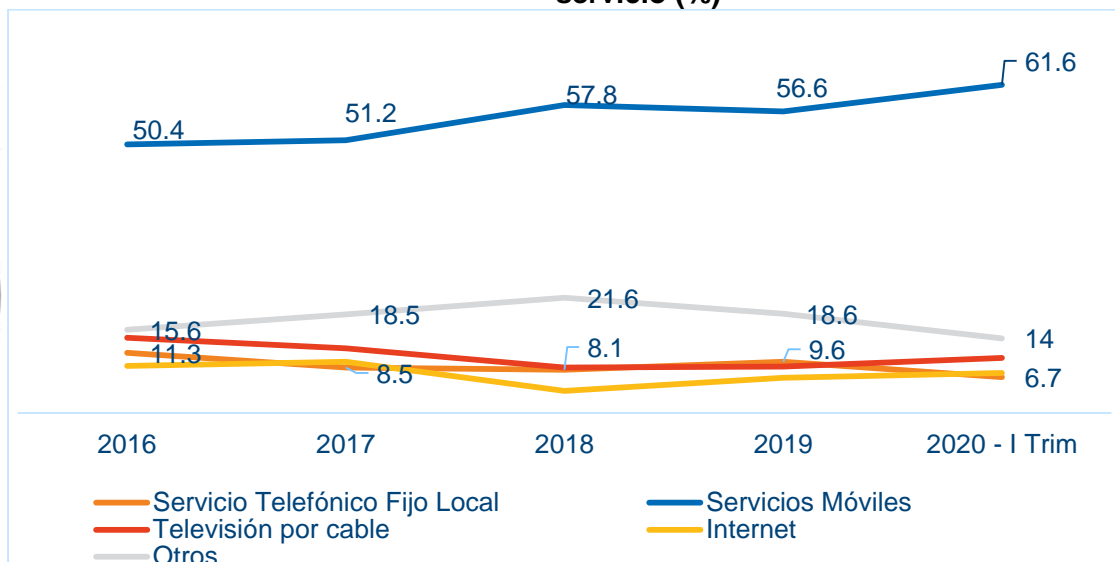
No obstante, en virtud de lo señalado en la sección previa sobre la legalidad de la permanencia de la medida corresponde evaluar la participación del usuario móvil en el procedimiento teniendo en cuenta la naturaleza del servicio aquí descrita.

3.4.2 Acceso a la información de los abonados móviles por parte de terceros no autorizados

El problema detectado y descrito en el informe que sustentó las medidas extraordinarias fue la ocurrencia de casos en los cuales los abonados móviles no conocían que un tercero no autorizado había hecho uso del procedimiento de reclamos para suspender temporalmente el pago del servicio que sí había sido efectuado por el abonado. Estas personas buscarían apropiarse del monto pagado por el abonado mientras la empresa mantiene suspendido el pago por el periodo que dura el procedimiento⁸. Sin embargo, al no mediar motivación de fondo y al final del proceso declararse infundado o en contrario a los intereses del tercero, el abonado se ve perjudicado con el corte del servicio y el pago de la deuda incluido los montos relacionados a una posible reconexión y otros.

Al respecto, este tipo de conductas tienen mayor probabilidad de presentarse en el caso del servicio público móvil en el que el número de líneas en servicio, como se vio en el Gráfico N°2, se ha convertido en la principal forma de acceso a los servicios de telecomunicaciones en el país ya que supera largamente el número de conexiones de cualquier otro servicio⁹. Esto va en línea con la participación de este servicio en la presentación de reclamos; así en el Gráfico N°3 se muestra que más del 60% de los reclamos recibidos por la industria proviene de este servicio.

Gráfico N° 3: Evolución de la cantidad de reclamos presentados, por tipo de servicio (%)



Fuente: Empresas operadoras. Elaboración: OSIPTEL.

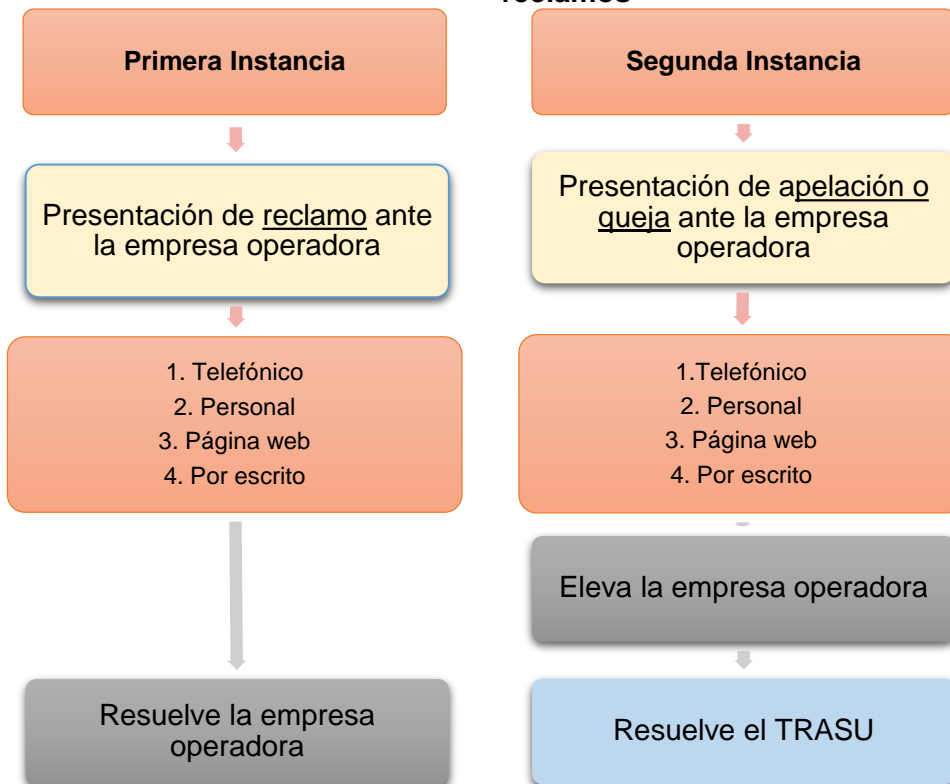
⁸ Periodo cuya extensión se prolongó debido a la congestión del sistema de reclamos observada en el 2018.

⁹ Por ejemplo, a junio de 2020, se cuenta con 2.43 millones de líneas fijas en servicio y 1.95 millones de accesos de televisión de paga. Fuente: PUNKU.



Por otro lado, el Reglamento de Reclamos pone a disposición de los abonados y usuarios de los servicios de telecomunicaciones varios canales de presentación tanto para los reclamos, en primera instancia; como para los recursos de apelación y quejas en la segunda instancia administrativa. En el Diagrama N°1 se presentan las instancias administrativas del procedimiento a cargo de la recepción y resolución de los reclamos, apelaciones y quejas; así como los medios de recepción de estos.

Diagrama N°1: Instancias y canales de presentación del procedimiento de reclamos

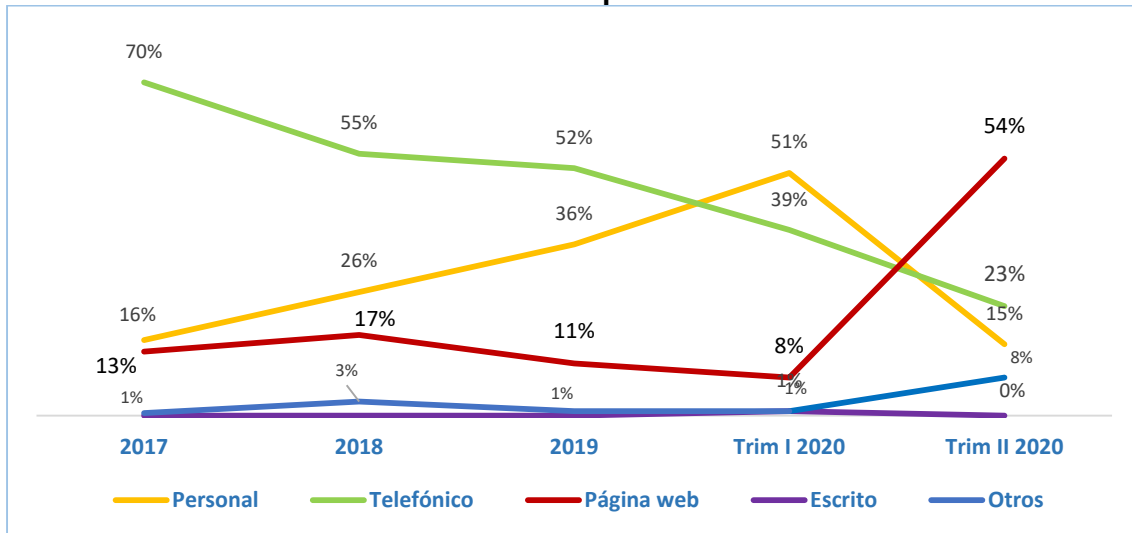


Fuente: Reglamento de Reclamos.

Como se puede observar en el tercer nivel del Diagrama N°1 son las mismas opciones de canales de presentación las que se encuentran disponibles para los usuarios y/o abonados en ambas instancias del procedimiento de reclamos. Sin embargo, en el caso del servicio público móvil, algunos de los canales gozan de la preferencia de los abonados.

En el período previo a la emergencia nacional, los canales de presentación de reclamos más utilizados eran el telefónico y el presencial que en conjunto, en el año 2019, alcanzaron el 88% de participación. Por el contrario, en el segundo trimestre del 2020, el canal web es el que más se ha utilizado y en segundo lugar, el canal telefónico.



Gráfico N° 4: Reclamos presentados por tipo de canal de presentación en el servicio público móvil


Fuente: Empresas operadoras. Elaboración: OSIPTEL.

*Otros: si bien el Reglamento de Reclamos no prevé un canal adicional, las empresas operadoras deben encauzar los reclamos de los usuarios que en ocasiones utilizan vías como el libro de reclamaciones.

Este cambio en la preferencia por la utilización de estos canales se ha debido principalmente a la imposibilidad del desplazamiento; así como el cierre de las oficinas de atención de las empresas operadoras producto de la emergencia nacional iniciada en el mes de marzo del presente año. Esta situación ha forzado a los abonados móviles a utilizar activamente el canal de la página web, lo cual favorece la utilización de las herramientas que ofrecen la tecnología y que otorga seguridad para dicha presentación.

De esta forma, a manera de resumen es posible señalar que la mayoría de los reclamos de la industria de telecomunicaciones son efectuados por abonados del servicio público móvil y que éstos utilizan los canales web y telefónico, principalmente, para presentar sus reclamos. En tal sentido, corresponde revisar las medidas a ser aplicadas que permitan mantener este contexto pero que a la vez, reduzcan los comportamientos oportunistas y contrarios a los intereses de los abonados como el descrito al inicio de esta sección.

Ahora bien, dado que las medidas extraordinarias iniciaron su vigencia en marzo de 2018, dichas prácticas contrarias a la buena fe procesal no se han identificado posteriormente; no obstante, se realizó una revisión de una muestra de expedientes ingresados al TRASU para evaluar la información que podría presentarse respecto a ciertas conductas que podrían afectar el sistema de reclamos.

Así, en un primer periodo, se revisaron expedientes de apelación y quejas ingresados entre junio de 2018 y agosto de 2019. En este periodo, algunas de las oficinas regionales del OSIPTEL hicieron un levantamiento de información proveniente de aquellos usuarios que realizaban distintas consultas respecto al procedimiento de reclamos. Esa información permitió hacer búsquedas en las bases de datos del TRASU obteniéndose los resultados, algunos de los cuales se incluyen en el Cuadro N°3.



Cuadro N° 3: Número de expedientes ingresados y conductas caracterizadas

	Nro de expedientes presentados	Apelaciones	Quejas	Medio de presentación reclamo	Medio de presentación 2da instancia	Sustento reclamo	Sustento Apelación
Correo electrónico 1	533	532	1	Web	Web	Mismo texto	Mismo texto
Correo electrónico 2	600	563	37	Web	Web	Mismo texto	Mismo texto
Correo electrónico 3	193	134	59	Web	Web	Mismo texto	Mismo texto
Correo electrónico 4	1251	1249	2	Web	Web	Varios	Varios similares
Correo electrónico 5	1116	507	609	Web y Teléfono	Web	Varios	Mismo texto

Fuente y elaboración: OSIPTEL.

Como se observa, se identificaron cuentas de correo electrónico con un alto número de expedientes ingresados cuya característica común fue la de haber presentado los reclamos, los recursos de apelación y/o queja vía el canal de la página web de las empresas y por teléfono. Dichas cuentas de correo electrónico representaban a diferentes abonados, lo cual es un indicio de que la restricción de que únicamente el abonado móvil sea el sujeto activo del procedimiento de reclamos sin una correcta identificación puede relativizar la efectividad de la medida.

En un segundo periodo se revisaron expedientes de apelación y quejas ingresados entre julio de 2019 y febrero de 2020. El objetivo fue actualizar la información encontrada previamente e identificar si se mantiene la práctica previamente evidenciada. En efecto, como se muestra en el Cuadro N°4 se encontró cuentas de correo electrónico con un alto número de expedientes ingresados con características similares a las encontradas en el primer período: representaban a diferentes abonados, la presentación del reclamo y apelación fue por la página web¹⁰.

Cuadro N° 4: Expedientes ingresados: agentes con mayor cantidad de apelaciones

	Nro de expedientes presentados	Apelaciones	Medio de presentación reclamo	Medio de presentación 2da instancia
Correo electrónico a	1746	x	Web	Web
Correo electrónico b	755	x	Web	Web
Correo electrónico c	708	x	Web	Web

Fuente y elaboración: OSIPTEL.

Esta información obtenida del análisis de las bases de datos del TRASU, así como de la revisión aleatoria del contenido de algunos expedientes de apelación muestra que en algunos casos, la medida extraordinaria sobre la suspensión del usuario móvil como facultado para presentar reclamos, apelaciones y quejas pudo haber sido obviada. De esta forma se pone en riesgo la garantía buscada de proteger a los abonados de la intervención de terceros no autorizados. Esto pudo haberse debido a una incorrecta validación de los datos del abonado producto de la imposibilidad de realizarla correctamente en el canal de presentación utilizado,

¹⁰ El propósito de la información aquí presentada es plantear los problemas encontrados mas no, señalar a los usuarios que vienen ejerciendo dichas prácticas, por lo cual no se presentan nombres ni direcciones de correo electrónico específicas



que como se ha visto en los casos mostrados corresponde a la página web y el canal telefónico.

En tal sentido, teniendo en consideración que los usuarios del procedimiento de reclamos del servicio público móvil, cuya principal característica es ser de uso personal, requieren de medios de fácil acceso que les permita plantear sus reclamos, recursos de apelación y quejas; que los canales más utilizados en este servicio son los de la página web y el telefónico y que en línea con lo establecido en la normativa vigente corresponde incluir como sujeto activo del procedimiento de reclamos al usuario móvil, por lo que se propone dar por concluida la restricción aplicada a la fecha de manera que tanto el abonado como el usuario puedan acceder al procedimiento de reclamos.

Sin embargo, de lo efectivamente observado en la evaluación de expedientes del TRASU respecto a las conductas de algunos usuarios del procedimiento que de ser generalizada podría hacer que el sistema de reclamos regrese a la situación observada en febrero de 2018 se recomienda implementar algunas reglas que permitan asegurar la efectiva identificación de abonados y usuarios.

Así, en tanto que en la presentación de reclamos, apelaciones y quejas realizados por el canal telefónico o página web, no es posible que una persona pueda acreditar y validar de manera fehaciente e inmediata su calidad de usuario del servicio, en tanto, según el Reglamento de Reclamos para ello se requiere de la presentación del recibo del servicio, se plantea limitar ambos canales únicamente para el uso del abonado, mientras que el resto de canales podrá ser utilizado tanto por el abonado como por el usuario del servicio público móvil.

4. PERMANENCIA DEL PROBLEMA EN CASO DE NO INTERVENCIÓN

Tal como se ha mostrado en este Informe, el uso inadecuado y de mala fe procesal de los canales de presentación de reclamos, generó el incremento de reclamos así como de apelaciones y quejas en el período previo a la adopción de las medidas extraordinarias llevando a una situación límite al sistema de reclamos. Dicha situación impactó no solamente a ambas instancias de solución de reclamos, sino además, perjudicó a usuarios que enfrentaban problemas en la prestación de su servicio ya que los plazos de atención en el TRASU se elevaron fuertemente debido a que la cantidad de expedientes recibidos sobrepasó su capacidad operativa.

La medida temporal de la suspensión del usuario del servicio público móvil como sujeto activo del procedimiento de reclamos, junto a otras medidas, tuvo un impacto positivo en la reducción de la carga procesal del sistema.

No obstante, en concordancia con la normativa vigente no es posible otorgarle el carácter permanente a dicha restricción; sin embargo, volver a la situación anterior a las medidas extraordinarias, sin restricción alguna, puede llevar a obtener resultados similares a los que precedieron su suspensión. Consecuentemente, se plantea aplicar las restricciones descritas en la sección previa.

En caso no se efectúe alguna intervención se generarán resultados similares o incluso de mayor impacto a los observados en el 2018, lo cual podría en períodos subsecuentes aplicar medidas aún más restrictivas que afecten a todos los usuarios del procedimiento de reclamos.



5. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL

5.1 Objetivo de la Intervención

El objetivo general de la intervención es asegurar que tanto los abonados como los usuarios del servicio público móvil sean sujetos activos del procedimiento de reclamos y a la vez, que no se ponga en peligro la sostenibilidad del sistema de reclamos en perjuicio de los usuarios que enfrentan problemas en la prestación de sus servicios de telecomunicaciones.

En tal sentido, teniendo en consideración la naturaleza del servicio público móvil y la imposibilidad de que mediante los canales telefónico y página web una persona pueda acreditar y validar de manera fehaciente e inmediata su calidad de usuario del servicio, en tanto, para ello se requiere de la presentación del recibo del servicio; así como, que esta situación habría sido utilizada por terceros ajenos al procedimiento cuyas conductas atentan contra los derechos de los abonados, se plantea limitar ambos canales únicamente para el uso del abonado, mientras que el resto de canales podrá ser utilizado tanto por el abonado como por el usuario del servicio público móvil.

5.2 Base legal para 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.

6. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES

6.1 Descripción de las alternativas disponibles

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

Alternativa 1: No intervenir y ofrecer todos los canales de presentación de reclamos, apelaciones y quejas a disposición de abonados y usuarios del servicio público móvil.

En esta opción se propone ofrecer el canal telefónico, presencial, escrito y página web a los abonados y usuarios del servicio público móvil para la presentación de sus reclamos, apelaciones y quejas sin ninguna restricción.

Mediante esta alternativa, los usuarios no tienen ningún incentivo a variar las conductas previamente identificadas, las mismas que llevaron a la implementación de las medidas extraordinarias.

Alternativa 2: Restringir permanentemente el canal telefónico y de la página web para la presentación de reclamos, apelaciones y quejas para uso del abonado del servicio público móvil.

En esta opción se propone poner a disposición de los usuarios del servicio público móvil únicamente los canales presencial y escrito; mientras que el abonado móvil tendrá a su disposición todos los canales establecidos en el Reglamento de Reclamos.

6.2 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)¹¹; este análisis permite identificar la mejor alternativa a partir de la ponderación de rankings respecto de criterios (o atributos) que se definirán más adelante.

¹¹ 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:

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:

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



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

- **Plazo de implementación**: Califica la capacidad de las alternativas en función al plazo de implementación que requiera las instancias del procedimiento de reclamos. En tal sentido, se otorgará mayor calificación a la alternativa que permita un menor plazo de implementación.

- **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.

- **Accesibilidad para el usuario**: Califica la dificultad que puede enfrentar el usuario en la utilización de la alternativa. Por tanto, a mayor dificultad, se otorgará menor calificación.

- **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.

- **Mayor seguridad para la correcta identificación del sujeto activo del procedimiento**: Califica la capacidad de la alternativa para lograr que se identifique apropiadamente al abonado y/o usuario del servicio a fin de evitar la participación de terceros ajenos al procedimiento con mala fe procesal. Así, a mayor seguridad, mejor calificación.

De otro lado, respecto a 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:

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 .



Cuadro N°5: Matriz de análisis de alternativas

Atributo	Alternativa 1: No intervenir y mantener todos los canales de atención a disposición de abonados y usuarios del servicio público móvil	Alternativa 2: Restringir permanentemente el canal telefónico y web para uso únicamente del abonado del servicio público móvil
Plazo de implementación	<u>BAJA</u> Dado que a la fecha se encuentra vigente la restricción al sujeto activo del procedimiento de reclamos, la primera instancia del procedimiento deberá adecuar sus canales de atención para esta alternativa. Esto requerirá un plazo de implementación para adecuar todos los canales de presentación.	<u>ALTA</u> Dado que a la fecha se encuentra vigente la restricción al sujeto activo del procedimiento de reclamos, la primera instancia únicamente requerirá modificar las actuales reglas a dos canales de presentación. El plazo de implementación es más corto.
Costos para el regulador	<u>BAJA</u> Esta alternativa puede originar que se incremente el número de apelaciones y/o quejas lo cual podría congestionar la segunda instancia y requerirá de la asignación de mayores recursos para su atención.	<u>ALTA</u> En tanto que los canales que ahora se ponen a disposición de los usuarios son los de menor utilización se espera que no se eleve el número de apelaciones y/o quejas.
Accesibilidad para el usuario	<u>ALTA</u> Los usuarios no tendrían ninguna restricción, podrían hacer uso de cualquier canal para presentar sus reclamos, apelaciones y quejas.	<u>NEUTRAL</u> Dado que a la fecha se encuentra vigente la restricción al sujeto activo del procedimiento de reclamos, los usuarios no enfrentarán una situación de inferior acceso.
Costos para las empresas operadoras	<u>BAJA</u> Con esta alternativa, las empresas podrían incurrir en mayores costos vinculados al incremento de reclamos.	<u>NEUTRAL</u> En tanto que los canales que ahora se ponen a disposición de los usuarios son los de menor utilización se espera que no se eleve el número de reclamos.
Mayor seguridad para la correcta identificación del sujeto activo del procedimiento	<u>BAJA</u> Estarán disponible los canales telefónicos y páginas web en los que no es posible corroborar fehaciente e inmediatamente la condición	<u>ALTA</u> Los canales a disposición de los usuarios sí permiten la apropiada identificación de abonados o usuarios.



Atributo	Alternativa 1: No intervenir y mantener todos los canales de atención a disposición de abonados y usuarios del servicio público móvil	Alternativa 2: Restringir permanentemente el canal telefónico y web para uso únicamente del abonado del servicio público móvil
	de abonado o usuario; desprotegiendo así a los abonados en caso se presenten terceros ajenos al procedimiento con mala fe procesal.	

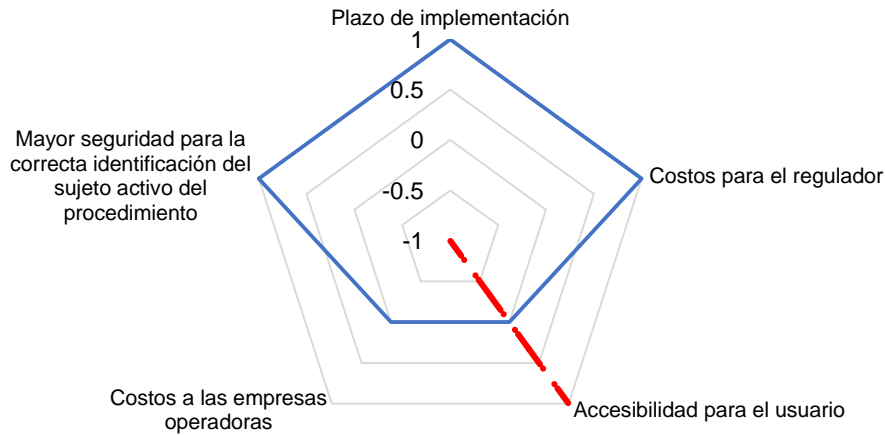
De acuerdo al análisis efectuado, se obtiene el siguiente cuadro de calificaciones:

Cuadro N° 6: Puntaje de las alternativas

Atributo	Alternativa 1	Alternativa 2	Ponderación
Plazo de implementación	-1	1	0.20
Costos para el regulador	-1	1	0.20
Accesibilidad para el usuario	1	0	0.20
Costos a las empresas operadoras	-1	0	0.20
Mayor seguridad para la correcta identificación del sujeto activo del procedimiento	-1	1	0.20
Calificación Final	-0.60	0.60	

Finalmente, sobre la base de la evaluación realizada y las ponderaciones definidas, la Alternativa 2 tiene una calificación final de 0,60 mientras que la Alternativa 1 tiene una calificación final de -0.60. En tal sentido, la alternativa 2 es la elegida ya que obtuvo el puntaje más alto.



Gráfico N°5: Resultado del análisis de alternativas


- • • Alternativa 1: No intervenir y mantener todos los canales de atención a disposición de abonados y usuarios de los servicios móviles
- Alternativa 2: Restringir permanentemente el canal telefónico y web para uso únicamente del abonado móvil

6.3 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.

En virtud de lo antes expuesto, de acuerdo a la calificación obtenida, se ha optado por la alternativa que resulta más ventajosa. Esta es la alternativa de restringir permanentemente el canal telefónico y web para uso únicamente del abonado del servicio público móvil en el procedimiento de reclamos.

7. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA
7.1 Aplicación de la solución

La propuesta se materializará en la modificación del Reglamento de Reclamos:

Artículo Primero.- Modificar el artículo 25 e incluir el artículo 50-A del Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD/OSIPTEL y modificatorias, conforme al siguiente texto:

“Artículo 25.- Sujetos activos del procedimiento

Pueden presentar reclamos, recursos y/o quejas:

1. Los abonados de servicios públicos de telecomunicaciones.
2. Los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.



3. Las personas que hubieran solicitado la instalación o activación de un servicio público de telecomunicaciones.

Para efectos de lo dispuesto en el presente Reglamento, las personas señaladas en los numerales antes indicados serán denominadas indistintamente “usuarios”.

Las empresas operadoras deben implementar y aplicar los lineamientos establecidos para la validación de la condición de abonado o usuario, que apruebe la Gerencia General del OSIPTEL.

Los arrendatarios del servicio de arrendamiento de circuitos también pueden presentar reclamos, recursos y/o quejas, conforme a lo dispuesto en el presente Reglamento.”

“Artículo 50-A.- Disposiciones aplicables a la presentación de reclamos, apelaciones y quejas del servicio público móvil

La presentación de los reclamos, recursos de apelación y quejas a través del canal telefónico y página web por problemas relacionados a la prestación del servicio público móvil, solo podrá ser realizada por el abonado del servicio.”

Artículo Segundo.- Inclúyase el numeral 64 al “Anexo 1: Régimen de infracciones y sanciones” de acuerdo al siguiente texto:

N°	INFRACCIÓN	SANCIÓN
64	La empresa operadora que no implemente y/o aplique los lineamientos para la validación de la condición de abonado o usuario, que apruebe la Gerencia General del OSIPTEL; incurre en infracción leve. (Artículo 25)	LEVE

DISPOSICION COMPLEMENTARIA FINAL

Única.- Vigencia

Las disposiciones contenidas en la presente Norma entran en vigencia a partir del 1 de enero de 2021.

8. DIFUSIÓN DE LA NORMA

8.1 Antes de la aprobación de la 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 son incorporados en la versión presentada al Consejo Directivo. Posteriormente, conforme al procedimiento, y por temas de transparencia, el presente análisis y el proyecto de resolución serán publicados para comentarios. De esta manera, las empresas operadoras interesadas tendrán un plazo de quince (15) días calendario para emitir sus comentarios al proyecto. Adicionalmente, la Resolución de Consejo Directivo que establece el plazo para comentarios será publicada en el Diario Oficial El Peruano y en la página web institucional.



8.2 Después de la aprobación del proyecto de norma

Una vez aprobada la versión final de la norma, que incluirá el análisis de los comentarios remitidos por los agentes interesados sobre el proyecto de resolución, se procederá a la publicación en el Diario Oficial El Peruano y en la página web del OSIPTEL.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL que aprueba los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL se ha procedido a realizar el análisis de calidad regulatoria, llegando a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

Modificar el Reglamento de Reclamos para permitir la presentación de reclamos, apelaciones y quejas mediante el canal telefónico y páginas web únicamente al abonado del servicio público móvil; así como establecer que las empresas operadoras implementen y apliquen los lineamientos para la validación de la condición de abonado o usuario, conforme lo apruebe la Gerencia General del OSIPTEL.

Consecuentemente, se recomienda elevar el presente informe al Consejo Directivo para su respectiva aprobación y publicación de la versión para comentarios, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

