

A	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO
CC	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROPUESTA NORMATIVA PARA LA MEJORA DE LA EFICIENCIA EN EL PROCESO DE SOLUCIÓN DE RECLAMOS QUE MODIFICA EL REGLAMENTO PARA LA ATENCIÓN DE GESTIONES Y RECLAMOS DE USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TELECOMUNICACIONES
FECHA	:	17 de diciembre de 2021

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	Especialista Legal Especialista Legal Coordinadora de los procedimientos administrativos sancionadores Analista Económico Especialista principal en análisis económico	Alexandra Cuya Manco Pamela Córdova Flores Laura Ramos Meneses Alain Conislla Alamo Yoel Ríos Arroyo
REVISADO POR	Directora de Atención y Protección del Usuario – DAPU Director de la Oficina de Tecnologías de la Información - OTI	Tatiana Piccini Andrés Aguayo
APROBADO POR	Secretario Técnico de Solución de Reclamos – STSR (e)	Carlos Maesaka Yamasaki



Índice

1. OBJETIVO	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. ANTECEDENTES	3
4. REGULACIÓN DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS	4
5. SITUACIÓN DE LOS RECLAMOS EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES	18
6. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	25
6.1. Planteamiento del problema	25
6.2. Evidencias	27
6.3. Agentes involucrados	31
6.4. Causas del problema	31
6.5. Permanencia del problema en caso de no intervención	36
7. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL	37
7.1. Objetivo de la intervención	37
7.2. Objetivos específicos	37
7.3. Base legal	37
8. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES	38
8.1. Descripción de las alternativas disponibles	38
8.2. Análisis de alternativas	43
8.3. Propuesta de solución	54
8.4. Análisis costo - efectividad	54
8.5. Análisis legal de la alternativa seleccionada	60
9. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA	66
10. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS	76
11. CONCLUSIONES	77
12. RECOMENDACIONES	78
REFERENCIAS	79



1. OBJETIVO

El presente documento tiene por objetivo analizar la problemática presentada en el procedimiento de solución de reclamos respecto a las elevaciones de expedientes por parte de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y, el intercambio de información entre dichas empresas operadoras, los usuarios y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, OSIPTEL), a fin de proponer una mejora de la eficiencia en el proceso de solución de reclamos de usuarios a través de la adopción de herramientas informáticas que faciliten la interacción entre empresas, usuarios y OSIPTEL.

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 que modifica el “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. ANTECEDENTES

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD-OSIPTEL, se aprobó el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Reclamos)¹, que establece el procedimiento a seguir en la tramitación de los reclamos, recursos de apelación y quejas presentados por los abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, establece las disposiciones sobre las condiciones, requisitos y uso de las tecnologías y medios electrónicos en el procedimiento administrativo, el marco de gobernanza del gobierno digital para la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración Pública.

Asimismo, el Decreto Supremo N° 029-2021-PCM aprobó el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1412, el cual regula las actividades de gobernanza y gestión de las tecnologías digitales en las entidades de la Administración Pública en materia de Gobierno Digital, que comprende la identidad digital, interoperabilidad, servicios digitales, datos, seguridad digital y arquitectura digital, así como el marco jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales en los tres niveles de gobierno.

En ese contexto, el OSIPTEL, mediante Resolución de Presidencia N° 00019-2020-PD/OSIPTEL del 5 de febrero de 2020, aprobó el Plan de Gobierno Digital del OSIPTEL 2020 – 2022, el mismo que tiene como propósito plasmar el enfoque estratégico, la situación actual, los objetivos y los proyectos de Gobierno Digital que el

¹ Modificado mediante las resoluciones N° 127-2016-CD/OSIPTEL, 048-2017- CD/OSIPTEL, 051-2018-CD/OSIPTEL, 266-2018-CD/OSIPTEL, 170-2020-CD/OSIPTEL, 209-2020-CD/OSIPTEL y Resolución N° 145-2021-CD/OSIPTEL.



OSIPTEL tiene planificado ejecutar en dicho período, basándose en los Lineamientos para la Formulación del Plan de Gobierno Digital, aprobados con Resolución de Secretaría de Gobierno Digital N° 005-2018-PCM/SEGDI. En dicho plan se incluyó el proyecto de Rediseño del Proceso de Solución de Reclamos de Usuarios, el cual incluye tres componentes: (i) diagnóstico; (ii) proceso rediseñado; y, (iii) implementación.

En el marco del mencionado proyecto se realizó un estudio del rediseño del proceso de solución de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, según la metodología BPM (*Business Process Management*), con el fin de plantear la automatización del proceso, mediante la implementación de tecnologías digitales, considerando la interoperabilidad con las empresas operadoras, la generación de información para la toma de decisiones, el cumplimiento de los principios del Gobierno Digital del Estado y su aprobación dentro del marco del Invierte.pe, que permitan después de implementación la mejora del servicio a los usuarios.

Es así que, con el fin de mejorar la eficiencia, agilidad y flexibilidad del proceso de solución de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones, se ha planteado la implementación de herramientas tecnológicas bajo un enfoque integrado y en un entorno virtual, con la finalidad de mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones interoperables, con soluciones seguras, disponibles, escalables, ágiles y accesibles para el ciudadano.

4. REGULACIÓN DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS

a) Conducta de queja de los usuarios

En varios mercados, la contratación o adquisición de un producto genera una relación contractual entre el consumidor y la empresa; de manera que implícitamente, la empresa no solo ofrece un producto, sino que también oferta su servicio al cliente o servicio post venta. Este servicio post venta incluye la atención de las consultas de los clientes, la resolución de los problemas y averías que se puedan presentar durante el uso del producto, y la resolución de los reclamos de sus clientes.

La naturaleza de esta relación cliente-empresa va variando en cada mercado, en función de la naturaleza del producto; por ejemplo, en el caso del mercado de vehículos, las empresas concesionarias mantienen con sus clientes un conjunto de compromisos definidos en la garantía; de igual manera, en los servicios públicos de telecomunicaciones, las empresas operadoras tienen la obligación de mantener la continuidad de la prestación del servicio y atender las normas establecidas por el regulador.

Asimismo, en varios mercados la relación post venta resulta importante debido a la existencia de un desfase entre el momento en el que el consumidor elige y contrata un servicio, y el momento en el que lo consume o usa de manera efectiva. Incluso, en muchos de estos casos, se puede dar que el contratante (por ejemplo, el abonado), no sea necesariamente el usuario del servicio, de manera que la relación cliente-empresa se podría tornar compleja, y eventualmente conflictiva.

Cabe señalar que, en estos casos, las empresas podrían adoptar conductas inapropiadas, dado que, una vez contratado el servicio, ellas tienen una mayor información acerca de la naturaleza y la calidad de su servicio y, por tanto, podrían



aprovechar la existencia de vacíos contractuales o de cláusulas interpretables para evadir cualquier responsabilidad o no cumplir con las normas establecidas por el regulador.

Por otra parte, dentro de esta relación post venta, los consumidores empiezan a confrontar la experiencia del servicio con las expectativas que tenía en el momento de la compra. Si la experiencia genera una valoración del servicio inferior a lo esperado, entonces surge en los consumidores el sentimiento de decepción, y posteriormente la insatisfacción. Este comportamiento se desarrolla en varias etapas:

- **Oferta comercial:**
La empresa ofrece un servicio o bien con un conjunto de especificaciones de calidad. En esta etapa pueden surgir problemas de selección adversa y riesgo moral.
- **Experimentación del servicio:**
En esta etapa el usuario experimenta el servicio y lo confronta respecto a sus expectativas. Surge en el usuario el sentimiento de satisfacción o insatisfacción.
- **Decisión post venta:**
El usuario evalúa que acciones adoptará si encuentra que su experiencia ha sido insatisfactoria.

Particularmente, si la insatisfacción del cliente surge de la identificación de un incumplimiento por parte de la empresa, por ejemplo, una incorrecta facturación, menor calidad en la señal, aplicación arbitraria de restricciones, etc.; se activa, lo que en la literatura especializada se le denomina como “conducta de queja” (*complaining behaviour*).

Al respecto, Hirschman (1970) ha modelado la conducta de queja² del consumidor, identificando que este puede elegir entre (i) expresar su disconformidad o, (ii) mantener silencio y cambiar de empresa. Si expresa su disconformidad, la empresa podría darle una solución o ignorarlo, en cuyo caso el consumidor podría optar por quejarse con el regulador o sabotear mediáticamente a la empresa.

En línea con este planteamiento, Day y Landon (1977) han planteado que el consumidor insatisfecho puede optar entre actuar y no actuar. Si el consumidor elige actuar, podría realizar acciones privadas o públicas, como se puede apreciar en el Gráfico N° 1. Entre las acciones privadas tenemos, el cliente podría dejar de contratar el servicio o realizar acciones individuales de sabotaje, por ejemplo, difundir su experiencia a través de redes sociales. Entre las acciones públicas, el usuario podría presentar su reclamo ante la empresa, y si esta no lo atiende podría buscar un tercero (árbitro) que le permita obtener una solución.

² La queja en este contexto tiene un sentido amplio y no se ajusta a las definiciones establecidas en el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones.



Gráfico N°1: Conducta de queja del consumidor



Fuente: Day y Landon (1977).

En el escenario en el cual, el cliente presente su reclamo a la empresa, esta suele tener un área y una plataforma dedicada a atender los reclamos. Cada empresa, dentro de su organización interna, define protocolos y acciones para la atención de estos reclamos, los cuales en su conjunto forman parte de la política post venta y de la estrategia de marketing defensivo (*defensive marketing*).

Al respecto, desde la teoría económica, Hirschman (1970)³ considera que los servicios post venta no solo sirven para retener clientes; sino que también son importantes para que las empresas puedan mejorar la calidad misma del producto vendido. En efecto, a través de los canales de atención, las empresas pueden obtener información acerca de las preferencias de sus usuarios o clientes, así como identificar las fallas de sus productos. Esta información permite que las empresas ajusten las características de sus productos a las necesidades de sus usuarios, y también corregir fallas reportadas.

No obstante, los incentivos que tiene la empresa para brindar un servicio de atención al usuario de calidad dependen de la estructura de mercado y del grado de competencia. En efecto, según Fornell y Wernerfelt (1987)⁴, en las industrias oligopólicas maduras, con baja tasa de crecimiento o alto nivel de competencia, la política post venta adquiere una mayor importancia frente a la publicidad; mientras que deja de ser importante cuando el mercado es nuevo y la competencia se orienta más a obtener nuevos clientes.

Asimismo, otro aspecto que influye en la calidad de atención al usuario es el grado de sensibilidad que tiene la empresa a la reputación. Al respecto, Liang (2009)⁵ señala que las empresas pueden adoptar una estrategia activa o una pasiva, la primera consiste en buscar acercarse al cliente antes que manifieste su disconformidad, lo cual

³ Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

⁴ Fornell, C. and B. Wernerfelt (1987). *Defensive marketing strategy by customer complaint management: a theoretical analysis*. *Journal of Marketing research*, 337-346.

⁵ Liang, P. (2009). *An Economic Theory of Customer Complaint Management*. Universitat Autònoma de Barcelona.



indirectamente podría estimular la conducta de queja; la pasiva consiste en actuar solo cuando este se queja⁶. Las empresas adoptaran uno de estos enfoques considerando el balance entre el costo de perder clientes y el costo de estimular la conducta de queja.

En cualquier caso, extendiendo el argumento de Spence (1975)⁷ al problema de la calidad de atención al usuario, se podría decir que las empresas siempre implementarán sistemas de atención al usuario con un nivel de calidad por debajo de lo socialmente deseable; por lo que resulta necesario cierto grado de regulación que establezca niveles mínimos de calidad o defina estrategias reputacionales orientadas a mejorar la atención a los usuarios. Cabe señalar que Spence (1975) comparó, a partir de un modelo teórico, los niveles de calidad que provee una empresa monopolística y los niveles de calidad que se obtendrían si se maximizase el bienestar, demostrando que las distorsiones de la calidad también son una característica de los mercados poco competitivos.

En ese sentido, si bien la empresa podría beneficiarse con la información de los “quejosos” y por ello esforzarse en la etapa post venta; ese nivel de esfuerzo está condicionado a los intereses estratégicos de las empresas, por lo que eventualmente, no todos los consumidores recibirán una atención adecuada de sus reclamos. Es por ello que, es un consenso que los consumidores requieren de cierto nivel de protección por parte del Estado.

En algunos casos, como por ejemplo en el sector de telecomunicaciones, dada la importancia que tienen algunos servicios o bienes, se hace necesario que exista un organismo especializado en la protección de los consumidores, el cual emita normas que regulen la relación contractual entre cliente y empresa; y que, además se constituya como el árbitro de las controversias o conflictos que pueden surgir entre cliente y empresa.

De esta manera, en la mayoría de los países existen entidades públicas especializadas en la resolución de los reclamos de los consumidores, y que intervienen cuando las partes en conflicto (empresa o cliente) no son capaces de llegar a un acuerdo. El beneficio social que generan estas entidades reducen los costos de transacción y los costos de queja, mejorando así el desempeño de todo el mercado; dado que, en ausencia de ellos, los consumidores tendrían que recurrir a la vía judicial, la cual evidentemente genera una mayor cantidad de complejidades.

Por lo tanto, en el caso del sector telecomunicaciones peruano, se puede considerar que los reclamos de primera instancia son una acción pública que ejecuta el abonado con la finalidad de ser escuchado por la empresa operadora que le provee el servicio. La evaluación de esta acción pública lo realiza la empresa operadora, pero en el marco de las normas establecidas por el OSIPTEL, y con la posibilidad de que el abonado apele la decisión, y esta sea evaluada en una segunda instancia, que es precisamente el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios (en adelante, TRASU) del OSIPTEL.

⁶ En este contexto, el término queja se refiere a la decisión del usuario de manifestar su disconformidad, y no debe confundirse con el concepto de queja que tiene el marco normativo del OSIPTEL.

⁷ Spence, M. (1975). Monopoly, Quality, and Regulation. RAND Corporation - Bell Journal of Economics, 6, 417-429.



b) Esquema regulatorio peruano

b.1 Intervención del OSIPTEL antes de la presentación del reclamo

Como se ha indicado previamente, el comportamiento de queja⁸ que los usuarios experimentan ante probables incumplimientos de la empresa operadora, puede manifestarse como una consulta, reclamo, o también como una solicitud de baja (salida del servicio).

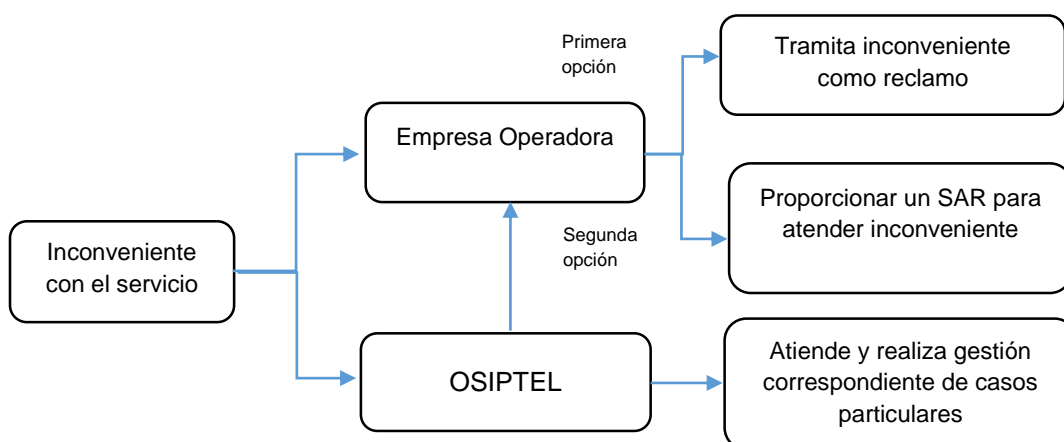
En el caso de los servicios públicos de telecomunicaciones que se comercializan en el Perú, el usuario dispone de varias opciones para canalizar sus disconformidades, como se puede apreciar en el Gráfico N° 2. Una primera opción es dirigirse a la empresa operadora a través de un canal de atención, y plantear el inconveniente y, una segunda opción es solicitar el apoyo del OSIPTEL.

En caso el usuario haya optado por dirigirse a la empresa operadora, esta última podría manejar el inconveniente a través de una Solución Anticipada de Reclamo (en adelante, SAR), la cual consiste en llegar a un acuerdo con el usuario reclamante para solucionar su inconveniente, y de esta forma evitar la presentación formal del reclamo⁹.

En cambio, si el usuario no aceptase una SAR, entonces la empresa debe registrar el reclamo e iniciar el procedimiento administrativo correspondiente. Cabe señalar que el reclamo puede ser presentado de forma personal, por teléfono, escrito o a través de la página web de la empresa, en donde esta deberá proporcionar un documento o código que avale el trámite realizado.

Por otra parte, en los casos en los que los usuarios no sepan cómo plantear un reclamo o desconfíen fuertemente de la empresa operadora, ellos podrían solicitar que el OSIPTEL les apoye y acompañe en la presentación del reclamo o, en caso se tratase de una temática muy particular, gestione su caso directamente con la empresa operadora. En la actualidad, este servicio que brinda el regulador está disponible en sus oficinas de atención, en el canal telefónico y a través del aplicativo de este organismo¹⁰.

Gráfico N° 2: Acciones previas a la presentación del reclamo



⁸ El comportamiento de queja es el conjunto de respuestas comportamentales y no comportamentales que implican una comunicación negativa que es consecuencia de la insatisfacción percibida con un episodio de compra (Singh y Howell, 1985, p. 43)

⁹ La empresa deberá contar con la aceptación expresa del usuario ante el SAR ofrecido.

¹⁰ Este aplicativo se puede descargar sin costo en tiendas iOS y Android.



Elaboración: OSIPTEL

b.2 Intervención del OSIPTEL luego de la presentación del reclamo

El procedimiento de solución de reclamos consta de dos instancias:

- Primera instancia: se inicia en la empresa operadora con la presentación de un reclamo por parte del usuario. En esta instancia, le corresponde a la empresa operadora evaluar el reclamo.
- Segunda instancia: se inicia con la presentación del recurso de apelación y queja ante la empresa operadora, quien posteriormente eleva el expediente al TRASU. De esta manera, le corresponde al TRASU como órgano que resuelve en segunda instancia administrativa, evaluar la apelación o queja.

Cabe señalar que el procedimiento de evaluación y pronunciamiento de ambas instancias se encuentra regulado por el Reglamento de Reclamos.

b.3 Primera instancia

Una vez presentado el reclamo, la empresa operadora cuenta con plazos establecidos según la materia de reclamo, para emitir un pronunciamiento en primera instancia. Si el usuario se encuentra disconforme con la resolución, cuenta con el plazo de quince (15) días hábiles para apelar contados desde la notificación.

Cabe indicar que, ante cualquier defecto de tramitación por parte de la empresa operadora durante el procedimiento de reclamos, el usuario puede presentar una queja.

b.4 Segunda instancia

Luego de presentado el recurso de apelación, la empresa operadora en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles debe elevar el expediente a la segunda instancia, el TRASU, adjuntando los descargos correspondientes.

De otro lado, con relación a la queja, una vez que se presenta ante la empresa operadora, ésta debe elevarla al TRASU con los descargos en un plazo máximo de tres (3) días hábiles.

De la elevación del expediente y la apertura por cargo

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, en el plazo de elevación de la apelación o queja, la empresa operadora debe verificar las condiciones del usuario, los plazos de presentación, revisar la resolución de primera instancia y expediente, luego del cual se tiene que realizar la elevación del expediente¹¹.

Este período tiene por objetivo brindar a la empresa operadora la posibilidad de aplicar una solución anticipada al recurso de apelación (en adelante, SARA), es decir corregir voluntariamente, si en caso encuentra que su decisión no ha sido adecuada, y así evitar que el usuario tenga que esperar más tiempo para una solución.

¹¹ Los artículos 61 y 74 del Reglamento de Reclamos se disponen el plazo de elevación del recurso de apelación y queja, respectivamente.



Sin perjuicio de ello, el Reglamento de Reclamos establece los supuestos en los que las empresas operadoras están exentas de elevar el recurso de apelación y la queja presentada:

Cuadro N° 1: Excepciones para la elevación de expedientes

No corresponde elevar el recurso de apelación	No corresponde elevar queja
<p>Cuando el recurso fue presentado excediendo el plazo establecido, es decir, el recurso es improcedente.</p>	<p>Cuando la empresa operadora aplique el silencio administrativo positivo.</p>
<p>Cuando la empresa operadora aplique el silencio administrativo positivo.</p>	<p>Cuando la queja fue declarada inadmisiblesin que el usuario haya cumplido con su subsanación.</p>
<p>Cuando el recurso de apelación fue declarado inadmisiblesin que el usuario haya cumplido con su subsanación.</p>	
<p>Cuando la empresa operadora aplica la solución anticipada al recurso de apelación.</p>	

Elaboración: OSIPTEL

Por otra parte, los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos establecen que, en caso de incumplimiento en la elevación del recurso de apelación 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.

A efectos de realizar la apertura de un expediente por cargo el usuario debe realizar las siguientes actividades:

- Remitir una comunicación al OSIPTEL solicitando la apertura por cargo de un expediente de apelación o queja.
- De tratarse de un recurso de apelación, acompañar a su solicitud copias de la información relacionada al formulario de reclamo, copia de la resolución impugnada y copia de la constancia de presentación de su recurso de apelación.
- De tratarse de una queja, acompañar a su solicitud el código de la queja presentada ante la empresa operadora, copias de la información relacionada al formulario de queja; o cargo o constancia de recepción de la queja ante la empresa operadora.



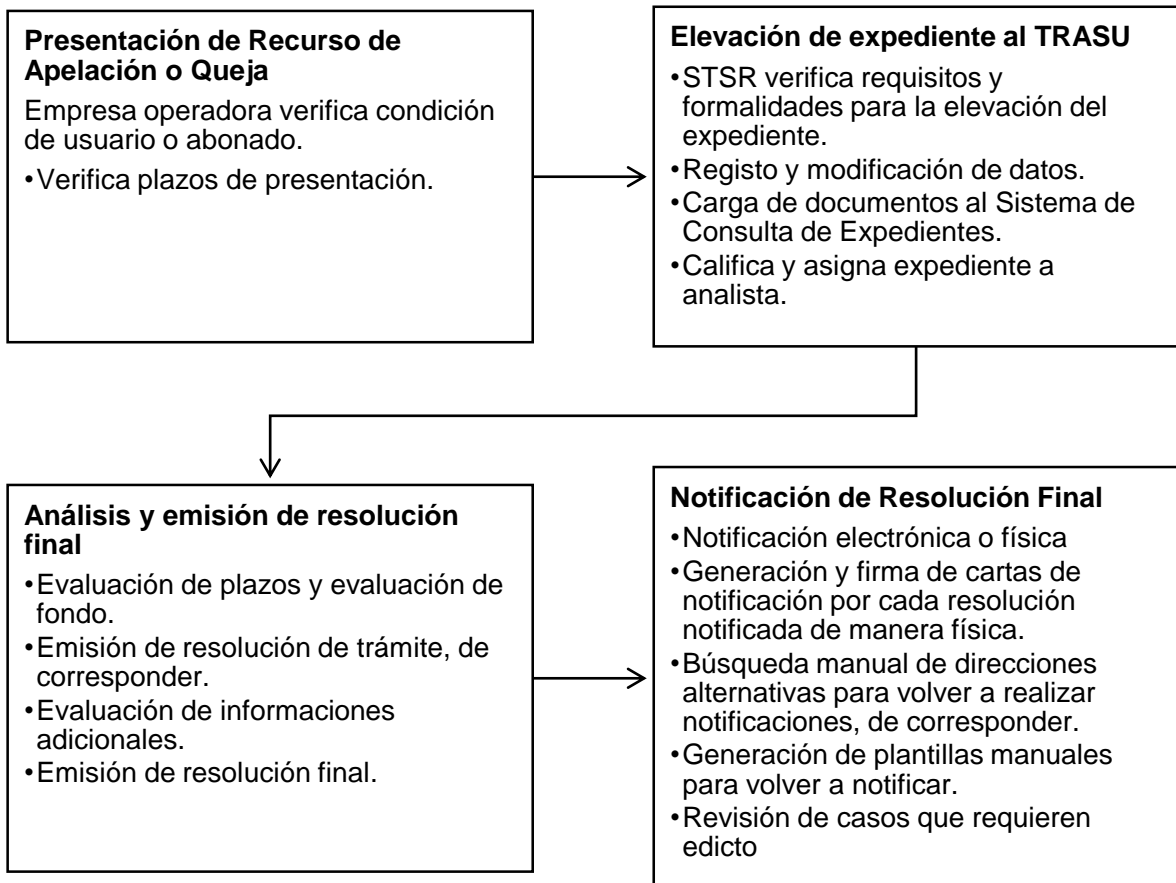
Lo que busca el Reglamento con dicha disposición es que, ante el incumplimiento de la elevación del expediente por parte de la empresa operadora, el usuario cuente con la posibilidad de solicitar, de parte, al TRASU un pronunciamiento.

Del análisis y la resolución de la apelación o queja

Una vez elevado el expediente a la segunda instancia, la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos (en adelante, STSR) realiza el registro, verifica datos, califica y asigna el expediente para su posterior evaluación. Luego de esta etapa, el expediente pasa a la etapa de análisis y emisión de la resolución.

Finalmente, el proceso de resolución de apelaciones y quejas culmina con la notificación de la resolución. Cabe señalar que el TRASU debe resolver la apelación en el plazo de 15 o 25 días hábiles, y la queja dentro del plazo máximo de 13 días hábiles, los cuales están establecidos en el Reglamento de Reclamos. En el Gráfico N° 3 se detallan las etapas de la resolución de las apelaciones y quejas.

Gráfico N° 3: Etapas del proceso de resolución de apelaciones y quejas



Elaboración: OSIPTEL.

De las denuncias por incumplimiento



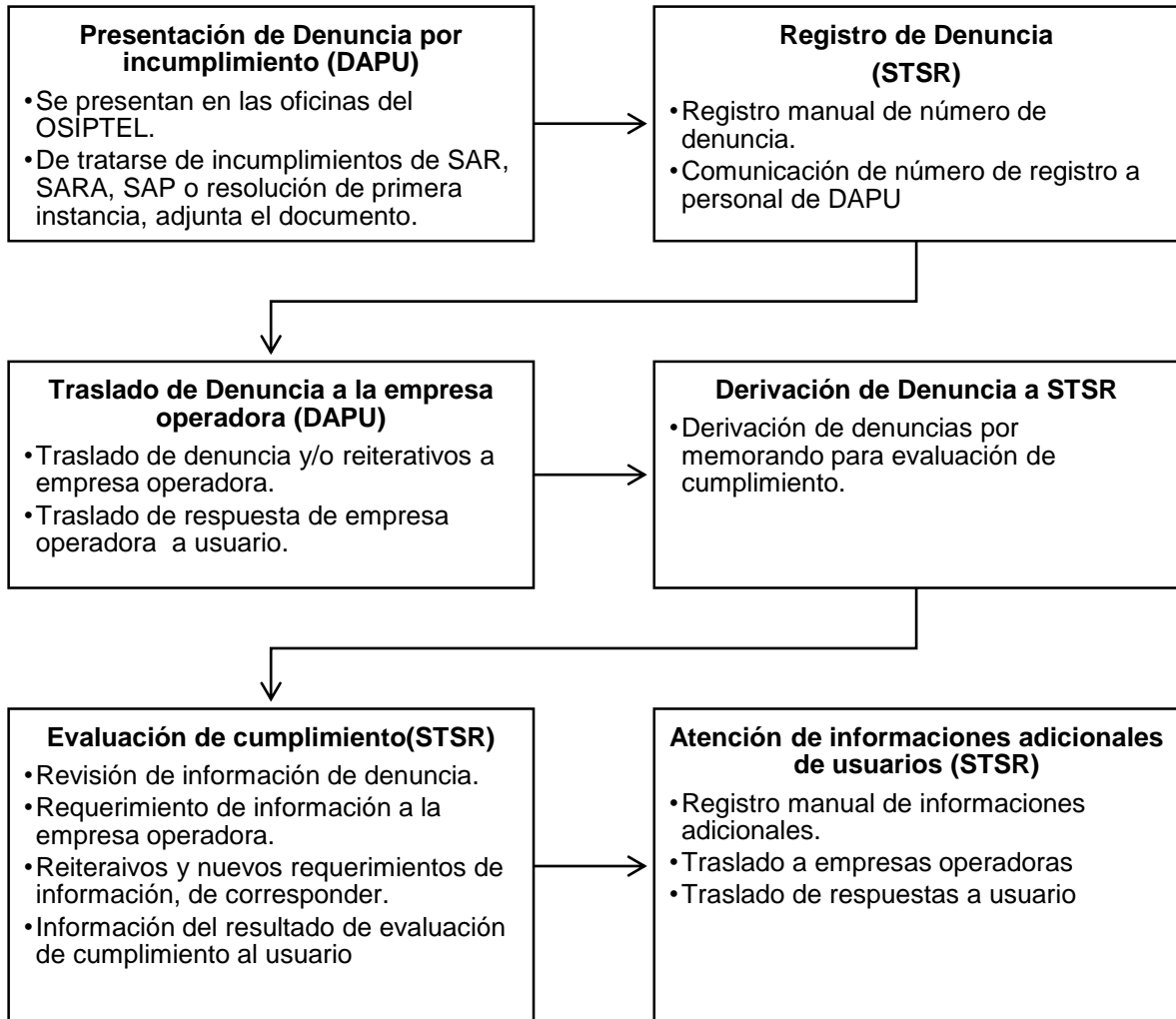
Por otro lado, a solicitud o denuncia de un usuario, la STSR evalúa el cumplimiento de una decisión de la empresa operadora, de una resolución de primera instancia o de una resolución de segunda instancia. Cabe señalar que la figura de la denuncia por incumplimiento se implementó en el año 2015 con el Reglamento de Reclamos. De acuerdo a ello, los usuarios pueden presentar denuncias ante el incumplimiento de las soluciones anticipadas (de reclamo y apelación) y de resoluciones (de primera y segunda instancia), así como del acogimiento del silencio administrativo positivo. Dichas denuncias son presentadas a nivel nacional y son evaluadas por la STSR.

En estos casos, la STSR elabora un Informe con los resultados de dicha evaluación y, de verificar el incumplimiento por parte de la empresa operadora da inicio al procedimiento administrativo sancionador (PAS) correspondiente, según el procedimiento establecido en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, aprobado mediante la Resolución N° 0087-2013-CD/OSIPTEL

A efectos de evaluar el cumplimiento, la STSR debe requerir información a la empresa operadora involucrada, por lo que el usuario que presenta una denuncia debe esperar que finalice dicho trámite para obtener una respuesta por parte del OSIPTEL.

A continuación, en el Gráfico N° 4 se detalla los trámites que se realizan desde la presentación de una denuncia por parte de un usuario.



Gráfico N° 4: Trámite para la atención de una denuncia por incumplimiento


Notas: (1) SAP es Silencio Administrativo Positivo
 (2) DAPU es la Dirección de Atención y Protección del Usuario del OSIPTEL.
Elaboración: OSIPTEL

De otro lado, el Decreto Legislativo N° 1412, Ley de Gobierno Digital, tiene por objetivo el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración Pública para la creación de valor público y comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración Pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.

En el artículo 18 se establece que las entidades de la administración pública, de manera progresiva y cuando corresponda, deben garantizar a las personas el establecimiento y la prestación de los servicios digitales, comprendidos en el ámbito



de aplicación de la mencionada Ley, debiendo, entre otros, implementar servicios digitales haciendo un análisis de la arquitectura digital y rediseño funcional.

En ese sentido, en el marco del rediseño del procedimiento de reclamos se plantean cambios al Reglamento de Reclamos que permitan incorporar servicios digitales que tengan como objetivo reducir el tiempo de espera del usuario en la tramitación derivada del procedimiento de reclamos y denuncias.

c) Experiencia internacional

En esta sección se analiza la experiencia internacional respecto al proceso de solución de los reclamos en los países de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, España, Francia y México. Los principales puntos que se evaluaron son: si los reguladores reciben los reclamos, si los tramitan y resuelven, y principalmente cómo lo hacen; así como, el uso de herramientas digitales, entre otros.

De los resultados se puede observar lo siguiente:

- En Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia y México el organismo regulador no tiene la función de resolución de reclamos de los usuarios, y cumple una función informativa y facilitadora.
- En Argentina y Chile, los organismos reguladores se encargan de la resolución de los reclamos de usuarios, de manera similar a como lo realiza OSIPTEL en el Perú. Es decir, el regulador tiene un papel más activo, que no se limita a la orientación o ser un facilitador.
- En Argentina y Chile se utilizan expedientes electrónicos, pero solo en Chile se ha desarrollado un sistema de transferencia de información con las empresas operadoras.

En el Cuadro N° 2 se reporta el detalle de la revisión de la experiencia internacional sobre el proceso de resolución de reclamos.



Cuadro N° 2: Comparación Internacional del proceso de solución de reclamos

País / Regulador	País	¿El regulador está a cargo de la solución de reclamos?	¿El regulador recibe reclamos de Usuarios directamente?	¿El regulador cuenta con información sobre la cantidad de reclamos?	¿Vías para presentación de reclamos?	¿Quién puede presentar reclamos?	¿El proceso de solución de reclamos es digital?
Brasil / Anatel ⁽¹⁾	Brasil	No	Sí	Sí	Vía <i>on line</i> a través de la plataforma Anatel consumidor.	El titular del servicio u otra persona con el poder respectivo.	No se cuenta con información
Colombia / CRC ⁽²⁾	Colombia	No, la participación del regulador es solo de orientación	No	No	Web y presencial	Usuarios	No se cuenta con información
Ecuador / Arcontel ⁽³⁾	Ecuador	No, solo se encarga de gestionar	Sí	Sí	Web, línea 0800, oficinas, redes sociales, teléfono, correo electrónico.	Abonados y usuarios	No se cuenta con información
España / CNMC ⁽⁴⁾	España	No, no se tiene competencia sobre solución	No	No	No disponible	No disponible	No se cuenta con información
Francia / ARCEP ⁽⁵⁾	Francia	No	Sí, solo para fines informativos	Sí, el ente de resolución de reclamos	Web, en oficinas, por correo postal y telefónico	No disponible	No se cuenta con información
México / IFT ⁽⁶⁾	México	No, en segunda instancia lo hace Profeco	Sí, a través de su portal web SOY USUARIO	Sí, estadísticas de reclamos tramitados por SOY USUARIO	Web en el regulador. En Profeco de manera presencial	No disponible	No se cuenta con información



País / Regulador	País	¿El regulador está a cargo de la solución de reclamos?	¿El regulador recibe reclamos de Usuarios directamente?	¿El regulador cuenta con información sobre la cantidad de reclamos?	¿Vías para presentación de reclamos?	¿Quién puede presentar reclamos?	¿El proceso de solución de reclamos es digital?
Argentina / Enacom ⁽⁷⁾	Argentina	Sí, los recursos de apelación	Sí, cuando no hay respuesta de la empresa o está insatisfecho con esta.	Sí	Vía <i>on line</i> , de manera presencial o por correo postal	No disponible	Maneja 100% de expedientes electrónicos, desde 2017. Resuelve aproximadamente 30,000 recursos al año
Chile / Subtel ⁽⁸⁾	Chile	Sí, resolución en segunda instancia	Sí, el regulador recibe reclamos en primera y segunda instancia	Sí	Vía <i>on line</i> o presencial	No disponible	Expedientes electrónicos desde hace 5 años. Se no correo al Existe de trar electrón empre



País / Regulador	País	¿El regulador está a cargo de la solución de reclamos?	¿El regulador recibe reclamos de Usuarios directamente?	¿El regulador cuenta con información sobre la cantidad de reclamos?	¿Vías para presentación de reclamos?	¿Quién puede presentar reclamos?	¿El proceso de solución de reclamos es digital?
							grandes Resuelve aprox. 36,000 recursos al año

Notas:

- (1) Anatel es la Agência Nacional de Telecomunicações.
- (2) CRC es la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.
- (3) Arcotel es la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.
- (4) CNMC es la Comisión de los Mercados y la Competencia.
- (5) ARCEP es Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse.
- (6) IFT es el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Profeco es Procuraduría Federal del Consumidor.
- (7) Enacom es el Ente Nacional de Comunicaciones.
- (8) Subtel es la subsecretaría de Telecomunicaciones.

Fuente: Informe N° 001-RDP-SRU/2020.

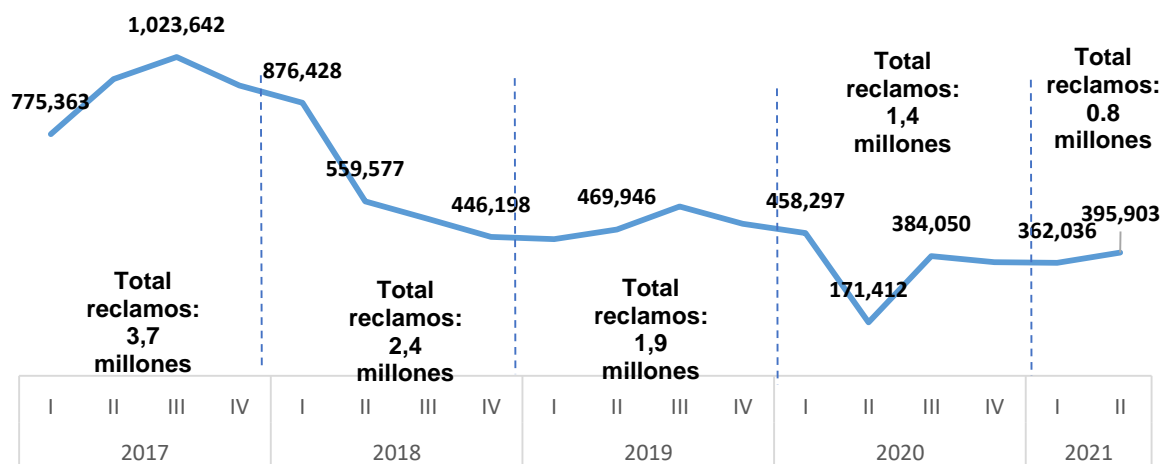
Elaboración: OSIPTEL.



5. SITUACIÓN DE LOS RECLAMOS EN EL SECTOR TELECOMUNICACIONES

En los dos primeros trimestres del 2021, la cantidad total de reclamos presentados llegó a 757 939, el promedio trimestral desde el 2017 es de 563 646, y el año con mayor cantidad de reclamos presentados fue el 2017, se puede observar que a medida que se vienen normalizando las actividades económicas, la cantidad de reclamos presentados vuelve a tomar los niveles presentados en el año 2018.

Gráfico N°5: Reclamos presentados en primera instancia (en miles)

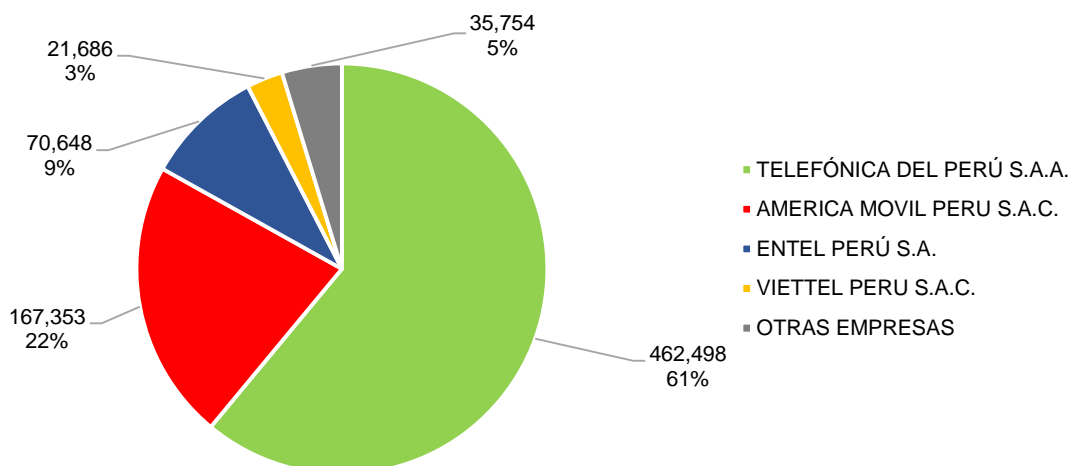


Fuente: PUNKU. Fecha de corte: 25/05/2021

Elaboración: OSIPTEL.

Respecto a la distribución de los reclamos por empresas, se ha encontrado que el 61% corresponde a Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), el 22% a América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, América Móvil), el 9% a Entel Perú S.A. (en adelante, Entel), el 3% a Viettel Perú S.A.C. (en adelante, Viettel) y 5% a otras empresas, como se puede apreciar en el Gráfico N°6.

Gráfico N°6: Reclamos de primera instancia por empresa operadora en el primer semestre 2021



Fuente: PUNKU, fecha de corte 17.09.2021

Elaboración: OSIPTEL.

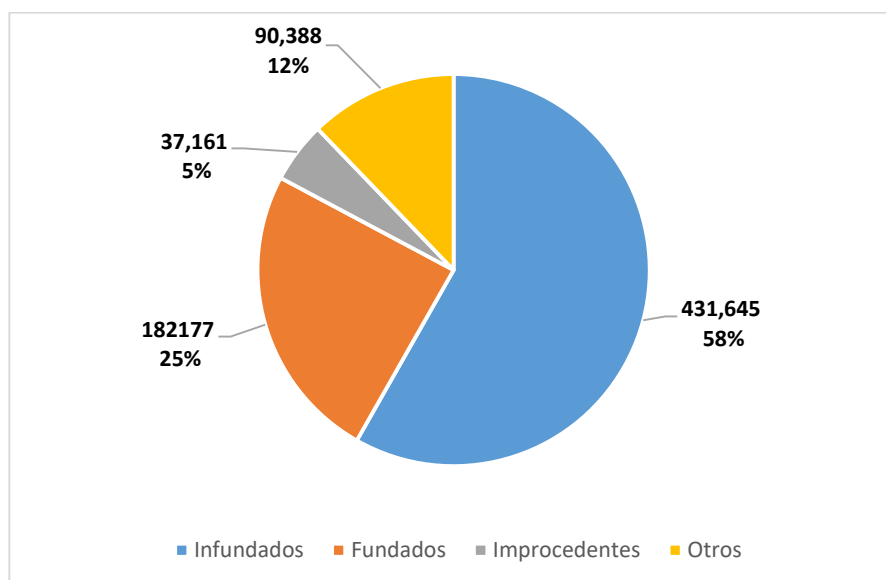


Por otra parte, los reclamos de primera instancia presentados por los usuarios, al ser evaluados por las empresas operadoras, pueden ser declarados como:

- Fundados: le dan la razón al usuario, acogiendo la totalidad de su pretensión.
- Parcialmente fundados: se acepta el planteamiento del usuario solo en algún aspecto de su pretensión.
- Infundados: se rechaza la pretensión del usuario.
- Improcedente: se declara que la solicitud del usuario no constituye un reclamo o no cumple con alguna de las formalidades requeridas para la presentación del mismo.

En el Gráfico N°7 se reporta la distribución de los reclamos del 2021 según la decisión adoptada por la empresa al emitir su resolución. Se puede apreciar que el 25% de los reclamos han sido declarados fundados, 58% infundados, 5% improcedentes y 12% cuenta con otro sentido.

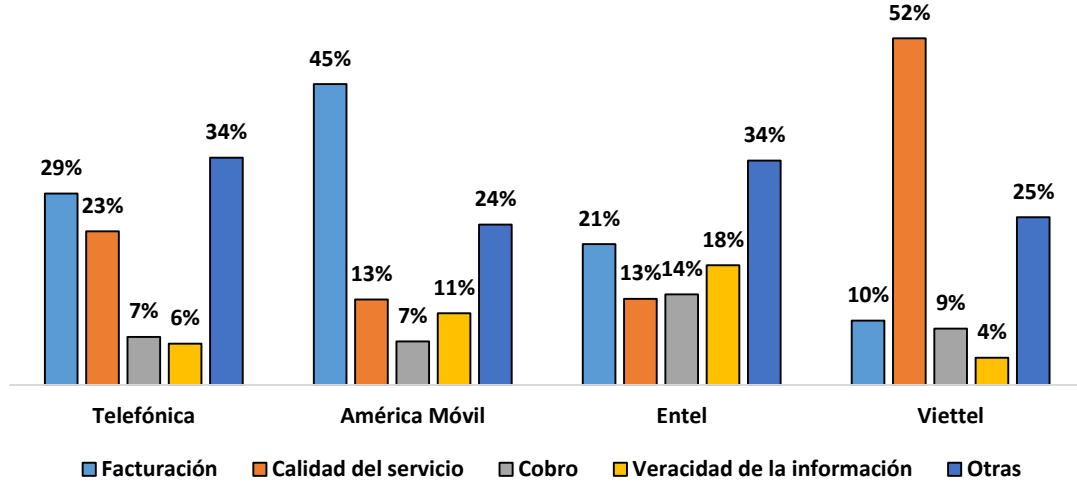
Gráfico N°7: Reclamos resueltos por la empresa operadora en el primer semestre 2021 por sentido



Fuente: PUNKU.
Elaboración: OSIPTEL.

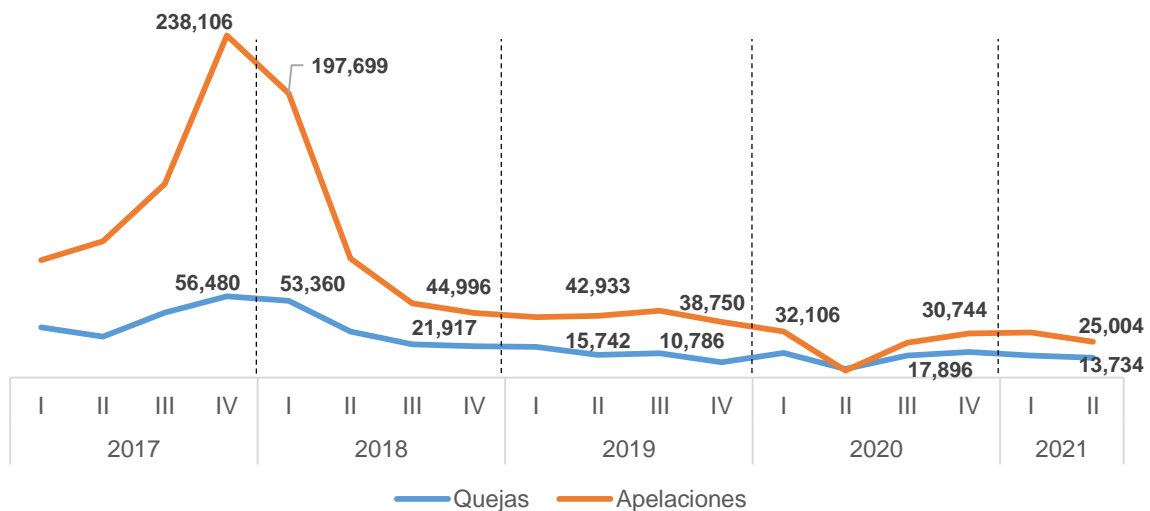
Analizando a profundidad los reclamos que han sido declarados como infundados por las empresas operadoras, se ha encontrado que la materia con mayor cantidad de este tipo de reclamos es la facturación, con 136 096 reclamos, que corresponde al 31.8% del total; luego le siguen los reclamos de calidad de servicio con el 20.2%, veracidad con el 8.7% y cobro con el 7.8%. A nivel de cada empresa, esta distribución cambia, como se puede apreciar el Gráfico N°8.



Gráfico N°8: Reclamos declarados infundados por las empresas operadoras en el primer semestre 2021 por materia


Fuente: PUNKU. Fecha de corte:17/09/2021
Elaboración: OSIPTEL.

Desde el 2017 hasta el segundo trimestre de 2021, el promedio trimestral de quejas presentadas es de 24 085 y en el mismo período de tiempo, las apelaciones presentadas ascienden en promedio a 69 194 trimestral. Del Gráfico N° 9, se puede observar que en los años 2017 y 2018 hubo un incremento muy considerable de apelaciones y quejas presentadas, ya que estas llegaron hasta 238 106 y 56 480, respectivamente en el cuarto trimestre del año 2017.

Gráfico N° 9: Cantidad de quejas y apelaciones presentadas ante la empresa operadora en el periodo 2017-2021


Elaboración: OSIPTEL

Cabe señalar que el incremento de apelaciones y quejas presentadas en las empresas operadoras impactó en la capacidad resolutoria del TRASU, tal es así que, en el primer trimestre 2018 se llegó al máximo número expedientes ingresados (122 370 expedientes). Esta situación generó una sobrecarga del Tribunal que superó su capacidad resolutoria, lo

cual se evidenció en el alto número de expedientes pendientes de atención y la extensión de plazo de resolución de expedientes.

Es preciso indicar que en dicho periodo solo se contaba con expedientes físicos, lo que implicaba un trabajo manual mayor, referido a la foliación, archivo y custodia de expedientes.

Con la finalidad de afrontar esta problemática el OSIPTEL emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 51-2018-CD/OSIPTEL¹², que dictó Medidas Extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, las cuales fueron ampliadas mediante las Resoluciones de Consejo Directivo N° 109-2019-CD/OSIPTEL, N° 100-2020-CD/OSIPTEL y N° 207-2020-CD/OSIPTEL¹³. Dichas medidas fueron las siguientes:

- Precisar el concepto del reclamo por facturación, para que este se derive exclusivamente de la incorrecta aplicación de la tarifa que corresponda, o el incorrecto cálculo de los conceptos facturables.
- Establecer mecanismos para asegurar que quien presente reclamos, apelaciones o quejas vinculados al servicio de telefonía móvil sea el titular o su representante autorizado.
- Suspender el mecanismo telefónico para la presentación de recursos de apelación y queja.
- Suspender la interposición directa del usuario ante el OSIPTEL de recursos de apelación y queja bajo la modalidad de presentación del “cargo” del escrito.
- Ampliar el plazo del mecanismo de solución anticipada de reclamos a tres días, que se contabilizarán como parte del plazo para que la empresa operadora resuelva la reclamación respectiva en caso de no llegar a un acuerdo.

Asimismo, se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 266-2018-CD/OSIPTEL¹⁴ que incorporó el artículo 58-A correspondiente a la declaratoria de improcedencia de recursos de apelación por parte de las empresas operadoras y la Resolución N° 096-2019-CD/OSIPTEL¹⁵ que incluyó modificaciones al Reglamento Interno del TRASU, con la finalidad de introducir mejoras que permitan que el proceso de votación de los expedientes que se someten a conocimiento del referido Tribunal sea más expeditivo.

Como consecuencia de dichas medidas la cantidad de expedientes ingresados se redujo de manera considerable, en un primer momento, en el segundo trimestre 2018, y, en un segundo momento, en el primer trimestre 2019 tal como se observa en el Gráfico N° 10. De igual manera, con la contratación de mayor personal, se mejoró la producción del TRASU, encontrándose a la fecha una correlación entre los expedientes ingresados y resueltos.

¹² Publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de febrero del 2018.

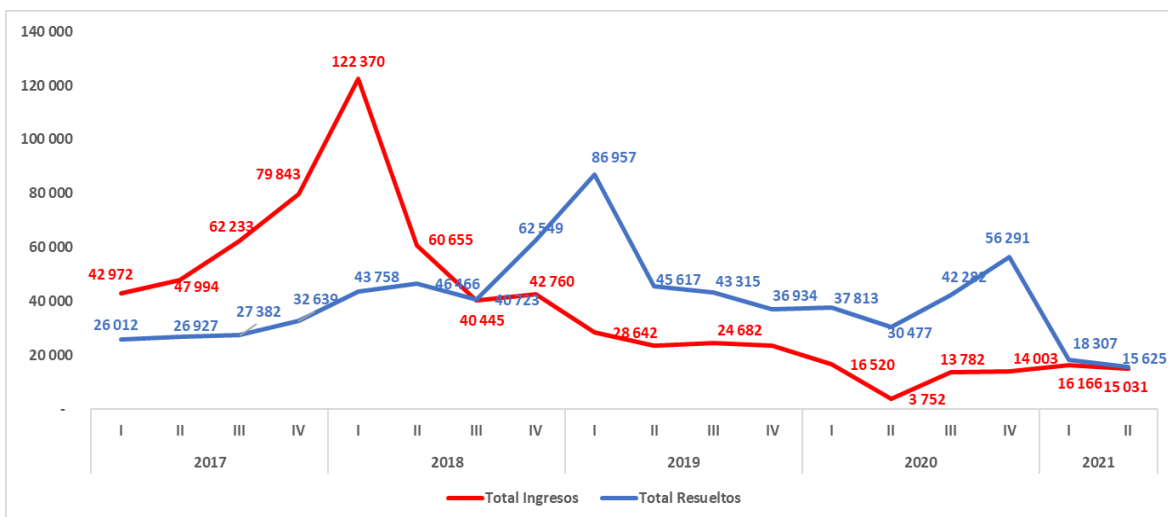
¹³ Publicadas en el diario oficial El Peruano el 05 de setiembre de 2019, 21 de agosto de 2020 y 1 de enero de 2021, respectivamente.

¹⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de diciembre del 2018.

¹⁵ Publicada en el diario oficial El Peruano el 09 de agosto del 2019.



Gráfico N° 10: Cantidad de expedientes ingresados al OSIPTEL versus expedientes resueltos en el periodo 2017-2021



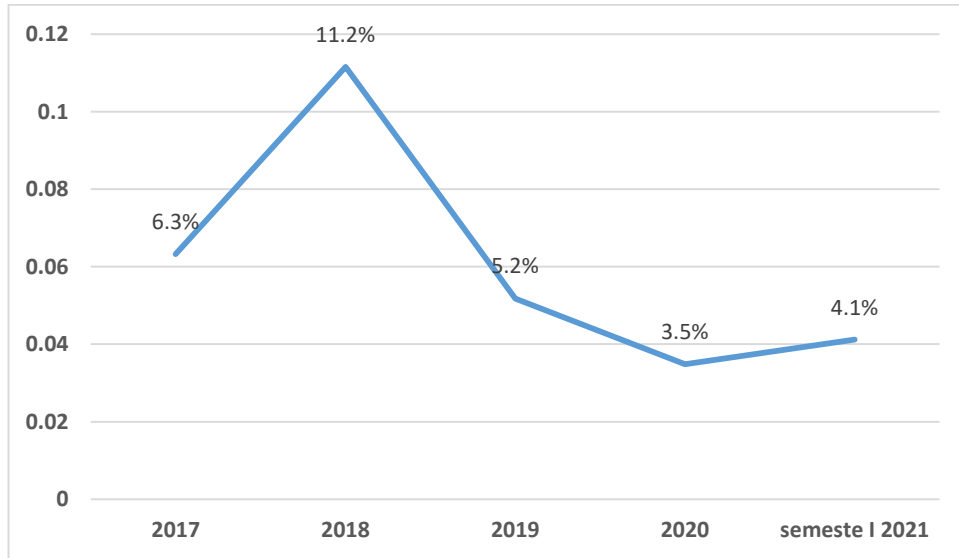
Fuente: OSIPTEL

Elaboración: OSIPTEL

De otro lado, en el Gráfico 11 se observa el porcentaje de expedientes que el TRASU viene recibiendo respecto a la totalidad de reclamos presentados en primera instancia. Considerando la información del referido gráfico, se aprecia que, en promedio, 6% de los reclamos de primera instancia podrían terminar en el TRASU a través de la presentación de un recurso de apelación o una queja. Este porcentaje ha tenido un crecimiento exponencial hasta el 2018, llegando a 11.2%. Se hubiera mantenido esta tendencia, si el OSIPTEL no hubiera aprobado diversas medidas, entre ellas, las mejoras al SAR y SARA, orientadas a que las empresas operadoras brinden soluciones a los usuarios antes de que llegue al TRASU. Cabe señalar que esta tasa ha estado en 3.5% en el 2020, incluso a pesar de la inmovilización social obligatoria establecida por el Gobierno Peruano, decretada para enfrentar el Covid 19. Asimismo, la información reportada al primer semestre del 2021, hace prever que este porcentaje se va incrementar al cierre del año.



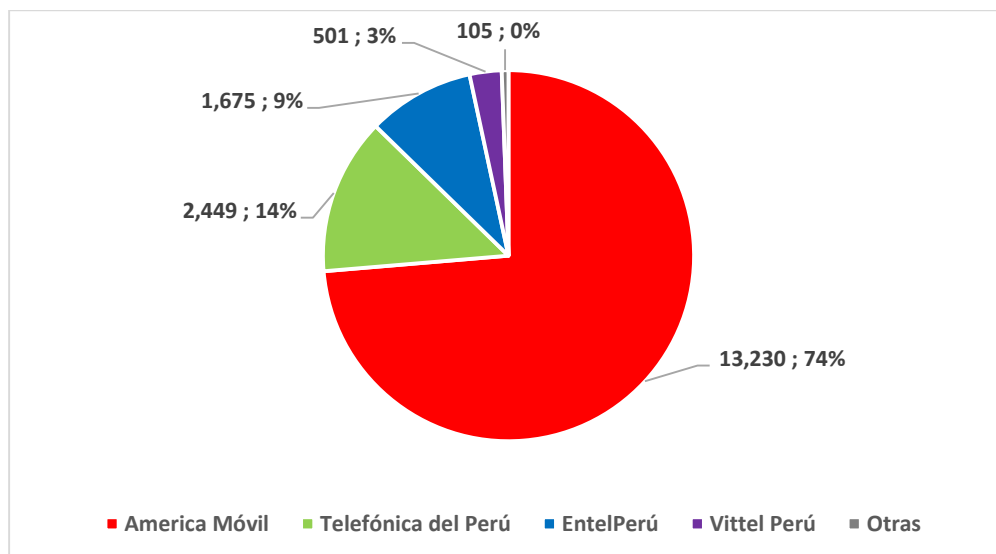
Gráfico N° 11: Porcentaje de expedientes ingresados con respecto a los reclamos en primera instancia



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL

Asimismo, del Gráfico N° 12 se observa que en el primer semestre del 2021 el 74% de las apelaciones remitidas al TRASU corresponde a América Móvil, el 14% a Telefónica, el 9 % a Entel y el 3% a Viettel, lo cual dista de la información registradas a nivel de reclamos descrita en el Gráfico N° 6.

Gráfico N° 12: Expedientes de apelación remitidos al TRASU por empresa operadora en el primer semestre 2021

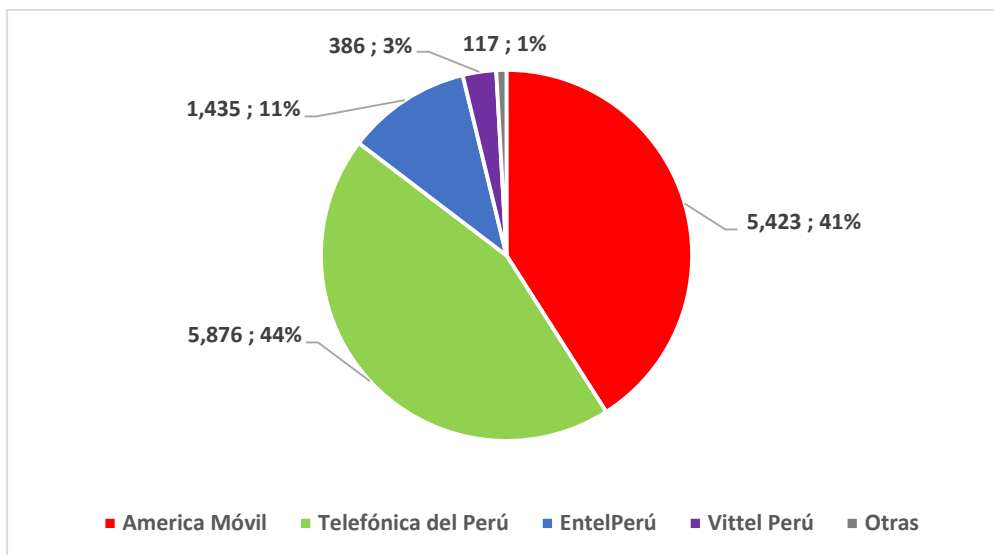


Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL



Por su parte, respecto a las quejas recibidas por el TRASU, se advierte que la distribución es la siguiente: el 44% corresponde a Telefónica del Perú S.A.A., el 41% a América Móvil Perú S.A.C., el 11 % a Entel Perú S.A. y el 3% a Viettel Perú S.A.C. y el 1% a otros.

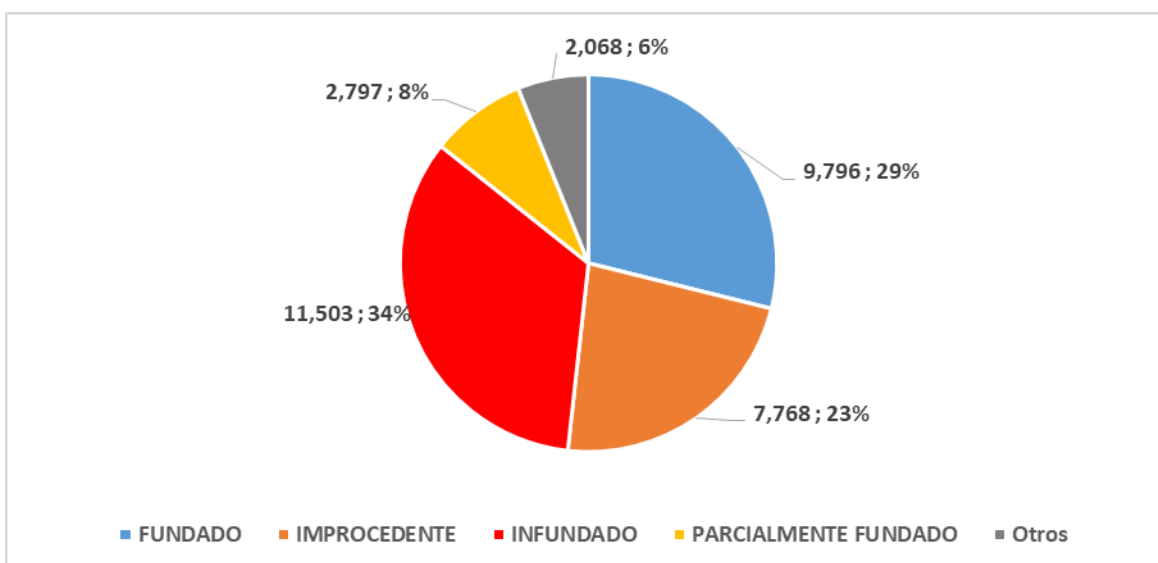
Gráfico N° 13: Expedientes de queja remitidos al TRASU por empresa operadora en el primer semestre 2021



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL

En el Gráfico 14 se reporta la distribución de los expedientes del 2021 según la decisión adoptada por el TRASU al emitir su resolución. Se puede apreciar que el 34% de los reclamos han sido declarados infundados, 29% fundados, 23% improcedentes, 8% parcialmente fundados y 6% cuenta con otros sentidos.

Gráfico N° 14: Número de expedientes resueltos por sentido en 2021



Fuente: OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL



Finalmente, respecto al primer semestre del año 2021, en el Cuadro N° 3 se observa el periodo promedio mensual en días hábiles que tomó al TRASU resolver un recurso de apelación (RA) o una queja (RQJ) desde que el documento fue elevado a dicha instancia.

Cuadro N° 3: Número de expedientes resueltos por sentido en 2021

Fecha	Expedientes Resueltos RA	Tiempo Promedio RA	Expedientes Resueltos RQJ	Tiempo Promedio RQJ
Ene-21	4,494	25.81	2,938	27.14
Feb-21	2,526	13.48	2,237	19.68
Mar-21	3,141	14.26	2,971	14.44
Abr-21	2,768	15.44	1,687	13.42
May-21	3,065	14.26	2,566	14.86
Jun-21	3,078	11.81	2,461	8.11
Semestre I-21	19,072	16.7	14,860	16.6

6. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

6.1. Planteamiento del problema

En promedio, desde el 2017 cada año los usuarios presentan cerca de 2,4 millones de reclamos, de los cuales, en promedio, casi el 6% llega a conocimiento del TRASU, como segunda instancia administrativa, a través de la presentación de un recurso de apelación o una queja. La cantidad de expedientes que el TRASU evalúa ha tenido una tendencia creciente hasta el 2018, y se ha reducido temporalmente gracias a las medidas extraordinarias; no obstante, se considera que en los próximos años la carga de trabajo del TRASU podría incrementarse.

Adicionalmente, el OSIPTEL, en cumplimiento de su misión de proteger y empoderar a los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, ha recibido, a través de sus oficinas de atención y su Call Center, un promedio a 273 080 casos al año, de los cuales en el primer semestre del 2021 el 36.2% son propiamente problemas o inconvenientes que tienen los usuarios con las empresas operadoras. Del total de estos problemas presentados, en el primer semestre del año 2021, el 23.1% están relacionados con incumplimientos en el procedimiento de reclamo. Es decir, en el primer semestre de 2021, se tienen 15 162 casos reportados por los usuarios que están relacionados con los reclamos presentados.

Esta situación resulta preocupante para el OSIPTEL, dado que se trata de usuarios que han confiado en la efectividad del proceso de solución de reclamos, pero que al final han tenido que dirigirse al OSIPTEL para que este organismo le apoye en su cumplimiento. Cabe señalar que, en los casos reportados, los usuarios consultan sobre el significado de la respuesta que da la empresa operadora a su reclamo, si se ha efectuado la elevación del expediente, manifiestan que la empresa operadora no responde al reclamo, entre otros aspectos.



Por otra parte, a partir de los resultados obtenidos en el Estudio de Satisfacción 2020¹⁶, realizado por el OSIPTEL, se ha evidenciado que solo el 30% de los usuarios que ha experimentado un inconveniente, ha presentado un reclamo. Respecto al 70% que tuvo inconvenientes y no presentó un reclamo, el estudio de satisfacción 2020 señala que un 23% de los usuarios no lo ha hecho porque toma mucho tiempo para que lo atiendan y el 13% considera que reclamar no sirve para nada o no arregla el problema. En ese sentido, se aprecia que el procedimiento de solución de reclamos estaría siendo percibido por los usuarios como un proceso lento y poco efectivo, por tanto, es una problemática que requiere ser atendida por el OSIPTEL.

De esta manera, el tiempo de atención de los recursos de apelación, quejas, y denuncias desincentivan a los usuarios a accionar para hacer valer sus derechos, por lo que se requiere mejorar dicha situación, optimizando los trámites y dando celeridad a los procesos.

Cabe señalar que el tiempo de espera para la atención de un recurso de apelación o queja puede incrementarse incluso aún más para el usuario cuando la empresa operadora no cumple con elevar su recurso de apelación o queja cuando corresponde. En estos casos, la única manera en la que el TRASU podría emitir un pronunciamiento sobre un recurso de apelación o queja no elevado es a través de una acción del propio usuario. Esto implica que un usuario que se acerca al OSIPTEL a solicitar la apertura de su expediente por cargo asume un tiempo mayor de espera para obtener una solución a su reclamo, ello debido al tiempo de demora para que el caso llegue a conocimiento del TRASU. Al respecto, según la información reportada por el Sistema de Información para Seguimiento del TRASU- SISTRAM, en el caso de los expedientes abiertos a solicitud del usuario el tiempo promedio entre la solicitud de apelación hecha por el usuario y la creación del expediente ha sido de 26.9 días en el 2019, 21.4 días en el 2020 y 30.2 días en lo que va del 2021.

En relación con el problema de la efectividad del procedimiento de reclamos, se ha encontrado que los usuarios se dirigen al OSIPTEL para manifestar que las empresas no estarían cumpliendo las resoluciones de primera instancia y los SAR. Además, se puede observar que la cantidad de denuncias que tramita el TRASU viene incrementándose en el tiempo. En efecto, en el 2019 y 2020 hubo 3386 y 2976 denuncias, respectivamente; mientras que solo en el primer semestre del 2021 ya se han presentado 2639 denuncias.

Por lo tanto, en el proceso de resolución de reclamos, apelaciones y quejas se aprecia que los usuarios tendrían una percepción negativa respecto a la efectividad y oportunidad de la solución (resoluciones de primera y segunda instancia).

De otro lado, el trámite de una denuncia por incumplimiento de una decisión de la empresa operadora (aplicación del silencio administrativo positivo, SAR y SARA) o resolución de primera o segunda instancia demora en promedio 34 días hábiles desde que el usuario acude al OSIPTEL hasta que obtiene una respuesta final. Esta situación, impacta de manera negativa en la perspectiva que el usuario tiene respecto del procedimiento de reclamos, toda vez que el tiempo de solución a su problema se extiende hasta el cumplimiento efectivo por parte de la empresa operadora.

De otro lado, con relación a las empresas operadoras, se advierte la necesidad de acceder al expediente de segunda instancia. Si bien ello se realiza a través de la vía

¹⁶ Estudio sobre el Nivel de Satisfacción de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.



presencial o a través de solicitudes de copias de los mismos, no se cuenta con una plataforma o vía digital de acceso para las empresas operadoras.

6.2. Evidencias

En el presente acápite se presenta con mayor detalle las evidencias del problema planteado.

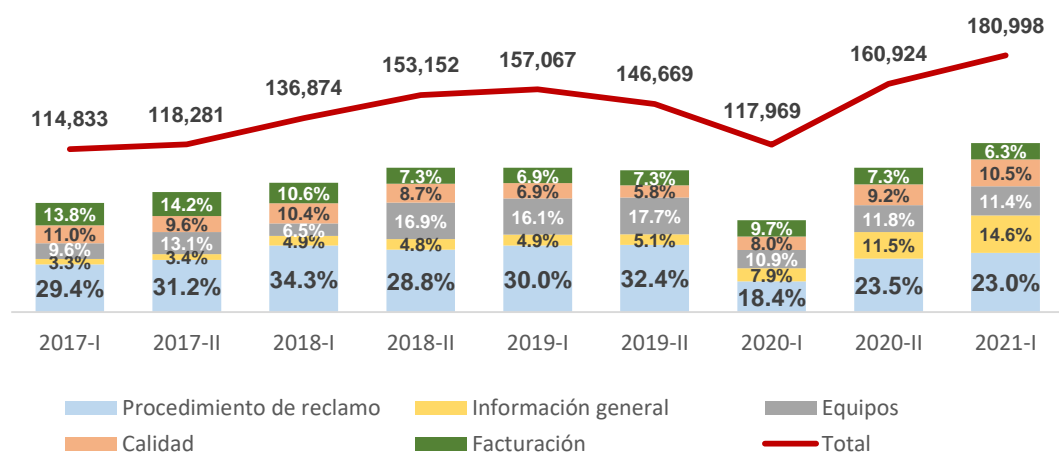
a) Problemas presentados al OSIPTEL respecto a los reclamos

A partir de la información que se dispone sobre los problemas que los usuarios presentan al OSIPTEL, se puede apreciar que en promedio hay 142 974 consultas trimestrales relacionadas con problemas, como se puede apreciar en el Gráfico N° 15.

Asimismo, comparando el primer semestre del año 2017, con el primer semestre del año 2021, se observa un incremento del 57.1%. En el último semestre evaluado, el incremento fue mayor debido a que se continúa abriendo los centros de atención presencial del OSIPTEL, lo cual brinda las facilidades para dar una correcta atención al usuario.

Por otra parte, según esta información, en promedio el 28% de estos problemas está relacionado con los procedimientos de reclamos. Particularmente, en el primer trimestre del 2021, se aprecia que el 23% de los problemas presentados están relacionados con los reclamos, este porcentaje es equivalente a 41 700 casos.

Gráfico N° 15: Evolución semestral de atenciones realizadas por el OSIPTEL por tipo de atención



Fuente: Sistema de Atención al Usuario (ATUS) del OSIPTEL

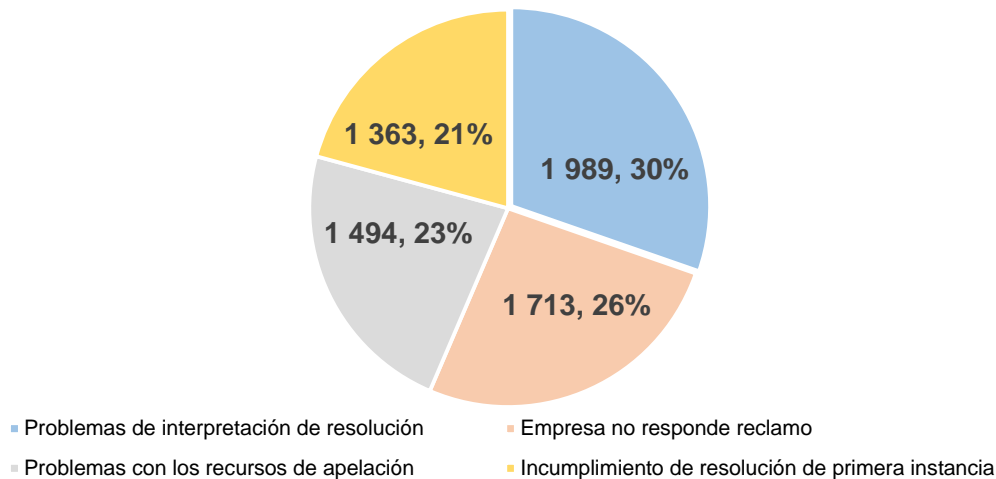
Elaboración: OSIPTEL

Asimismo, como se mencionó en el párrafo precedente, en el primer semestre del año 2021 se realizaron 41 700 atenciones por parte del OSIPTEL, de los cuales 15 162 corresponden a problemas de los usuarios. Al respecto, se advierte que, los problemas más recurrentes se presentan en la interpretación de la resolución del reclamo (1 989 casos), seguido de que la empresa no responde el reclamo (1 713 casos), problemas con los recursos de apelación (1 494 casos) y el incumplimiento de la resolución de primera instancia (denuncias, 1363 casos)¹⁷.

¹⁷ Existen 53 casuísticas adicionales que corresponden a 8 603 casos.



Gráfico N° 16: Principales problemas detectados en los procedimientos de reclamos en el primer semestre de 2021



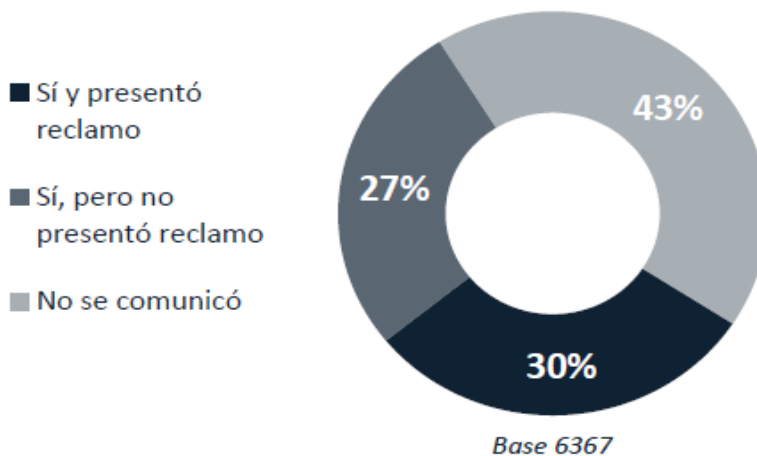
Fuente: Sistema de Atención a Usuarios (ATUS) del OSIPTEL

Elaboración: OSIPTEL

b) Percepción de los usuarios respecto a la presentación de reclamos

Por otra parte, evaluando la conducta de los usuarios, se ha podido observar que cuando enfrentan problemas con las empresas operadoras, en general no suelen comunicarlo y mucho menos presentar el reclamo. Así, del Estudio del Nivel de Satisfacción del Usuario 2020, se observa que, en el servicio de telefonía móvil, aproximadamente el 70% de usuarios que presentan un problema no presentan un reclamo, el 43% ni siquiera comunican su problema a la empresa operadora. Lo señalado evidencia que, es necesario generar una mayor confianza del procedimiento de reclamo, ya que este no es utilizado en una gran mayoría de usuarios con problemas.

Gráfico N° 17: Comunicación de los usuarios sobre algún problema¹⁸ con el servicio móvil

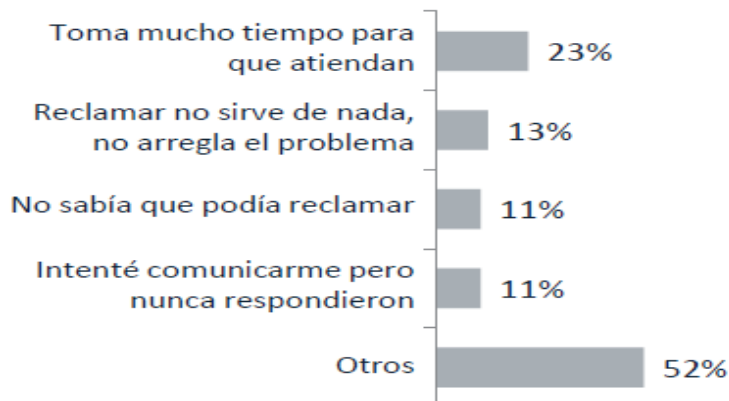


Fuente y Elaboración: Arellano Marketing

¹⁸ La participación de las respuestas a la pregunta: "¿Comunicó a su operador sobre este problema para que lo atienda?"



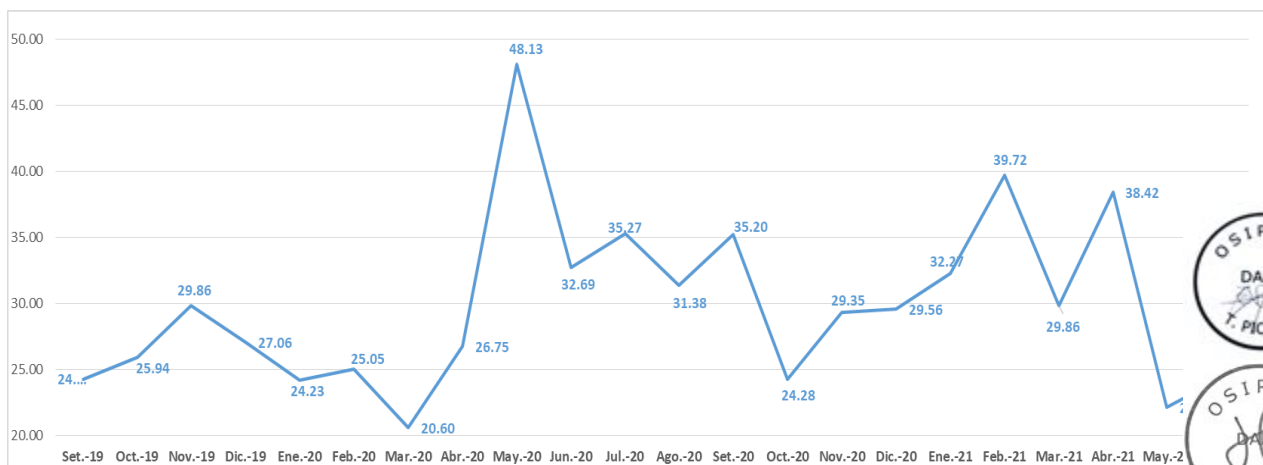
Al consultar a los usuarios el motivo de no presentar el reclamo, se identificó que tienen la percepción de que les toma demasiado tiempo la espera (23% del total de usuarios) o perciben que la empresa no solucionará el problema (13% del total). Esto evidencia que, en realidad, los usuarios no confían en el procedimiento actual de presentación de reclamos y lo consideran una pérdida de tiempo ya que no resultará en una solución para su inconveniente, ver Gráfico N° 18.

Gráfico N° 18: Motivos de no presentación de reclamos


Fuente y Elaboración: Arellano Marketing

c) Apertura de expedientes a solicitud del usuario

Con relación a las solicitudes de apertura de expedientes de apelaciones y quejas por parte de los usuarios, en el siguiente gráfico se muestra el tiempo promedio mensual que el usuario toma para presentar la solicitud de apertura de expediente ante el OSIPTEL debido a la falta de elevación de la empresa operadora. Específicamente, se puede apreciar que el año 2019, la duración promedio de esta actividad ha sido 26.9 días, en el año 2020 de 21.4 días y en el año 2021 de 30.2 días para que el recurso o queja llegara a conocimiento del OSIPTEL.

Gráfico N° 19: Promedio de días hábiles desde la fecha de presentación del recurso de apelación o queja hasta la fecha de solicitud de apertura de expediente por cargo en el OSIPTEL


Fecha de corte: 06/08/2021

Fuente: Sistema de Información para Seguimiento del TRASU - SISTRAM

Elaboración: OSIPTEL

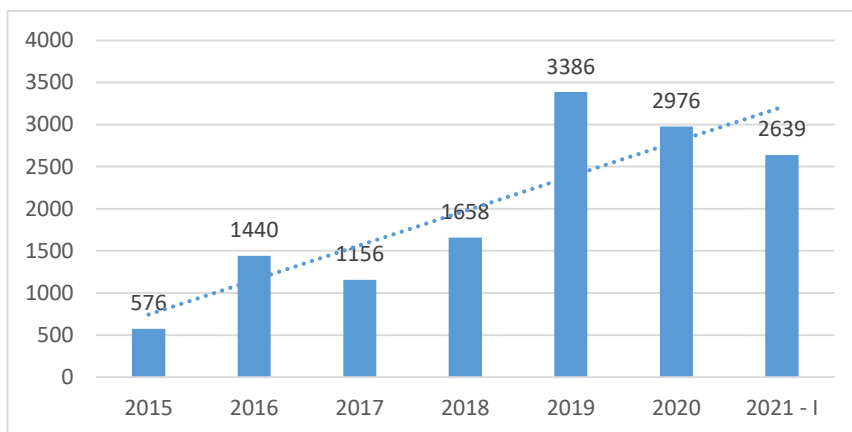


Por otro lado, debe tenerse en cuenta que, una vez creado el expediente de apelación o queja a solicitud del usuario, la STSR solicita a las empresas operadoras involucradas que en un plazo de cinco (5) días hábiles informen respecto de los motivos de la no elevación a efectos de verificar si se encuentra dentro de alguno de los supuestos de no elevación reconocidos en el Reglamento de Reclamos. Una vez transcurrido dicho plazo, el TRASU emite un pronunciamiento con la información obrante en los expedientes. Lo indicado evidencia que un usuario que solicita la apertura de un recurso de apelación o queja, debe esperar un tiempo mucho mayor para la solución de sus disconformidades.

d) Cantidad de denuncias

En el Gráfico N° 20 se puede advertir que desde el año 2015 al primer semestre 2021 se advierte el crecimiento sostenido de las denuncias ante incumplimientos relacionados con el Reglamento de Reclamos.

Gráfico N° 20: Denuncias presentadas en el periodo 2015 -2021-I



Fecha de corte: 09/08/2021
Fuente: STSR del OSIPTEL
Elaboración: OSIPTEL

Sobre el particular, si bien hubo una disminución en las denuncias en el año 2020, dicha situación se debió a la inmovilización social obligatoria establecida por el Gobierno Peruano como medida para enfrentar la pandemia por el COVID 19, así como la suspensión de plazos administrativos hasta el 10 de junio de 2020¹⁹.

De acuerdo ello, al ser el año 2020 un año atípico por las razones señaladas en el párrafo anterior, no tergiversa el patrón de crecimiento de las denuncias recibidas por el OSIPTEL.

Tomando en cuenta las denuncias presentadas al primer semestre del 2021 (2639) se proyecta que, al finalizar el año 2021, se recibirían 5278 denuncias, lo que representa un incremento de 816% respecto al año 2015, 266% respecto al año 2016, 356% respecto al año 2017, 218% respecto al año 2018, 55% respecto al año 2019 y 77% respecto al año 2020.

¹⁹ Por 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 que no se hayan incluido en el Decreto de Urgencia N° 26-2020. Dicho Decreto fue ampliado mediante Decretos de Urgencia N° 53-2020 y 87-2020.



6.3. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados son: (i) las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, (ii) los usuarios de estos servicios y (iii) el OSIPTEL.

6.4. Causas del problema

En esta sección se mencionan las posibles causas que explican la problemática analizada. Específicamente se identifican las siguientes:

- Baja efectividad del proceso de elevación de apelaciones y quejas
- Dificultad para tramitar las denuncias
- Conexión parcial y limitada entre la primera y la segunda instancia
- Bajos niveles de conocimiento de los usuarios respecto a sus recursos de apelación y queja

A continuación, se analizan cada una de estas causas.

a) Baja efectividad del proceso de elevación de apelaciones y quejas

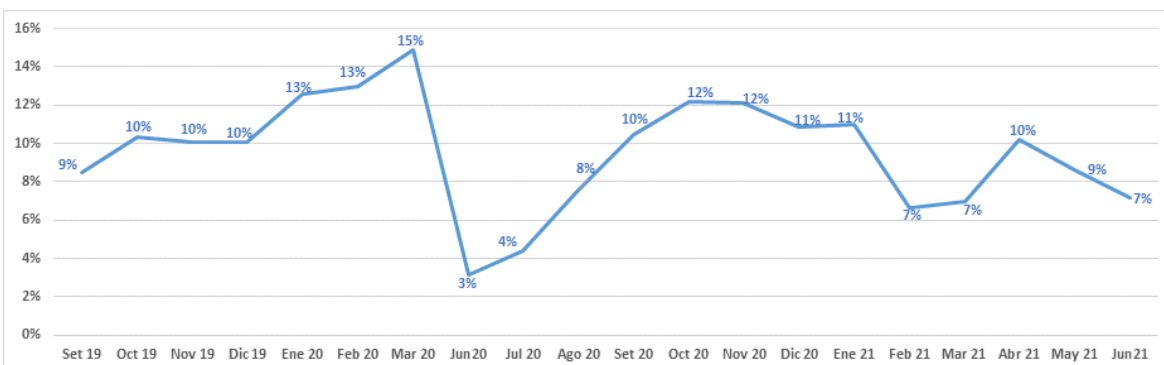
Debe tenerse en cuenta que las disposiciones normativas que el OSIPTEL ha emitido en el Reglamento de Reclamos buscan agilizar el procedimiento y asegurar que los usuarios obtengan una respuesta a sus recursos de apelaciones y quejas presentadas ante la empresa operadora.

Así, presentado un recurso de apelación, la empresa debe realizar cualquiera de las siguientes acciones: (i) elevar el recurso al TRASU, (ii) declarar la improcedencia del recurso, de corresponder, (ii) aplicar la solución anticipada de recurso de apelación o (iii) aplicar el silencio administrativo positivo. De otro lado, presentada la queja, la empresa debe realizar cualquiera de las siguientes actuaciones: (i) elevar el recurso al TRASU o (ii) aplicar el silencio administrativo positivo.

Esto quiere decir que la empresa operadora debe optar por una de las opciones, de acuerdo al escrito presentado. De no elevarse el expediente, el recurso o queja debe situarse en cualquiera de los supuestos de no elevación detallados.

Pese a todo ello, los expedientes abiertos a solicitud del usuario representan en promedio 10% mensual del número de expedientes ingresados al TRASU (Gráfico N° 21), lo que evidencia que, aún con las medidas dispuestas, existen usuarios que no son atendidos en su oportunidad por la empresa operadora, por lo que deciden acudir al OSIPTEL a solicitar la apertura.



Gráfico N° 21: Porcentaje del número de expedientes abiertos por cargo

Fecha de corte: 06/08/2021

Fuente: Sistema de Información para Seguimiento del TRASU - SISTRAM

Elaboración: OSIPTEL.

Cabe indicar que en el Gráfico N° 21 se advierte que durante los meses de abril y mayo de 2020, los plazos del procedimiento de reclamos fueron suspendidos debido al estado de emergencia por causa del COVID-19, por ello, en dicho periodo no se registró elevación de expedientes de apelaciones y quejas por parte de las empresas operadoras.

De la información antes mencionada se evidencia que un grupo de usuarios acude al OSIPTEL para solicitar la apertura de sus expedientes, debido a que no habrían sido elevados por las empresas operadoras. No obstante, cabe señalar que también existe un grupo de usuarios que no solicita la apertura de su expediente por desconocimiento, y que, debido a ello, no obtienen un pronunciamiento respecto de su disconformidad o problema.

b) Dificultad para tramitar las denuncias

El aumento en la cantidad de denuncias recibidas, así como los reprocesos en el trámite, y la realización de actividades manuales por parte de la DAPU y la STSR genera, a su vez, el incremento del riesgo en la demora de la atención y pérdida de información, los cuales impactan directamente en el usuario, toda vez que no obtiene una respuesta oportuna a su denuncia.

De igual manera, se advierte un aumento en las comunicaciones adicionales presentadas por los usuarios. En el siguiente cuadro se muestra la cantidad de comunicaciones relacionadas a denuncias en los meses de mayo, junio y julio del presente año:

Cuadro N° 4: Comunicaciones adicionales remitidas por usuarios en meses de mayo, junio y julio 2021

Mes	Número de comunicaciones
Mayo 2021	125
Junio 2021	210
Julio 2021	244

Fuente: STSR del OSIPTEL

Fecha de corte: 09/08/2021

Elaboración: OSIPTEL


Asimismo, en el trámite de las denuncias la STSR requiere información a la empresa operadora involucrada; sin embargo, este proceso presenta los siguientes problemas:

- La tramitación y seguimiento de denuncias se realiza de manera manual en su totalidad, ya que no existe un sistema que soporte el registro, tramitación y trazabilidad de las denuncias.
- La comunicación con las empresas operadoras se realiza mediante buzones de correo electrónico que tienen una capacidad limitada o no permiten la recepción de documentos mayores a 25 MB.

Adicionalmente a ello, el trámite de las informaciones adicionales que los usuarios presentan a sus denuncias, puede tomar hasta dos días hábiles para la incorporación de las mismas en el file correspondiente para su evaluación, considerando lo siguiente:

- La información es recibida por diferentes vías tales como Mesa de Partes del OSIPTEL, Oficinas Regionales de Servicios, Dirección de Atención y Protección al Usuario, Trámite Documentario del TRASU.
- Se podría generar demoras en la derivación de la información a la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos.
- La información es verificada de manera manual y se identifica a que número de file corresponde.
- La información es trasladada a carpetas compartidas para su evaluación, trámite y seguimiento.

Las circunstancias antes mencionadas podrían generar retrasos en la recepción y como consecuencia retrasos en evaluación de dicha información antes de la atención de la denuncia.

De lo expuesto se advierte que el plazo de atención de los usuarios en el proceso de denuncias se ve incrementado debido a:

- A nivel de procesos cabe señalar que, en el trámite de las denuncias, tanto en la etapa inicial de orientación, recepción y gestión a cargo de la DAPU, como en la etapa de análisis y verificación a cargo de la STSR, se realizan coordinaciones con las empresas operadoras para obtener información del caso, duplicándose algunas actividades.
- El trámite manual genera demoras y riesgos de errores y pérdida de información, lo cual podría afectar la evaluación realizada.

c) Conexión parcial y limitada entre la primera y la segunda instancia

Como se ha indicado previamente, un reclamo presentado por un usuario puede ser evaluado en dos instancias, la primera instancia está a cargo de la misma empresa operadora, mientras que la segunda se encuentra en el OSIPTEL. No obstante, los problemas mencionados sobre la elevación de los expedientes no es el único aspecto a mencionar debido a la falta de mecanismos que permitan una conexión fluida entre las dos instancias.



En efecto, lo que se aprecia es que no existe un soporte informático eficiente que permita hacer fluir de manera oportuna la documentación y las comunicaciones entre ambas instancias, entre la empresa y su usuario.

Al respecto, en el procedimiento de solución de reclamos y atención de denuncias se han identificado aspectos en el trámite que impactan en el tiempo y la efectividad que un usuario espera para recibir una respuesta a un recurso de apelación, una queja, o una denuncia, tales como: la falta de herramientas tecnológicas que permitan una visión integral en el trámite de reclamos de primera y segunda instancia, carencia de información oportuna que permita un análisis más rápido y oportuno de los casos, errores en la tramitación de la información generados por la cantidad de actividades manuales y semiautomáticas que se realizan en los procesos, limitaciones de herramientas digitales en el trámite de denuncias.

La empresa operadora es la encargada de elevar los expedientes de apelaciones y quejas, así como remitir información relevante para el procedimiento de reclamos en segunda instancia, así como para el trámite de denuncias, labores de instrucción de la STSR y procedimientos administrativos sancionadores. Sin embargo, a nivel de segunda instancia se advierte que los tiempos de atención al usuario se ven afectados, por un lado, respecto de los expedientes de apelación y queja, por las actividades manuales de tramitación, por la falta de información oportuna para el análisis y la carencia de herramientas digitales que coadyuven a agilizar la clasificación y atención de los casos; y por otro lado, respecto de las denuncias, por los reprocesos y actividades manuales para el registro, verificación de requisitos formales, calificación y asignación de la información, entre otros.

De otro lado, cabe señalar que actualmente la recepción de los documentos remitidos por las empresas operadoras y los usuarios (elevación de expedientes o por la presentación de cartas, entre otros) se realiza en formato digital para las empresas operadoras con más de 500 000 abonados. Cabe mencionar que antes de la emergencia sanitaria generada por la existencia del COVID – 19, estas labores se realizaban de forma presencial e involucraban una gran cantidad de actividades manuales.

Es así que, con el fin de salvaguardar el distanciamiento social, OSIPTEL estableció medidas temporales al procedimiento de reclamos²⁰, entre ellas, las referidas a la elevación de expedientes y comunicaciones adicionales en formato digital por parte de las empresas operadoras. Asimismo, de forma temporal se aprobó el uso de un expediente digital en la segunda instancia.

De esta manera, si bien las medidas adoptadas han permitido flexibilizar el trámite en la presentación de documentos ante la segunda instancia a través del uso de medios digitales (transferencia a través del Secure File Transfer Protocol); han sido diseñadas de forma temporal y aún suponen la realización de actividades manuales y semiautomáticas en el proceso. Es así que, las empresas operadoras deben cumplir con determinados requisitos para la remisión de documentos, tales como enviar una lista de los documentos que elevan en los expedientes, precisar la cantidad de archivos enviados, enviar datos de transferencia, entre otros.

²⁰ Aprobadas por Resolución N° 145-2020-CD/OSIPTEL y prorrogadas con las Resoluciones N° 205-2020-CD/OSIPTEL y 136-2021-CD/OSIPTEL.



De otro lado, la STSR recibe los archivos digitales, procede a realizar la verificación de los documentos y datos transferidos para la creación del expediente o registro de la comunicación adicional, para lo cual realiza las siguientes actividades:

- Verificar los requisitos y formalidades para la elevación del expediente de apelación o queja (Incluye el índice del expediente).
- Verificar que las cartas de elevación, información adicional o de cumplimiento se encuentren firmadas digitalmente y que contengan una declaración jurada, en caso se trate de elevación digital.
- Verificar que la data transferida por la empresa operadora coincida con la información consignada en el expediente.
- Modificar los datos de aquellos datos erróneos en el sistema.
- Realizar la creación del expediente de apelación o queja en el sistema.
- Buscar el número de expediente al cual está relacionado la comunicación adicional y registrar en el sistema
- Cargar los documentos digitales en el SISDOC²¹, de tratarse de elevación digital.
- Digitalizar y cargar documentos a cargo del proveedor de digitalización, en caso se trate elevación física.

Como se advierte, en el trámite de elevación existen actividades que requieren de un factor humano y que, por su naturaleza, se encuentran susceptibles de errores, dada la cantidad de documentos que el área de trámite documentario recibe de manera mensual.

En este sentido, las medidas adoptadas han sido establecidas de manera provisional hasta la implementación de las vías digitales idóneas que permitan automatizar las actividades y tareas que involucran el trámite en el proceso de reclamos en segunda instancia y la creación del expediente electrónico.

d) Bajos niveles de conocimiento del procedimiento de elevación de los recursos de apelación y quejas

El procedimiento de reclamos otorga la facultad a los usuarios de solicitar la apertura sus expedientes de apelación o queja que no fueron elevados por la empresa operadora, conforme lo dispuesto en los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos.

Durante el periodo de febrero de 2018 a agosto de 2019, se encontraron vigentes medidas extraordinarias de carácter temporal cuyo objeto fue agilizar el procedimiento de reclamos tanto en primera como en segunda instancia y, desincentivar las prácticas contrarias a la buena fe procesal que congestionaban los canales de atención e impactaban en los plazos de atención, entre dichas medidas se encontró la suspensión de los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos.

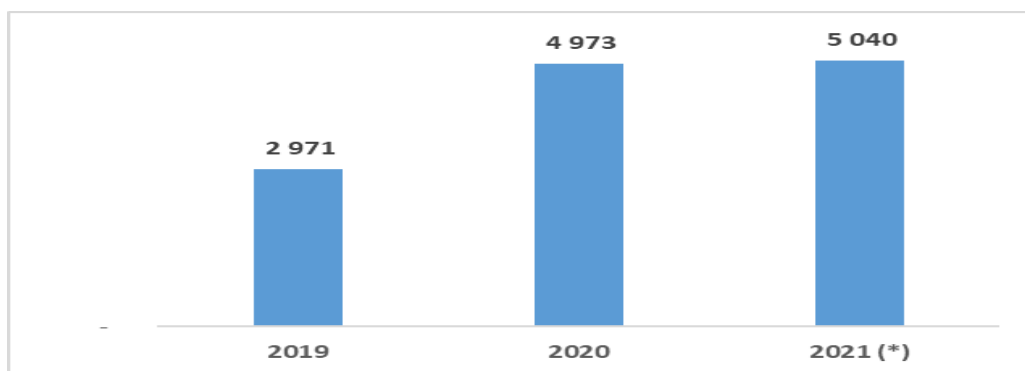
Mediante Memorando N° 67-GPSU/2019 de fecha 26 de junio de 2019 la DAPU remitió un informe sobre la ocurrencia de casos gestionados por no elevaciones de quejas y recursos de apelaciones por parte de las empresas operadoras, por lo que la aplicación de los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos fue reactivada en agosto de 2019.

²¹ SISDOC es el Sistema de Gestión de Documentos Electrónicos del OSIPTEL.



El comportamiento de los expedientes que ingresan a solicitud de los usuarios, desde setiembre de 2019 presenta un comportamiento creciente. Tal es así, que, en el año 2021, el comportamiento mensual de los expedientes ingresados abiertos por cargo ha sido creciente de forma similar, logrando un ingreso promedio mensual de 420 expedientes. Por lo tanto, de mantenerse este comportamiento se espera que a diciembre de 2021 ingrese aproximadamente 5 040 expedientes abiertos a solicitud de usuarios, que constituye para el año 2021 un incremento en 1% con respecto al año 2020, conforme se aprecia en el gráfico N° 22.

Gráfico N° 22: Cifra estimada de expedientes abiertos a solicitud de usuarios en el 2021



(*) Cifra estimada

Fuente: Sistema de Información para Seguimiento del TRASU -SISTRAM

Elaboración: OSIPTEL

Si bien la norma dispone excepciones a la elevación de recursos de apelación y queja, el solo hecho de presentar una solicitud de creación de expediente por parte de los usuarios ya constituye un indicio del desconocimiento que éste tiene respecto de la acción o decisión adoptada por la empresa operadora en su caso.

Esta situación también se ha evidenciado en la evaluación de algunos de los expedientes creados a solicitud de los usuarios, en los que, por ejemplo, se pudo advertir luego de requerir información a las empresas operadoras, que éstas habían aplicado el silencio administrativo positivo, no obstante, el usuario desconocía dicha situación y recién con la resolución final del TRASU es informado de las acciones adoptadas a su recurso o queja.

Como es posible observar, pese a las regulaciones establecidas en el Reglamento de Reclamos, no existe un incentivo suficiente para que las empresas operadoras eleven los recursos de apelación y queja cuando corresponde o informen oportunamente a los usuarios respecto de las acciones o decisiones adoptadas a dichos escritos.

6.5. Permanencia del problema en caso de no intervención

De permanecer la situación actual, la problemática descrita se mantendría, en tanto continuarían las actividades manuales y semiautomáticas en el trámite de elevación, registro, calificación y asignación de expedientes, así como en las denuncias; de igual manera, no sería posible advertir los errores de registro o falta de datos, lo cual generaría una inversión de tiempo que impacta en la espera de los usuarios.



Por otro lado, no sería posible hacer un seguimiento continuo de todos los recursos de apelación y quejas que las empresas operadoras están obligadas a elevar y que no se encuentran en las excepciones contempladas en la norma. Por su parte, los usuarios continuarían solicitando la apertura de sus expedientes, con el riesgo de seguir incrementándose, según lo descrito en el acápite 6.2; así como dejar en desprotección a los usuarios cuyos casos no son elevados y no llegan nunca a conocimiento del TRASU.

Del mismo modo, el trámite de las denuncias continuaría realizándose de forma manual y aunado a ello, la tendencia creciente de los casos incrementaría el riesgo de demora en la atención y errores materiales.

7. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL

7.1. Objetivo de la intervención

La intervención propuesta tiene como objetivo mejorar la eficiencia en el proceso de solución de reclamos de usuarios a través de la adopción de herramientas informáticas que faciliten la interacción entre empresas, usuarios y OSIPTEL.

7.2. Objetivos específicos

- Reducir el tiempo de espera del usuario en la tramitación de expedientes en segunda instancia y denuncias por incumplimiento.
- Asegurar que una mayor cantidad de usuarios que presenten recursos de apelación o quejas cuenten con respuesta oportuna por parte del OSIPTEL.
- Viabilizar un canal directo para que los usuarios puedan presentar escritos relacionados a sus expedientes o denuncias, realizar consultas o solicitudes, hacer seguimiento de sus expedientes.

7.3. Base legal

- 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.

8. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES

8.1. Descripción de las alternativas disponibles

En atención a la problemática descrita respecto al proceso de solución de reclamos, se han identificado dos alternativas de solución:

- Alternativa 1: Mantener el esquema regulatorio vigente.
- Alternativa 2: Implementar un sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL para la solución de reclamos; así como un set de servicios.

A continuación, se describe y evalúa cada una de las alternativas formuladas.

a) Alternativa 1: Mantener el esquema regulatorio vigente

Descripción

El vigente Reglamento de Reclamos establece diversas normas que regulan los procedimientos, plazos y requisitos para la elevación de apelaciones y quejas, la apertura del expediente a cargo, la tramitación de denuncias, entre otros aspectos vinculados con la solución de los reclamos.

Todos estos procedimientos suponen interacciones entre el OSIPTEL, las empresas operadoras y los usuarios, en las cuales se generan intercambios de información y la comunicación de las decisiones del TRASU. Cabe señalar que estos intercambios de información se realizan a través de medios tradicionales (presentación física de documentos, correos electrónicos, sistemas semi-automatizados de trámite documentario, etc.).



Al respecto, se debe destacar que, bajo la normativa vigente, se ha establecido una medida temporal para que las empresas operadoras con más de 500 000 abonados a nivel nacional deben elevar sus expedientes en formato digital; mientras que para el resto de las empresas operadoras es facultativo la elevación digital de expedientes. No obstante, esta elevación de expedientes digitales no se realiza a través de un servicio *web* centralizado que permita el control automático de la entrada de documentos, así como el intercambio de información.

Cabe señalar que, en la situación actual, el proceso de elevación tiene las siguientes características:

- No hay expediente electrónico.
- Obligación de remitir una carta de elevación.
- Las empresas operadoras deben remitir un listado de documentos elevados.
- Las empresas operadoras deben remitir una declaración jurada
- Las cartas de elevación, información adicional y de cumplimiento deben ser presentadas con firma digital.
- Realización de actividades manuales y semi-automáticas, tales como revisión de documentación, entre otros.

En el caso de los expedientes no elevados por la empresa, los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos establecen que, en caso la empresa operadora no haya elevado el expediente de la apelación o la queja, el usuario puede solicitar la apertura a cargo. Esta característica de la normativa vigente si bien supone una alternativa para que el usuario solicite la evaluación de su caso y evidenciar alguna falta de tramitación de la empresa operadora, supone que el usuario deba accionar y realizar actuaciones adicionales, que no deberían darse en un procedimiento regular. Asimismo, no garantiza que todos los usuarios ejerzan ese derecho.

Por otra parte, la tramitación de evaluaciones y verificaciones que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos; y, el procedimiento administrativo sancionador competencia del TRASU no cuenta una herramienta tecnológica que soporte el seguimiento de las comunicaciones, por lo que el trámite continuaría siendo manual.

Cabe señalar que, la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores (PAS) que están bajo la competencia del TRASU se realiza mediante el uso de expedientes físicos, lo cual implica actividades manuales, tales como, la impresión de actuados recibidos mediante la mesa de partes virtual del OSIPTEL, su archivo en la respectiva carpeta física y el foliado del expediente, no existiendo trazabilidad del procedimiento.

De otro lado, con relación a las denuncias, si bien actualmente se está trabajando un sistema que cubre algunas funcionalidades para el registro de las mismas; permanecen las actividades manuales como la notificación de las cartas a usuarios y empresas operadoras.

Ventajas

- Las empresas operadoras y OSIPTEL no requieren implementar una herramienta de información específica para los intercambios de información, dado que solo requieren de los medios tradicionales: correo electrónico,



impresión de documentos, mensajería, etc.

- Con la apertura del expediente por cargo, iniciada a solicitud del usuario, se tiene un mecanismo de autoselección por parte de los usuarios que accionan para obtener una respuesta por parte del TRASU.

Desventajas

- Genera una recarga de tareas manuales y semiautomáticas no sólo a la STSR, ocasionando retrasos en remisión de la información.
- No permite una adecuada trazabilidad y control de la documentación ingresada, propiciando ineficiencias en el proceso de solución de reclamos.
- La apertura de expedientes por cargo no garantiza que todos los usuarios accedan a los servicios brindados por la segunda instancia administrativa, y existe el riesgo que algunos reclamos y quejas no sean resueltos.
- El proceso de atención de denuncias y los procesos administrativos sancionadores se realizan con intercambios físicos de información, lo cual genera ineficiencia en estos procesos.

b) Alternativa 2: Implementar un sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL para la solución de reclamos y un set de servicios.

Descripción

La implementación del sistema interoperable comprende el uso de tecnologías digitales para la tramitación del procedimiento de reclamos bajo un enfoque integrado, con la finalidad de mejorar la prestación y acceso de servicios digitales en condiciones interoperables. Los intercambios de información están referidos a la tramitación de expedientes de apelaciones y quejas, atención de denuncias y procedimiento administrativo sancionador de competencia del TRASU.

De manera complementaria, el rediseño del proceso también supone la implementación por parte del OSIPTEL de un “set de servicios” para las empresas operadoras con menos de 500 000 abonados a nivel nacional y los usuarios, con el objetivo de facilitar la remisión de información adicional referente a los expedientes de apelaciones y quejas, la apertura de expedientes y la presentación de denuncias y documentación relacionada a las mismas.

Las principales características de esta alternativa de solución son:

- Un sistema interoperable entre el OSIPTEL y las empresas operadoras con más de 500 000 abonados a nivel nacional que permitirá la elevación de expedientes por parte de ésta y la apertura de expedientes de oficio por parte del OSIPTEL. Específicamente, se pueden destacar las siguientes ventajas:
 - Se contará con expedientes electrónicos
 - No existe obligación de remitir una carta de elevación, uso de índice digital automático
 - La remisión no requiere declaración jurada



- Sistematización de las actividades manuales y semi-automáticas (carga al sistema, creación y calificación del expediente)
 - Reducción de plazos para la resolución de apelaciones y quejas, etc.
 - Creación de oficio de aquellos recursos de apelación y quejas que correspondían elevarse y quedaron en primera instancia
- Libre acceso a las empresas operadoras y al OSIPTEL a la información y documentos referentes al procedimiento de reclamos que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos. Asimismo, en el caso de los expedientes de apelaciones, quejas y PAS, el sistema interoperable permitirá tener expedientes electrónicos, uso de índice digital automático y trazabilidad del expediente.
 - Un set de servicios que permita a la empresa con menos de 500 000 abonados a nivel nacional, realizar lo siguiente:
 - Elevar expedientes al TRASU
 - Remitir información referente al procedimiento de reclamos en segunda instancia, denuncias, evaluaciones y verificaciones que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos, y el procedimiento administrativo sancionador competencia del TRASU.

De otro lado, el set de servicios permitirá a los usuarios:

- Presentar denuncias.
- Remitir información adicional respecto al expediente de apelación o queja, así como a las denuncias.
- Realizar solicitudes de citas virtuales.
- Realizar el seguimiento a sus expedientes o denuncias.
- Solicitar la creación de un expediente de apelación o queja cuando la empresa que cuente con una cantidad igual o menor a 500 000 abonados a nivel nacional no haya cumplido con la elevación correspondiente.

Ventajas

- Se permitirá una mayor eficiencia en el proceso de solución de reclamos en segunda instancia, lo cual se traduce en una mayor satisfacción de los usuarios.
- La conectividad entre OSIPTEL y las empresas operadoras, permitirá una mayor fluidez en la comunicación entre ambas, reduciendo de manera significativa el trámite manual y semi-automático, y reduciendo la subsanación de documentos.
- Con la implementación del sistema interoperable, se sistematizarán actividades tanto para el OSIPTEL como para las empresas operadoras, contribuyendo con la eficiencia del procedimiento de reclamos. Cabe señalar que el sistema interoperable es de uso obligatorio para las empresas operadoras con más de 500 000 abonados y también podrá ser utilizado por la empresa que cuente con una cantidad igual o menor a 500 000 abonados a nivel nacional.



- Se permitirá el intercambio de información y la trazabilidad en el procedimiento de reclamos, pudiendo las empresas operadoras acceder a los expedientes en segunda instancia.
- El sistema interoperable permitirá que aquellos casos que no hayan sido elevados por la empresa operadora se abran de oficio en el TRASU, reduciendo casi en su totalidad los casos no elevados al Tribunal.
- Se logrará una comunicación fluida entre las empresas operadoras y el OSIPTEL. De esta manera, los documentos remitidos por las empresas operadoras serán incorporados de manera inmediata en el respectivo expediente o file de denuncia lo cual permitirá que el profesional a cargo del caso pueda revisarlo de forma inmediata. Cabe señalar que las empresas operadoras podrán hacer seguimiento al visualizar en los expedientes de apelación y queja todos los documentos que son anexados.
- Con la implementación del sistema interoperable, se busca superar la problemática de las denuncias, debido que la comunicación con las empresas operadoras será más ágil y directa, pudiendo adjuntar información o los medios probatorios que considere conveniente.
- El sistema interoperable ofrece como beneficio la comunicación ágil y oportuna entre la empresa operadora y el OSIPTEL en relación con la verificación de presuntas infracciones de competencia del TRASU. De esta manera, la empresa operadora no requerirá enviar documentación mediante otra vía para adjuntar un escrito de materia de competencia del TRASU.
- Las mejoras a los procesos y la unificación de herramientas informáticas dedicadas a la gestión operativa y actividades administrativas que puedan ser controladas de manera centralizada u orquestada y automatizada, permitirá que la labor de los colaboradores se centre más en el ámbito del análisis y la resolución de reclamos, denuncias u otros, aumentando la eficiencia en el desempeño y el nivel de cumplimiento de su rol.
- Una vez implementado el sistema interoperable, en el largo plazo, las empresas operadoras y el OSIPTEL mejorarán su eficiencia en costos, por lo que las inversiones que se realizarán se podrán retribuir con las ganancias en productividad.

Desventajas

- La implementación del sistema interoperable es compleja para las empresas operadoras y OSIPTEL. Esta complejidad implicará que se incremente el gasto en proyectos de desarrollo de herramientas de información, entre otros aspectos.
- Con la apertura de oficio de los expedientes que las empresas no han cumplido con elevar, es probable que en un primer momento el TRASU experimente un incremento en su carga de trabajo.



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

Cabe señalar que el AMC 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): 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.

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. La suma ponderada se representa matemáticamente de la siguiente manera:

$$MAX [S_i = w_1s_{i1} + w_2s_{i2} + w_3s_{i3} + \dots + w_ns_{in} = \sum w_js_{ij} \quad n_j = 1] \quad (1)$$

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.

a) Supuestos del Análisis Multicriterio (AMC)

Criterios de evaluación

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

- **Criterio 1: Efectividad**

En este criterio se evalúan las dos alternativas respecto a la efectividad en la elevación de los expedientes de las apelaciones y quejas, la recepción de la documentación, solución de reclamos, la atención de las denuncias, la resolución de los PAS y la notificación de las resoluciones y otros documentos. Cabe señalar que todas estas actividades son llevadas a cabo por el TRASU y la STSR

Antes de determinar cómo se aplicará el criterio de efectividad en este AMC, resulta pertinente definir qué es y cómo se suele medir. Al respecto, según la revisión de Poskart (2014), existen 2 enfoque para la medición de la efectividad: (i) enfoque basado en el objetivo y (ii) enfoque sistemático. En el primer enfoque, la efectividad se mide en términos de eficacia y eficiencia en el uso de recursos. En cambio, en el



segundo enfoque, la efectividad se mide de manera sistemática como la habilidad para superar las dificultades, y mejorar la capacidad o productividad. Por otra parte, la *Productivity Commission* (2013) de Australia considera que la efectividad se puede medir como costo-efectividad o a través de un programa de efectividad, que es un conjunto de indicadores de desempeño relacionados con la accesibilidad, oportunidad y calidad del proceso.

En el caso de los procesos antes mencionados, la efectividad tendría que evaluarse con un enfoque sistemático y orientado a la mejora en productividad. En atención a ello se propone evaluar los siguientes indicadores:

- Tiempo de proceso
- Tasa de errores

Cabe señalar que el tiempo de proceso es un indicador relacionado con la oportunidad; mientras que la tasa de errores con la calidad.

- **Criterio 2: Trazabilidad de la información**

Al respecto, la trazabilidad es la habilidad de una organización para retener la identidad del producto, su origen y uso diario (Khabbazi y otros; 2010), con el objetivo de mantener el control y supervisar los procesos de producción²². Para lograr la trazabilidad del proceso es necesario disponer de un sistema de control que garantice que la información sea precisa, oportuna, necesaria, fácil de usar, confiable y significativa. Según Dharmendra y otros (2015), la trazabilidad se evalúa hacia adelante (*track*), es decir dónde se encuentra y a dónde se dirige; pero también se puede evaluar hacia atrás (conocido como *trace*), es decir cómo ha sido elaborado y cómo ha sido hecho.

Considerando estas definiciones, se ha determinado que las 2 alternativas sean evaluadas en relación con su capacidad de lograr trazabilidad en el proceso de solución de reclamos, denuncias y sanciones, para ello se están adoptando los siguientes criterios:

- Nivel de desarrollo de sistemas de información
- Existencia de controles de modificaciones y actualizaciones
- Integración de los sistemas de información

En el caso del primer criterio, se considera que, si se dispone de un sistema de información con un adecuado desarrollo, entonces es posible implementar un sistema de trazabilidad del producto. Para ello el sistema de información debería contar con las características de que sea precisa, oportuna, necesaria, fácil de usar, confiable y significativa.

Por otra parte, la capacidad de determinar la existencia de modificaciones es una forma de trazabilidad hacia atrás, dado que permite identificar quiénes son los responsables del producto. Particularmente, esta característica es muy importante para identificar las causas de los problemas e implementar correcciones en el sistema.

Finalmente, la integración de los sistemas es un elemento fundamental para hacer el seguimiento, dado que al no estar integrado es difícil mantener un control sobre la

²² Se puede consultar también la definición del ISO/9000-2005: <http://www.praxiom.com/iso-definition.htm#Traceability>



ubicación y el destino del producto, en este caso el expediente y su solución.

• **Criterio 3: Dificultad en la implementación**

En este criterio se evalúa el grado de dificultad que implica la alternativa 2, dado que la alternativa 1 no requiere de ninguna implementación. Es así que las dificultades en la implementación de la alternativa 2 están vinculadas al desarrollo de los servicios web para la interconexión que se daría entre el OSIPTEL y las empresas operadoras; así como los desarrollos que se requieren efectuar para la integración de las bases de datos.

En atención a ello, se ha considerado pertinente evaluar este criterio con base al trabajo realizado por BDO Consulting S.A.C.

• **Criterio 4: Beneficios para el usuario**

En este caso, se incluyen los beneficios que se generan al usuario, en comparación con la alternativa 1. Específicamente, se evalúa el cambio que experimentará el usuario respecto a la elevación de las apelaciones y quejas, el ingreso de documentación adicional y la tramitación de las denuncias. De manera complementaria, se tomarán en cuenta el trabajo realizado por BDO Consulting S.A.C.

Ponderación de los atributos

En relación con los ponderadores de los atributos, se ha considerado pertinente otorgar el mayor peso a los beneficios de los usuarios, dado que la razón de ser del TRASU es resolver los reclamos de los usuarios. Es decir, la protección al usuario se constituye en algo central y fundamental en desarrollo de un sistema de atención de reclamos, por lo que tiene un peso de 40%.

Por otra parte, dado que toda decisión regulatoria genera de, alguna manera, costos a las empresas operadoras, resulta necesario que tenga una adecuada ponderación en este AMC. Específicamente, se le ha asignado un peso de 35%, que es un poco por debajo del atributo 4 (beneficios para el usuario).

Finalmente, si bien es importante mejorar la efectividad y contar con un sistema de información trazable, estas son mejoras que no son directamente percibidas por los usuarios, por lo que están siendo ponderadas conjuntamente en 25%, que corresponde a 15% para efectividad y 10% para trazabilidad. En el Cuadro N° 05 se brinda el detalle de estas ponderaciones.

Cuadro N° 05: Ponderación de los atributos

Atributo	Ponderación
Efectividad	15%
Trazabilidad	10%
Facilidad en la implementación	35%
Beneficios para el usuario	40%

Escala de calificación AMC

Al respecto, una vez obtenida la calificación en cada atributo, se realiza un cambio de escala mediante la siguiente fórmula:



$$I_{AMC\ i} = \frac{I_{Atributo\ i} - 0.5}{0.5} \quad (2)$$

b) Criterio 1: Efectividad

El criterio de efectividad se va evaluar promediando los resultados que cada alternativa obtiene en los indicadores de tiempo del proceso e incidencia de errores mensual. Cabe señalar que la calificación individual en cada uno de estos indicadores es un promedio ponderado de la calificación asignada a cada proceso. Los procesos comprendidos dentro de esta evaluación son:

- P1 – Elevación y recepción de la documentación.
- P2 - Análisis, emisión y cumplimiento de resoluciones de apelaciones y quejas.
- P3 - Evaluación y emisión de respuesta de denuncias.
- P4 - Notificación de resoluciones y otros documentos.
- P5 – Procedimiento Administrativo de Sanción.

Los procesos a los se les ha asignado un mayor peso son P2, P3 y P5 con 40%, 20% y 20%, respectivamente; ello debido a que competencia del TRASU es resolver las apelaciones y quejas de los usuarios y emitir las sanciones cuando corresponda. Asimismo, el proceso de denuncias es de gran relevancia en tanto está referido a la verificación del cumplimiento por parte de las empresas operadoras de las resoluciones de primera y segunda instancia, así como de la ejecución de los mecanismos de solución anticipada del proceso y aplicación del silencio administrativo positivo a favor del usuario. Por otro lado, los procesos P1 y P4 tienen pesos más bajos debido a que tienen un carácter complementario o de apoyo a los otros procesos. Se le ha dado un peso de 15% a la elevación y recepción de documentos (P1) porque es el punto de entrada de los inputs del proceso, es decir de los expedientes. Asimismo, el P4 se le otorga un peso de 5%.

Considerando que el indicador de tiempo de proceso tiene una métrica en número de horas, se ha optado por normalizarlo en una escala del 0 al 1 respecto a valores óptimos o ideales en el tiempo del proceso. Específicamente, esta normalización se realiza de la siguiente manera:

$$I_{tiempo} = \frac{\text{Tiempo óptimo}}{\text{Tiempo observado o proyectado}} \quad (3)$$

La información utilizada para estimar este indicador proviene del informe final de la Consultoría para el Rediseño del Proceso de Solución de Reclamos de Usuarios, elaborado por BDO Consulting S.A.C. En este informe se reportan los tiempos de procesos en la situación inicial (alternativa 1) y en la situación final (alternativa 2).

Por otra parte, dado que la incidencia de errores es un valor que mide la cantidad de errores cada 100 expedientes, su calificación normalizada se tiene que hacer respecto a una tasa de errores aceptable. Para fines de este análisis, se está asumiendo una tasa de errores de 0.10%, que es equivalente a una confiabilidad de 99.9%. La normalización se realiza mediante la siguiente fórmula:

$$I_{tasa} = \frac{0.10\%}{\text{Tasa observada}} \quad (4)$$



Cabe señalar que la información sobre la tasa de errores solo se encuentra disponible para P2, por lo que para los otros procesos se está asumiendo una tasa de error 2%, lo cual implica una calificación (I_{tasa}) de 0.05 en la alternativa 1. Es decir, se le está asignado una elevada tasa de error debido a que estos procesos no disponen de una herramienta informática que pueda medir este indicador, lo cual revelaría cierto grado de ineficiencia. En el caso de la alternativa 2, los procesos P1, P3, P4 y P5 tienen una calificación (I_{tasa}) de 0.9, debido que se asumen que la implementación de un sistema interoperable elevará la confiabilidad del sistema a 99.89%, es decir una tasa de error de 0.11%.

La calificación obtenida por cada alternativa en estos dos indicadores se reporta en el Cuadro N° 06, en el cual además también se incluyen todos los datos utilizados en su cálculo.

Cuadro N° 06: Calificación de los indicadores de desempeño por proceso y alternativa

Proceso	Alternativa 1						Alternativa 2				
	N°	Nombre	Peso	Tiempo del proceso (En horas)			Incidencia de errores		Tiempo del proceso		Incidencia de errores
Valor óptimo				Valor observado ⁽¹⁾	Calif. Norm. ⁽²⁾	Tasa mensual ⁽³⁾	Calif. Norm. ⁽⁴⁾	En horas ⁽¹⁾	Calif. Norm. ⁽²⁾	Tasa ⁽³⁾	Calif. Norm. ⁽⁴⁾
P1	Recepción de la documentación	0.15	8	28.04	0.285	N.D.	0.05	8.26	0.97	N.D.	0.90
P2	Análisis, emisión y cumplimiento de resoluciones de apelaciones y quejas	0.4	7	8.42	0.831	1%	0.1	7.63	0.92	0.001	1.00
P3	Evaluación emisión de respuesta a denuncias	0.2	6	10.69	0.561	N.D.	0.05	6.04	0.99	N.D.	0.90
P4	Notificación de resoluciones y otros documentos	0.05	13	17.18	0.757	N.D.	0.05	13.92	0.93	N.D.	0.90
P5	PAS	0.2	163	249.58	0.653	N.D.	0.05	163.94	0.99	N.D.	0.90
Calificación global del indicador⁽⁵⁾			0.656			0.07		0.956		0.94	

Notas:

- (1) Información reportada por BDO Consulting S.A.C.
- (2) La calificación normalizada del tiempo de proceso es de 0 a 1. Se obtiene dividiendo el valor óptimo entre el valor observado.
- (3) Se mide como errores cada 100 expedientes. Solo hay información para P2 en el período 2019 a 2021 (hasta junio). La fuente de la información es las estadísticas del TRASU.
- (4) La calificación normalizada de la incidencia de errores es de 0 a 1. Se obtiene dividiendo la tasa de error aceptable de 0.1% (0.001) entre el valor observado.
- (5) Peso o ponderador que se aplica para obtener la calificación global.
- (6) Promedio ponderado de la calificación de cada proceso.

Fuente: Consultoría para el Rediseño del Proceso de Solución de Reclamos de Usuarios y estadísticas TRASU.

Elaboración: OSIPTEL.

En el Cuadro N° 07 se reporta el resumen de los resultados de la evaluación de la efectividad, la cual, como se ha indicado previamente, es un promedio de la calificación del indicado de tiempo de proceso y del indicador de incidencia de errores. Asimismo, considerando que, en el AMC se suele asignar un valor negativo a la alternativa con menor calificación, y un valor positivo a la alternativa que tiene la mejor calificación, se ha optado por cambiar la escala. Este cambio implica convertir los datos obtenidos en el indicador de efectividad, de conformidad con la fórmula 2, obteniéndose la calificación que su utilizará en el AMC, la cual se reporta en la última columna del cuadro 07.



Cuadro N° 07: Calificación de las alternativas en el Atributo 1: Efectividad

Alternativa	I_{tiempo}	I_{tasa}	Efectividad (Promedio)	Calif. en AMC
Alternativa 1	0.656	0.07	0.363	-0.274
Alternativa 2	0.956	0.94	0.948	0.896

Elaboración: OSIPTEL.

c) Criterio 2: Trazabilidad de la información

La escala utilizada para el presente análisis será del 0 al 1, tal como se señala en la siguiente tabla, donde 0 representa un muy mal desempeño y 1 representa un desempeño muy bueno, en ese sentido, a medida que los valores se acercan a 0, menor es el desempeño de la alternativa y caso contrario a medida que los valores se acercan a 1, mejor es el desempeño de la alternativa seleccionada.

Cuadro N° 08: Escala de presentación de resultados de las alternativas

Valor	0.00 a 0.09	0.10 a 0.29	0.30 a 0.49	0.50 a 0.69	0.70 a 0.89	0.90 a 1.00
Tipo de desempeño	Muy malo	Malo	Poco malo	Un poco bueno	Bueno	Muy bueno

Elaboración: OSIPTEL

Como se ha indicado previamente, la trazabilidad que ofrecen las alternativas 1 y 2 se van evaluar respecto a los siguientes criterios:

- Nivel de desarrollo de sistemas de información
- Existencia de controles de modificaciones y actualizaciones
- Integración de los sistemas de información

En el caso del nivel de desarrollo de los sistemas de información, se puede apreciar en el cuadro N° 09, la situación actual de los sistemas que soportan el proceso de resolución de reclamos, denuncias y sanciones. Específicamente, en los procesos de elevación de documentos, solución de reclamos, se aprecia cierto grado de desarrollo en el uso de sistemas de información; no obstante, en la mayoría de casos se trata de sistemas (SISTRAM, SISDOC y sistema de transferencia de documentos digitales) diseñados para atender problemas específicos, pero que no están orientados para brindar una trazabilidad de todos los expedientes. De otro lado, con relación a los procesos de denuncias y sanciones, no se cuenta con un sistema específico que soporte todo el trámite de los mismos.

En atención a estas consideraciones se han definido calificaciones, relativamente bajas, en lo que respecta al nivel de desarrollo de sistemas de información. Estas calificaciones se encuentran en un rango de 0.1 a 0.5, donde 0.5 se definió para los procesos que revelan un nivel de desarrollo. La calificación global en este atributo se obtiene mediante un promedio ponderado, cuyos ponderadores se encuentran reportados en el Cuadro N° 09.



Cuadro N° 09: Situación actual de los sistemas de información del TRASU

Actividad	Ponderador	Calif.	Situación Actual
Elevación de documentos	0.1	0.5	Se dispone del Sistema de transferencias de documentos digitales, pero no tiene funcionalidades para la trazabilidad
Solución de reclamos	0.4	0.5	Se dispone del SISTRAM y del SISDOC. Son herramientas orientadas a la digitalización de los procesos, pero no incluye opciones para la trazabilidad
Denuncias	0.25	0.1	Solo se utiliza el SISDOC como sistema para la emisión y recepción de documentos. No es de uso exclusivo del TRASU, sino de todo el OSIPTEL. No hay un sistema que soporte el trámite de los procesos de denuncias y sanciones
Sanciones	0.25	0.1	
Calificación global		0.30	

Elaboración: OSIPTEL.

En relación con el control de las modificaciones o actualizaciones en el expediente, se ha identificado que ningún de los sistemas actualmente existentes tiene una capacidad efectiva para ello, por lo que se le está asignando una calificación global de 0.1, como se puede apreciar en el cuadro N° 10; mientras que, en el caso de la integración de los sistemas, estaría sería baja en el momento actual, por lo que su calificación es de 0.1.

En cambio, considerando el informe de BDO Consulting S.A.C., en el caso de la alternativa 2, el sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL tiene características funcionales que permiten el control de las modificaciones, y por tanto garantizan la trazabilidad de los procesos. Por ello, se ha definido una calificación de 0.9, como se puede apreciar en el cuadro N° 10. Cabe señalar que, la calificación en la alternativa 1 ha sido de 0.167.

Finalmente, los valores normalizados para el AMC se presentan en la última columna del Cuadro N° 10, e indican que la alternativa 2 es la garantiza un mejor nivel de control y trazabilidad de los expedientes.

Cuadro N° 10: Calificación de las alternativas en el Atributo 2: Trazabilidad

Alternativa	Existencia de sistema de información	Control de modificaciones	Integración de los sistemas	Promedio	Calif. en AMC
Alternativa 1	0.30	0.1	0.1	0.167	-0.667
Alternativa 2	0.90	0.9	0.9	0.900	0.800

Elaboración: OSIPTEL.

d) Criterio 3: Facilidad en la implementación del sistema interoperable

Como se ha indicado, en este criterio se evalúa el grado de dificultad de implementar la alternativa 2, asumiendo que la alternativa 1 no tiene nada que implementar. Con la finalidad de hacer esta evaluación, se está tomando el cuadro N° 11, en el cual se detallan las actividades que las empresas operadores tienen que implementar para interconectarse con el OSIPTEL. Estas actividades están clasificadas por tipo de proceso y tipo de servicio, y se incluye un indicador de complejidad.

De esta manera, en este atributo la alternativa 1 tiene una calificación máxima, en cuanto no implica ninguna implementación; en cambio, la alternativa 2 tiene una



calificación de 0.033. Al respecto, la complejidad promedio de todas las actividades a cargo de las empresas operadoras es 5.6 en una escala del 1 al 6. Ahora bien, dividiendo 5.6 entre 6, se obtiene un indicador de dificultad de 0.967 y, por tanto, un indicador de facilidad de 0.033, que resulta de restar 1 menos 0.967. La calificación aplicable al AMC se obtiene mediante el mismo procedimiento de los otros atributos.

Cuadro N° 11: Calificación de las alternativas en el Atributo 3: Facilidad en la implementación

Alternativa	Facilidad de implementación	Calif. en AMC
Alternativa 1	1.000	1.000
Alternativa 2	0.033	-0.933

Elaboración: OSIPTEL.



Cuadro N° 12: Actividades de implementación a cargo de las empresas operadoras

Proceso	Nombre	Detalle	Tipo servicio	COMPLEJIDAD 1 menos complejo 6 más complejo	Horas Estimadas Implementación
EXPEDIENTES	Elevar expedientes de apelaciones y quejas	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras puedan elevar expedientes de apelaciones y quejas de primera a segunda instancia	Elevación	6	64
EXPEDIENTES	Elevar información adicional de apelaciones y quejas	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras y usuarios puedan elevar de información adicional para expedientes de recursos de apelación y quejas.	Elevación	6	64
EXPEDIENTES	Elevar cumplimiento de resoluciones en segunda instancia	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras puedan elevar el cumplimiento de resoluciones de segunda instancia	Elevación	6	64
DENUNCIAS	Elevar documentación relacionada a denuncias	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras y usuarios puedan elevar documentación relacionada a denuncias	Elevación	6	64
EXPEDIENTES	Obtener información sobre expedientes en segunda instancia	API de OSIPTEL para que tanto las empresas operadoras y usuarios como usuarios puedan obtener información sobre algún expediente	Consulta	6	64
IMPOSICIÓN DE SANCIONES	Elevar documentación relacionada a expediente PAS	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras puedan elevar documentación relacionada a expediente PAS	Elevación	6	64



Proceso	Nombre	Detalle	Tipo servicio	COMPLEJIDAD 1 menos complejo 6 más complejo	Horas Estimadas Implementación
CASOS ESPECIALES	Elevar documentación relacionada a un caso especial	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras puedan elevar documentación relacionada a un caso especial	Elevación	6	64
INFORMES DE EVALUACIÓN Y VERIFICACIÓN	Elevar documentación relacionada a informe de evaluación y verificación	API de OSIPTEL para que las empresas operadoras puedan elevar documentación relacionada a algún informe de evaluación y verificación	Elevación	6	64
EXPEDIENTES	Elevar expedientes de apelaciones y quejas de oficio	API de empresa operadora que OSIPTEL pueda crear automáticamente expedientes no elevados en el plazo indicado en el marco normativo (Expedientes aperturados de oficio), mediante esta API de empresas operadoras OSIPTEL podrá obtener todos los datos y documentos requeridos para la elevación de expedientes de oficio.	Procesos	5	40
EXPEDIENTES	Obtener datos de dirección de instalación y facturación	API de empresas operadoras para que OSIPTEL pueda obtener los datos sobre dirección de instalación o dirección de facturación de los usuarios	Elevación	5	40

Fuente: BDO Consulting S.A.C.



e) Criterio 4: Beneficios para los usuarios y abonados

Tal como se ha señalado en el acápite 5, la situación de los reclamos ha variado con el tiempo, advirtiéndose picos en el ingreso de reclamos y apelaciones, los cuales afectaron la capacidad del TRASU para resolver los expedientes en plazo. Si bien dicha situación ha sido controlada con las disposiciones normativas y acciones desplegadas por el OSIPTEL, un nuevo incremento de casos podría afectar los plazos resolutivos del TRASU, por lo que corresponde prevenir dicha situación en beneficio de los usuarios.

Teniendo en cuenta que al primer semestre del 2021 se han registrado 395 903 reclamos, de los cuales el 95.4% corresponde a las empresas con más de 500 000 abonados, corresponde analizar la medida que genere mayores beneficios a los usuarios.

En el cuadro N° 13 se presenta la escala utilizada para el presente análisis será del 0 al 1, tal como se señala en la siguiente tabla, dónde 0 representa un muy mal desempeño y 1 representa un desempeño muy bueno, en ese sentido, a medida que los valores se acercan a 0, menor es el desempeño de la alternativa y caso contrario a medida que los valores se acercan a 1, mejor es el desempeño de la alternativa seleccionada.

Cuadro N° 13: Escala de presentación de resultados de las alternativas

Valor	0.00 a 0.09	0.10 a 0.29	0.30 a 0.49	0.50 a 0.69	0.70 a 0.89	0.90 a 1.00
Tipo de desempeño	Muy malo	Malo	Poco malo	Un poco bueno	Bueno	Muy bueno

Elaboración: OSIPTEL

Los beneficios para los usuarios del sistema interoperable y el set de servicios en los expedientes de apelación y quejas abarcan las siguientes actividades:

- Elevación de expedientes de apelación y queja.
- Creación de expedientes de oficio ante la falta de elevación de los expedientes de apelación y queja por parte de las empresas operadoras.
- Remisión de información adicional relacionada a los expedientes.
- Participación más activa de los usuarios en el procedimiento a nivel de segunda instancia.

Con la alternativa 2, los usuarios finales del servicio de telecomunicaciones podrán tener una participación más activa en el procedimiento ya que contarán con la vía web para remitir información a sus recursos de apelaciones, quejas y denuncias. Asimismo con la sistematización de diversas actividades que actualmente son manuales o semiautomáticas, y con la incorporación de herramientas que permitan contar con la información necesaria para resolver de forma celer y efectiva, se podrá reducir el tiempo en la atención a los usuarios.

En la actualidad, la elevación de expedientes de las apelaciones y quejas de los usuarios no se realiza en su totalidad y en los casos de solicitud de apertura por parte del usuario, depende del momento en que éste advierta que su caso no ha llegado al TRASU, con lo cual, se da una demora hasta que lo presente directamente al OSIPTEL. Con la creación



de los expedientes de oficio no se requerirá de ninguna acción por parte del usuario, ya que lo realizará directamente el OSIPTEL.

Si bien, la empresa operadora podría aplicar algún tipo de solución anticipada, o resolverse el caso mediante silencio administrativo positivo; hay algunos casos que no son elevados sin que se hubiera aplicado alguna de las figuras antes descritas. Por ello, se califica a la alternativa 1 en 0.2; mientras que a la alternativa 2 en 0.8, y no se califica como 1 dado que la elevación automática no aplica a todas las empresas operadoras, sino solamente a las que tienen más de 500 000 abonados.

En el caso de los expedientes no elevados, bajo la alternativa 1, el usuario desconoce si la empresa operadora ha cumplido con elevar el expediente a la segunda instancia; y por ello, al no encontrar solución para su problema, acude al OSIPTEL para solicitar la apertura a cargo del expediente. En cambio, con la alternativa 2, el usuario ya no tendrá por qué realizar una apertura a cargo, dado que el OSIPTEL podrá iniciar la apertura de oficio. Considerando estas características, se propone que la alternativa 1 tenga una calificación de 0.1; mientras que la alternativa 2, una calificación de 0.9.

Finalmente, en el caso de la remisión de información o documentación adicional, En la alternativa 1 los usuarios requieren realizar estos trámites a través de canales tradicionales (presencial o correo electrónico); en cambio, con la alternativa 2, se implementará un set de servicios que permitirá a los usuarios remitir la información de una manera más fácil y eficiente. Por ello, se está calificando a la alternativa 1 con 0.25, mientras que a la alternativa 2 se le califica con 0.9. Las calificaciones obtenidas en cada uno de estos criterios se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 14: Calificación de las alternativas en el Atributo 4: Beneficios para los usuarios

Alternativa	Elevación de expedientes de apelación y queja	Creación de expedientes de oficio ante la falta de elevación	Remisión de o documentación adicional	Promedio	Calif. en AMC
Alternativa 1	0.200	0.10	0.25	0.183	-0.633
Alternativa 2	0.800	0.90	0.90	0.867	0.733

Elaboración: OSIPTEL

8.3. Propuesta de solución

En AMC que se implementado para evaluar a las alternativas 1 y 2 ha incluido 4 atributos: efectividad, trazabilidad, facilidad en la implementación y beneficios para el usuario. En 3 de estos atributos, la alternativa 2 ha resultado mejor que la alternativa 1, como se puede apreciar en el Cuadro N° 15 mientras que la alternativa 1 ha resultado mejor solamente en la facilidad de implementación.

Los atributos elegidos y los pesos otorgados garantizan que esta AMC evalúe de manera equilibrada los diversos aspectos que el mercado y los usuarios valoran. En tal sentido, los resultados obtenidos permiten identificar la alternativa más recomendable o la que va generar un mayor impacto en el bienestar social.

Por lo tanto, en atención a los resultados obtenidos en este AMC, se recomienda la

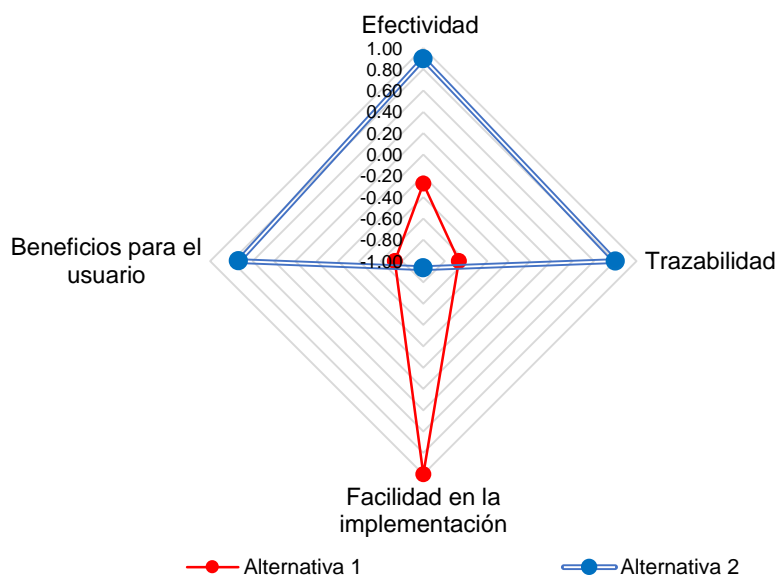


implementación de la alternativa 2, dado que ha obtenido un puntaje de 0.18, superior a lo obtenido por la alternativa 1 (-0.01).

Cuadro N° 15: Resultados del AMC

Atributo	Alternativa 1	Alternativa 2	Ponderación
Efectividad	-0.27	0.90	15%
Trazabilidad	-0.67	0.80	10%
Facilidad en la implementación	1.00	-0.93	35%
Beneficios para el usuario	-0.63	0.73	40%
Calificación Final	-0.01	0.18	

Elaboración: OSIPTEL.

Gráfico N° 23: Resultados del AMC


Elaboración: OSIPTEL.

Cabe señalar que, en la alternativa seleccionada no se están contemplando los beneficios intangibles que recibirán las empresas operadoras, ya que estos son beneficios indirectos. Sin embargo, se considera importante mencionar que esta alternativa resultará en una mejora de la imagen de las empresas operadoras con respecto a los usuarios, lo mismo que se relaciona con una mejora en la eficiencia de los procesos realizados por las empresas, lo cual disminuirá su carga laboral.

8.4. Análisis costo-efectividad

El análisis Costo-Efectividad es una técnica que permite evaluar el impacto de una medida regulatoria en función de los beneficios no monetizados y los costos directos. A diferencia de un análisis Costo-Beneficio, donde sí se estima el valor monetario de los beneficios, en esta metodología de evaluación es suficiente cuantificar la cantidad de beneficiarios, el número de unidades de mejora en el proceso, la cantidad de años de vida o cualquier variable no monetaria que pueda medir la magnitud del beneficio.



Asimismo, resulta importante señalar que este análisis costo-efectividad tiene por objetivo complementar el análisis multicriterio, por lo que se deben tomar en cuenta ambos resultados en la evaluación que se está realizando.

a. Determinación de los beneficios

En el caso de esta Alternativa 2, la cual consistente en implementar un sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL para la solución de reclamos y un set de servicios, se ha encontrado que su primer efecto es un incremento en la capacidad resolutoria del TRASU.

Al respecto, la Consultora BDO ha estimado en su informe el efecto de este nuevo sistema en la capacidad resolutoria a nivel cantidad de horas para atender trámites, apelaciones, quejas, denuncias y emitir sanciones. Esta estimación se ha realizado para el escenario inicial (Alternativa 1) y para el escenario final (Alternativa 2). En el cuadro N° 16 se reporta la capacidad resolutoria anual por persona en ambas alternativas:

Cuadro N° 16: CAPACIDAD RESOLUTIVA ANUAL POR INDIVIDUO
(Cantidad de trámites o expedientes)

	TRÁMITE	APELACIONES	QUEJAS	DENUNCIAS	SANCIONES
Alternativa 1					
Año 1	7 709	1 385	2 904	891	5
Año 2	7 866	1 414	2 964	910	6
Año 3	8 027	1 442	3 024	928	6
Año 4	8 190	1 472	3 086	947	6
Año 5	8 358	1 502	3 149	966	6
Alternativa 2					
Año 1	7 709	1 385	2 904	891	5
Año 2	10 206	1 621	3 397	1 043	6
Año 3	15 096	1 952	4 092	1 256	8
Año 4	28 986	2 454	5 144	1 578	10
Año 5	28 986	2 454	5 144	1 578	10

Fuente: Informe de BDO.

Elaboración: OSIPTEL.

Considerando la cantidad de personal asignado al TRASU, según lo reportado en el informe de BDO, se ha estimado la capacidad resolutoria de todo el TRASU. Específicamente, se ha multiplicado la capacidad resolutoria individual por la cantidad de personal en cada tipo de trámite. En el cuadro siguiente se reportan estos resultados:



**Cuadro N° 17: CAPACIDAD RESOLUTIVA ANUAL DEL TRASU
(Cantidad de trámites o expedientes)**

	TRÁMITE	APELACIONES	QUEJAS	DENUNCIAS	SANCIONES
Cantidad de persona	14	26	9	6	4
Alternativa 1					
Año 1	107 926	36 010	26 136	5 346	20
Año 2	110 124	36 764	26 676	5 460	24
Año 3	112 378	37 492	27 216	5 568	24
Año 4	114 660	38 272	27 774	5 682	24
Año 5	117 012	39 052	28 341	5 796	24
Alternativa 2					
Año 1	107 926	36 010	26 136	5 346	20
Año 2	142 884	42 146	30 573	6 258	24
Año 3	211 344	50 752	36 828	7 536	32
Año 4	405 804	63 804	46 296	9 468	40
Año 5	405 804	63 804	46 296	9 468	40

Elaboración: OSIPTEL.

Finalmente, la capacidad resolutiva en ambos escenarios, se obtiene la capacidad resolutiva incremental, la cual precisamente es la cantidad de expedientes y trámites que el TRASU podría tener la capacidad de atender luego de implementar la alternativa 2.

**Cuadro N° 18: CAPACIDAD RESOLUTIVA INCREMENTAL DE
(Cantidad de trámites o expedientes)**

	TRÁMITE	APELACIONES	QUEJAS	DENUNCIAS	SANCIONES
Año 2	32 760	5 382	3,897	798	0
Año 3	98 966	13 260	9 612	1 968	8
Año 4	291 144	25 532	18 522	3 786	16
Año 5	288 792	24 752	17 955	3 672	16

Elaboración: OSIPTEL.

Por lo tanto, se estima que el beneficio incremental de la alternativa 2 es la capacidad resolutiva incremental reportada en el cuadro anterior, y que en total suma 836 974. Este valor también se puede obtener al restar de la capacidad resolutiva final (1 750 775) la capacidad resolutiva inicial (913 801).

b. Análisis de costos

El sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL para la solución de reclamos es un elemento dentro de todo lo que implica el proyecto de rediseño de los procesos de evaluación y resolución de apelaciones y reclamos. Por ello, el OSIPTEL encargó a las empresas BDO el desarrollo de un análisis Costo-Beneficio de todo el proyecto de rediseño; no obstante, dicho análisis se realizó bajo el supuesto de que se trata de un proyecto de inversión pública, por lo que solo contiene los costos y los beneficios que se generarían para el OSIPTEL, y no incluye los costos de las empresas.

Sin embargo, el núcleo de este proyecto de rediseño de procesos es el desarrollo de la interconexión entre el OSIPTEL y las empresas, con el objetivo de lograr que los trámites relacionados con las apelaciones y quejas se realicen de manera digital y automatizada.



En atención de estas consideraciones, se ha asumido que los costos de interconexión del OSIPTEL también deberían replicarse en las empresas operadoras. En ese sentido, algunos reportados por BDO se han multiplicado por cuatro (Telefónica del Perú S.A.A., América Móvil S.A.C., Entel del Perú S.A. y Viettel del Perú S.A.C.), dado que se asume que son costos que no depende de la escala. Los costos que se encuentran dentro de este supuesto son:

- Establecer la arquitectura de la solución
- Configuración e implementación de servidores
- Desarrollo de servicios de interconexión

En cambio, se ha asumido que el costo de “Comunicación y coordinación de actividades para la Interconexión con EO” que el OSIPTEL asume está en función de la escala de cada empresa, por lo que si las empresas fuesen iguales en cantidad de abonados cada debería asumir S/ 11 000. Esto implica que el costo total de las empresas en este concepto es S/ 44 000.

Adicional a los costos de interconexión, se ha considerado que las empresas van a tener que realizar algún tipo de adecuación a sus bases de datos o a su sistema de procesamiento de información. Este tipo de costo no se puede obtener a partir del informe de BDO, por lo que se han considerado pertinente estimarlo a partir de cotizaciones de proyectos con funcionalidades similares²³ realizados por otros entes reguladores, obteniéndose un costo promedio de implementación de S/ 95 982. Considerando que se trata de 4 empresas, el costo total de este concepto es S/ 389 928.

Cuadro N° 19: COSTO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS EMPRESAS PARA LA INTERCONEXION CON EL OSIPTEL

Concepto	Costo OSIPTEL (S/)	Costo empresas (S/)
A) Costo de interconexión		602 400
Costos de gestión y análisis		
Gestión de proyecto ²⁴	168 000	168 000
Inmersión y revisión de procesos, arquitectura, requerimientos funcionales y no funcionales. ²	64 000	64 000
Establecer la arquitectura de la solución	8 000	32 000
Costos de configuración		
Configuración e implementación de servidores	8 000	32 000
Comunicación y coordinación de actividades para la Interconexión con EO	44 000	44 000
Desarrollo de servicios de interconexión	57 600	230 400

²³ Calculado del promedio de la cotización de los proyectos “Contratación del servicio de procesamiento y consolidación de la información reportada y generada en los procesos de supervisión” de OSINGERMIN y “Contratación del servicio de soporte técnico y actualización de la plataforma de optimización WAN Riverbed o equivalente” de la SBS, cotizados en S/ 98 000 y S/ 93 964, respectivamente.

²⁴ Dado que las tareas a realizar por las empresas operadoras es menor a las responsabilidades asumidas por el OSIPTEL, se presume que la suma del costo de las 4 empresas en los conceptos “Gestión de proyecto”, “Inmersión y revisión de procesos, arquitectura, requerimientos funcionales y no funcionales” y “Capacitación” es equivalente al costo del OSIPTEL.



Costos de capacitación		
Capacitación ²	32 000	32 000
B) Costo de sistema de procesamiento de información		389 928
Costo Total		986,328

Fuente: Informe de BDO y otros.

Elaboración: OSIPTEL.

Por lo tanto, a partir de este análisis, se estima que en costos de implementación total de la alternativa 2 es de S/ 986,328, y que es un pago único, por lo que no es necesario aplicar una tasa de descuento.

Por otra parte, la empresa BDO ha realizado unas simulaciones respecto al efecto del proyecto de rediseño de procesos en las necesidades de cantidad de personal por tipo de trámite y del costo en salarios. Al respecto, los ahorros en costos que experimentará el OSIPTEL en cada uno de los procesos (trámites, apelaciones, quejas, denuncias y sanciones) no se van a replicar en las empresas operadoras, primero porque algunos de estos procesos solo los experimenta el OSIPTEL y, segundo porque el único elemento que aplica directamente en las empresas es la interconexión.

No obstante, se considera que las empresas operadoras sí van experimentar ahorros significativos en el pago de salarios en el personal dedicado a los trámites, dado que el sistema interconectado prácticamente va requerir solo de una persona en cada empresa para manejarlo.

En sentido, se ha visto por conveniente introducir dentro del costeo este factor, asumiendo que las empresas en el momento inicial (Alternativa 1) tienen, de manera global, tantos trabajadores en el área de trámites como el OSIPTEL (14 trabajadores), y que luego, de implementado la interconexión se irá disminuyendo la cantidad de trabajadores hasta llegar a 1 trabajador por empresa, sumando 4. En el cuadro siguiente se reportan los costos de personal asignado a trámites, así como su valor presente en un horizonte de 5 años. Se aplicando un tasa de descuento social de 8.5%²⁵.

Cuadro N° 20: COSTO PERSONAL EN TRÁMITES

		Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Valor presente en 5 años (S/)
Alternativa 1	Cantidad de trabajadores	14	13	13	13	12	-
	Gasto en trabajadores para trámites (S/)	476 000	450 840	459 856.8	469 053.94	441 632.32	1 813 86
Alternativa 2	Cantidad de trabajadores	14	10	7	4	4	-
	Gasto en trabajadores para trámites (S/)	476 000	346 800	247 615.2	144 324.29	147 210.77	1 129 20

Fuente: Informe de BDO. / Elaboración: OSIPTEL.

²⁵ Informe de actualización de la tasa social de descuento (MEF), pág. 92


c. Costo efectividad incremental

Finalmente, para calcular el ratio costo efectividad de la Alternativa 1 se está tomando la capacidad resolutoria inicial total (913 801) y el valor presente del costo del personal asignado a trámite (S/ 1 813 867), obteniéndose un ratio de 2.05. En el caso de la Alternativa 2, se toma en cuenta la capacidad resolutoria final (1 754 639) y se divide con la suma de los costos de implementación (S/ 986 328) y el valor presente de costo en personal asignado a trámites (S/ 1 129 203), obteniendo un ratio de 1.21.

Cuadro N° 21 RESULTADOS ANÁLISIS COSTO EFECTIVIDAD

	Alternativa 1	Alternativa 2	Incremental
Trámites	913 801	1 754 639	840 838
Costo	1 813 867	2 115 531	301 665
C/E	1.98	1.21	0.36

Elaboración: OSIPTEL.

Por lo tanto, según este análisis, la Alternativa 2 tiene un menor costo efectividad, y por tanto, se recomienda su implementación.

8.5. Análisis legal de la alternativa seleccionada

Considerando que el AMC ha determinado, desde un punto de vista económico, la conveniencia de implementar la alternativa, todavía resulta necesario realizar un análisis legal, con el objetivo de determinar que esta alternativa no contraviene las disposiciones legales vigentes, y que, por tanto, el OSIPTEL puede aprobarlas sin que sean susceptibles de cuestionarios posteriores. En ese sentido, en esta sección se desarrollan los argumentos jurídicos respecto a la legalidad de esta alternativa, su no arbitrariedad, proporcionalidad y razonabilidad.

El principio de interdicción de la arbitrariedad se refiere en esencia a la necesidad de controlar jurisdiccionalmente la discrecionalidad administrativa y de todo poder público²⁶. Ello, en la medida que en un Estado Democrático de Derecho está proscrita toda actuación estatal o privada que afecte derechos, carente de justificación. El Estado debe actuar en beneficio del interés público, dentro del marco de competencias establecidas, sujetándose a los procedimientos establecidos por ley y respetando los principios y valores constitucionales y legales. La arbitrariedad en este caso viene dada cuando la actuación estatal no respeta dichos parámetros y, en consecuencia es injustificada, afectando el marco de libertad o algún derecho fundamental de las personas.

La arbitrariedad podría configurarse por ejemplo cuando en la actuación hay ausencia de interés público, la actuación ha omitido o desconocido procedimientos legales o principios y valores constitucionales. Lo que se procura con este principio, como acota el profesor López Guerra, es que los organismos estatales actúen conforme a la Constitución y a la

²⁶ Fernández Segado, Francisco. "El Sistema Constitucional Español". Dykinson. Madrid. 1992. Pág. 97.



ley27. Ello quiere decir que el objeto del principio no es neutralizar la discrecionalidad administrativa, sino únicamente aquella actuación discrecional que carezca de motivación o justificación respetable²⁸.

a) Legalidad

La presente propuesta de solución cumple con el análisis de legalidad establecido en la medida que cumple con las formalidades y procedimientos definidos para su emisión, conforme se indicó en el numeral 5.2 del presente; y asimismo, no contraviene disposiciones legales.

Al respecto, el artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332, modificada por las Leyes N° 27631 y N° 28337, el OSIPTEL ejerce, entre otras, la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen 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, así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 18° del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM y modificatorias, establece que El OSIPTEL tiene por objetivo general, regular, normar, supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, el desenvolvimiento del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones y el comportamiento de las empresas operadoras, las relaciones de dichas empresas entre sí, y las de éstas con los usuarios; garantizando la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado una explotación y uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones. Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 24 del mencionado Reglamento, el Consejo Directivo del OSIPTEL es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa.

De otro lado, el inciso b) del artículo 8 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, aprobado por el Decreto Supremo N° 160-2020-PCM, dispone que es función del Consejo Directivo del OSIPTEL, el expedir normas y resoluciones de carácter general o particular, en materia de su competencia. Siendo que la presente propuesta tiene por objetivo modificar las disposiciones establecidas en el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, en el marco de su función normativa, el Consejo Directivo del OSIPTEL tiene competencia para este propósito.

²⁷ López Guerra, Luis. "El Derecho Constitucional Español. Origen y características de la Constitución." En "Derecho Constitucional". Vol. I. "Poderes del Estado. La organización territorial". Tirant lo blanch. Valencia 2000

²⁸ Fernández, Tomás – Ramón. "Discrecionalidad y Control Jurisdiccional". Palestra, Lima, 2006. Pág. 95.



b) Razonabilidad, no arbitrariedad y proporcionalidad

Con relación al análisis de razonabilidad, no arbitrariedad y proporcionalidad, a continuación, se desarrollan los aspectos legales que garantizan que la alternativa seleccionada cumple con los criterios mencionados:

El principio de interdicción de la arbitrariedad se refiere en esencia a la necesidad de controlar jurisdiccionalmente la discrecionalidad administrativa y de todo poder público²⁹. Ello, en la medida que en un Estado Democrático de Derecho está proscrita toda actuación estatal o privada que afecte derechos, carente de justificación. El Estado debe actuar en beneficio del interés público, dentro del marco de competencias establecidas, sujetándose a los procedimientos establecidos por ley y respetando los principios y valores constitucionales y legales. La arbitrariedad en este caso viene dada cuando la actuación estatal no respeta dichos parámetros y, en consecuencia es injustificada, afectando el marco de libertad o algún derecho fundamental de las personas.

La arbitrariedad podría configurarse por ejemplo cuando en la actuación hay ausencia de interés público, la actuación ha omitido o desconocido procedimientos legales o principios y valores constitucionales. Lo que se procura con este principio, como acota el profesor López Guerra, es que los organismos estatales actúen conforme a la Constitución y a la ley³⁰. Ello quiere decir que el objeto del principio no es neutralizar la discrecionalidad administrativa, sino únicamente aquella actuación discrecional que carezca de motivación o justificación respetable³¹.

En el caso concreto se observa que la alternativa elegida no es arbitraria y es proporcional a sus fines, en tanto se acredita lo siguiente:

(i) Interés público

El Estado Peruano mediante la creación del Sistema Nacional de Informática, la constitución de la Secretaria de Gobierno Digital en el ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros, así como la designación de Líder Nacional de Gobierno Digital ha sentado las bases para dirigir, evaluar y supervisar el desarrollo de Gobierno Digital y toda iniciativa de transformación digital en todo el sector público.

Así en la exposición de motivos de la Ley de Gobierno Digital se estableció que el uso estratégico y transversal de las tecnologías digitales no es un asunto meramente técnico, normativo o de mercado, es un tema de carácter multisectorial que tiene impacto directo en el desarrollo de la economía del país, procurando con ello el desarrollo económico y social; por tanto se ha delegado el desarrollo de un marco normativo para promover el despliegue transversal de las tecnologías digitales en las entidades del Estado; a fin de mejorar el alcance, condiciones, la prestación y el acceso de los ciudadanos a los servicios que presta el Estado, este debe comprender o abarcar ámbitos que le permitan a las entidades en sus diferentes procesos o servicios usar de manera ágil, fiable y eficiente las tecnologías digitales con miras a:

- Prestar un servicio digital en condiciones de accesibilidad y usabilidad.

²⁹ Fernández Segado, Francisco. "El Sistema Constitucional Español". Dykinson. Madrid. 1992. Pág. 97.

³⁰ López Guerra, Luis. "El Derecho Constitucional Español. Origen y características de la Constitución." En "Derecho Constitucional". Vol. I. "Poderes del Estado. La organización territorial". Tirant lo blanch. Valencia 2000

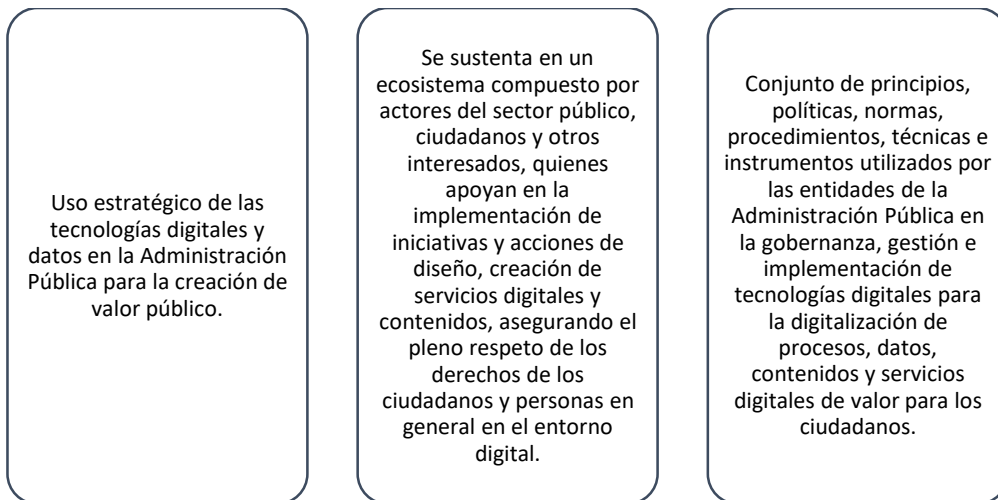
³¹ Fernández, Tomás – Ramón. "Discrecionalidad y Control Jurisdiccional". Palestra, Lima, 2006. Pág. 95.



- Intercambiar información con otras entidades haciendo uso intensivo de las tecnologías digitales
- Empezar iniciativas de transparencia y datos abiertos
- Mantener los riesgos relacionados con las tecnologías digitales en un nivel aceptable.

Así el artículo 6 de la Ley de Gobierno Digital define al Gobierno Digital como:

Gráfico N° 24: Definición del Gobierno Digital



Fuente: Elaboración propia

El gobierno electrónico se enfoca en el “valor público” que genera para los ciudadanos y la sociedad en general; lo cual se obtiene cuando el gobierno usa estratégicamente las tecnologías digitales en la prestación de servicios públicos, con el fin de obtener simplificación administrativa, así como una administración más integrada y accesible.

Este valor, está íntimamente relacionado con los servicios del Estado y como estos se diseñan e implementan pensando en los ciudadanos.

La gestión de servicios públicos mediante plataformas interoperables, permiten una mejor colaboración entre los agentes involucrados en el proceso, al mismo tiempo que se da la oportunidad de que se produzcan servicios mucho más perfeccionados para la ciudadanía. Así, las tecnologías digitales permiten mejorar la calidad del servicio que se brinda.

En el presente caso, con el desarrollo de las propuestas planteadas, se logrará agilizar y mejorar la eficiencia en el proceso de solución de reclamos de usuarios a través de la adopción de herramientas informáticas que faciliten la interacción entre empresas, usuarios y OSIPTEL. Asimismo, el desarrollo de herramientas digitales permitirá automatizar trámites y advertir el correcto proceso de la elevación de expedientes a segunda instancia para empresas operadoras que cuenten con una cantidad mayor a 500 000 abonados.

En la misma línea a través del Set de servicio disponible para los usuarios y las empresas operadoras con menos de 500 000 abonados se podrán acceder a los trámites digitales para la derivación de expedientes de apelación quejas, las



denuncias y otra información relevante en el marco del procedimiento de reclamos, asimismo, los usuarios podrán efectuar el seguimiento de sus expedientes, realizar consultas entre otros beneficios detallados en los capítulos precedentes. Por lo tanto, al estar sustentada la propuesta en el interés público descrito no podría considerarse que es una medida arbitraria.

(ii) Existencia de un problema

En el acápite 6.1 se explicó que sólo el 30% de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones que han experimentado algún inconveniente opta por recurrir al procedimiento de reclamos. Respecto al 70% que tuvo inconvenientes y no presentó un reclamo, el estudio de satisfacción 2020 señala que un 23% de los usuarios no lo ha hecho porque toma mucho tiempo para que atiendan y 13% considera que reclamar no sirve para nada o no arregla el problema.

Así, el procedimiento de solución de reclamos es percibido por los usuarios como un proceso lento y poco efectivo, por lo que dicha situación merece ser mejorada. El tiempo que toma la atención de un recurso de apelación, una queja o una denuncia constituyen desincentivos para los usuarios, por lo que se requiere optimizar dicha situación reduciendo etapas que involucran trámites manuales.

Por otro lado, la incertidumbre de los usuarios respecto a las acciones adoptadas por las empresas operadoras respecto de sus recursos de apelación y quejas presentadas, eleva aún más la desconfianza respecto del procedimiento de reclamos, por lo que es preocupación del OSIPTTEL realizar un seguimiento y asegurar que los recursos y quejas presentadas por los usuarios tengan una respuesta oportuna por parte de las empresas operadoras o del TRASU.

En este orden de ideas, la alternativa propuesta ayudará a dar solución a dicha problemática generando valor público, así como en el incremento de la confianza ciudadana en la efectividad del procedimiento de reclamos, en la misma línea, se constituye en una garantía al debido proceso y al poder efectuar el seguimiento de los trámites en tiempo real sin tener que desplazarse hacia la sede de la empresa operadora o del OSIPTTEL, reduciendo los tiempos de espera de los usuarios en la tramitación de los recursos de apelación, quejas o denuncias.

(iii) La alternativa elegida es idónea para lograr la solución del problema, es beneficiosa e impacta de manera positiva en el mercado

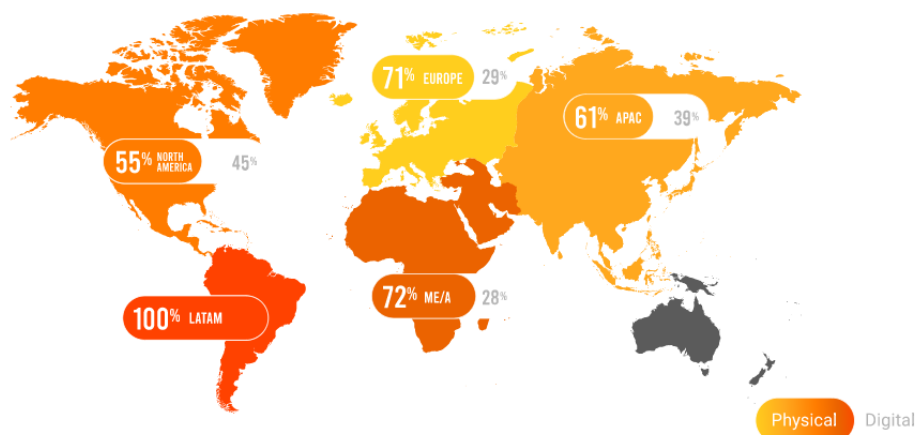
La medida planteada es idónea para solucionar el problema detectado en tanto permitirá la automatización de procesos, la interoperabilidad con las empresas operadoras y el control de errores o defectos en la tramitación de expedientes y denuncias.

Tomando en consideración la situación de los reclamos detallada en el acápite 5 del presente Informe se advierte el impacto negativo que genera en los usuarios el incremento de reclamos, por lo que se debe contar con un sistema interoperable que permita minimizar el riesgo de errores en la elevación o remisión de la información.



Es preciso indicar que a nivel mundial los mercados desarrollados son aquellos que se encuentran transformando sus procesos en digitales, mientras que en Latinoamérica predominan los procesos físicos.

Gráfico N° 25: Procesos físicos versus procesos digitales en el mercado de las telecomunicaciones a nivel mundial



Fuente: <https://www.upstreamsystems.com/the-road-to-digital-telcos-adapting-to-the-digital-first-business-shift/>

En ese sentido, tomando en cuenta la finalidad del gobierno electrónico, la propuesta de modificatoria contribuye a que a la digitalización del procedimiento de reclamos, denuncias y sanciones, como política pública orientada a una respuesta más celeridad a las demandas ciudadanas y como garantía de acceso a los expedientes superando barreras territoriales y administrativas como los horarios de atención.

Cabe señalar que la propuesta de modificatoria persigue una finalidad pública que es de competencia del OSIPTEL. Asimismo, busca plantear una solución al problema del tiempo de espera de los usuarios en el trámite de sus expedientes y denuncias.

La alternativa elegida es proporcional a sus fines, en tanto cumple con la evaluación de idoneidad en la cual se consideraron los criterios de efectividad, trazabilidad, facilidad en la implementación y beneficios para el usuario.

En efecto, tal como se ha señalado en el literal e) del numeral 8.2 del presente Informe se advierte un impacto positivo para los usuarios del sistema interoperable en los expedientes de apelación y quejas en la medida que dicho sistema va a permitir la elevación automática de expedientes eliminando las actividades manuales; la creación de expedientes de oficio ante la falta de elevación, obteniéndose así una atención del 100% de los recursos de apelación y quejas. Finalmente, el sistema interoperable será una vía rápida y directa para el intercambio de información entre el OSIPTEL y la empresa operadora.

De otro lado, la trazabilidad e integración del sistema propuesto es un elemento relevante que permitirá hacer el seguimiento de manera oportuna y con información confiable, dotando de celeridad a los procesos.



Cabe señalar que las empresas operadoras son en la actualidad los agentes encargados de facilitar la conectividad entre las personas y desempeñan un rol preponderante en la transformación digital de la sociedad. En este sentido, las operadoras son agentes altamente especializadas cuya actividad esta inherentemente vinculada al desarrollo de tecnología y al uso de los medios digitales, por lo que la propuesta es proporcional a las herramientas tecnológicas que vienen implementando para mejorar la experiencia del consumidor

Es así que el requerir la implementación de un sistema interoperable entre las grandes empresas operadoras y el OSIPTEL, supone el desarrollo de servicios informáticos y el uso de medios digitales que no le son ajenas, sino por el contrario, forma parte de la naturaleza de su negocio dado que las operadoras de telecomunicaciones están en el centro de la digitalización al ser las encargadas de proveer la conectividad a todo en sistema.

Cabe señalar que el set de servicios será desarrollado por el OSIPTEL en beneficio de los usuarios y las empresas operadoras con menos de 500 000 abonados.

(iv) La alternativa elegida es proporcional a sus fines, en tanto en el presente informe ha analizado las ventajas y desventajas de la mismas, así como la posibilidad de no emitir una nueva regulación; siendo la más beneficiosa la implementación del sistema interoperable y el set de servicios.

En este sentido, se concluye que con el presente informe se ha evaluado el impacto de la alternativa elegida, siendo los beneficios que se esperan son mayores frente a los costos que implica la implementación de un sistema interoperable.

En virtud de este principio se evalúa entre otros atributos la idoneidad de la medida, la necesidad y la ponderación de la medida que se pretende implementar en función al beneficio o impacto de su implementación respecto a los posibles costos o desventajas determinando si se trata o no de una medida menos gravosa en cuanto a sus efectos.

Desde la óptica del usuario se percibirá mayor transparencia en los tramites, mayor celeridad en los procedimientos y la posibilidad de efectuar un seguimiento en línea lo que a su vez se constituye en una medida garantista de su derecho de defensa al tener la posibilidad de enviar documentación complementaria para un mejor resolver.

Este impacto positivo – beneficio se percibirá con la apertura de los expedientes de oficio al identificar que la empresa operadora no elevo dentro del plazo el recurso de apelación o la queja siendo que el usuario tendrá una respuesta oportuna, sin tener que realizar gestiones adicionales como ocurre actualmente,

9. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

La propuesta normativa plantea diversas modificaciones con el fin de mejorar la eficiencia en el proceso de solución de reclamos de usuarios a través de la adopción de herramientas informáticas que faciliten la interacción entre empresas, usuarios y OSIPTEL. Asimismo, se incorpora el desarrollo de herramientas digitales que permitan automatizar los trámites que



realizan las empresas operadoras y los usuarios, para lo cual las modificaciones normativas comprenden los siguientes aspectos:

9.1. Sistema interoperable

La implementación del sistema interoperable comprende el uso de tecnologías digitales para la tramitación del procedimiento de reclamos bajo un enfoque integrado, que permite la interacción interinstitucional entre el OSIPTEL y las empresas operadoras, a través de un bus de integración que centraliza los servicios web. Su uso es obligatorio para las empresas operadoras con una cantidad mayor a 500 000 abonados a nivel nacional y opcional para las empresas con menos de o igual a 500 000 abonados.

El sistema interoperable será utilizado por las empresas operadoras para:

- Elevación de expedientes; con lo cual se elimina el actual requerimiento de la declaración jurada para la elevación de los mismos, listado de documentos remitidos, archivo Excel para transferencia de datos y detalle de la cantidad de archivos.
- Remisión de documentación adicional relacionada a recursos de apelación y quejas.
- Remisión de información referente a denuncias y a trámites referidos a los procedimientos administrativos sancionadores de competencia del TRASU
- Atención de los requerimientos y verificaciones realizadas por la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos.
- Consulta de expedientes en segunda instancia, se tendrá un acceso directo para visualizar expedientes del TRASU.
- Las empresas operadoras contarán con información en tiempo real ya que contarán con alertas de plazo de vencimiento de elevación, creación de expedientes, subsanación de documentos, plazos otorgados y, asimismo, se les brindará la información del número de expediente asignado para que puedan efectuar el seguimiento correspondiente.

Ahora bien, para el funcionamiento del sistema interoperable, es necesario que la empresa operadora realice las siguientes acciones:

- a) Registre en sus sistemas los datos que se requieren en el Anexo N° 7 del proyecto normativo.
- b) Permitir que el sistema interoperable acceda a los datos contenidos en el Anexo N° 4: Registro Único de Reclamos y en el Anexo N° 7.
- c) Permitir que el sistema interoperable traslade los documentos que forman parte del expediente en primera instancia, conforme a lo establecido en el artículo 29 y según las formalidades requeridas para la elevación en el artículo 77.

Con relación a los datos del registro del anexo 7, éste incluye información del procedimiento de reclamo, recurso de apelación y/o queja presentada por abonados y/o usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones; así como, la información relativa a la solución anticipada de recursos de apelación al que se refiere el artículo 68 del Reglamento de Reclamos.

La información del referido anexo y la del registro único de reclamo permitirán que el sistema realice validaciones y con ello se logrará un trámite más eficiente de los procedimientos de reclamos en segunda instancia. Adicionalmente, esta información



permitirá efectuar la trazabilidad de todo el procedimiento de reclamos independientemente de la instancia.

Los lineamientos para el registro de los datos solicitados en el Anexo son definidos en el Instructivo Técnico y conforme se establece en el artículo 11 del Reglamento de Reclamos debe tenerse en cuenta que la información de los referidos registros deben actualizarse en un plazo no mayor de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de la realización de cualquier actuación procesal.

El Anexo 7 incluye registros de datos de notificación cuya verificación se sustenta en los requisitos de validez de notificaciones del Reglamento de Reclamos; sin perjuicio de ello, de la evaluación de los comentarios recibidos al presente proyecto, se consideró simplificar el registro de parte de la información de las notificaciones.

Así los datos de notificación cuyos registros fueron simplificados fueron los siguientes:

- Nombre, apellido y número de documento legal de identificación del notificador
- Firma del notificador en el cargo de notificación (SÍ/NO)
- Nombre, apellido, tipo y número de documento legal de identificación de persona que recibe notificación
- Relación con el reclamante de persona que recibe notificación
- Firma de persona que recibe notificación en el cargo de notificación (SÍ/NO)

De igual manera, en atención a los comentarios recibidos se adecuaron los datos del Anexo 7, se determinó la precisión de los campos obligatorios y opcionales, quedando los siguientes:

i) Tipo de expediente a elevarse

ii) Respecto del registro sobre reclamos presentados:

1. Tipo de abonado (obligatorio)
2. Detalle de Reclamo (obligatorio)
3. Encausamiento del Libro de Reclamaciones (SÍ/NO) (obligatorio)
4. Fecha de presentación de escrito en el Libro de Reclamaciones, en caso haya sido presentado por el Libro de Reclamaciones (obligatorio)
5. Existencia de subsanación de inadmisibilidad (SI/NO) (obligatorio)
6. Fecha de subsanación de inadmisibilidad de reclamo, en caso se haya declarado inadmisibile (obligatorio)
7. Número de recibo reclamado, de estar vinculada una facturación o cobro (obligatorio)
8. Fecha de emisión de recibo reclamado, de estar vinculada una facturación o cobro (obligatorio)
9. Fecha de vencimiento de recibo reclamado, de estar vinculada una facturación o cobro (obligatorio)
10. Moneda del monto reclamado, de estar vinculada una facturación o cobro (obligatorio)
11. Monto ajustado, de aplicar (opcional)
12. Medios probatorios actuados (obligatorio)
13. Fecha de reporte asignado, de tratarse de reclamos por calidad. (obligatorio)
14. Aceptación del usuario para la notificación electrónica en primera instancia (SI/NO) (obligatorio)
15. Dirección electrónica para la notificación electrónica en primera instancia en caso el usuario haya autorizado la notificación electrónica (obligatorio)
16. Dirección física del reclamante consignada en el formulario de reclamo (obligatorio)
17. Teléfono de contacto (opcional)



18. **Existencia de notificación Infructuosa (SI/NO) (obligatorio)**
19. Tipos de notificación **personal** de resolución de primera instancia **(obligatorio)**

iii) **Respecto de las apelaciones presentadas:**

1. **Tipo de persona que presenta la apelación (obligatorio)**
2. Aceptación del usuario para la notificación electrónica en segunda instancia (SI/NO) **(obligatorio)**
3. Dirección electrónica para la notificación electrónica en segunda instancia, **en caso el usuario haya autorizado la notificación electrónica (obligatorio)**
4. Dirección física y código de ubicación geográfica de dirección de apelante **(obligatorio)**
5. **Cuenta con dirección alterna para notificación (SI, de facturación/ SI, de instalación/NO) (obligatorio)**
6. Dirección de facturación para efectos de notificación, **en caso cuente con esta dirección alterna para notificación (obligatorio)**
7. Dirección de instalación para efectos de notificación, **en caso cuente con esta dirección alterna para notificación (obligatorio)**
8. Encausamiento de RA de provenir del Libro de Reclamaciones (SÍ/NO) **(obligatorio)**
9. Fecha de presentación de escrito en el Libro de Reclamaciones **(obligatorio)**
10. **Existencia de subsanación de inadmisibilidad de la apelación (SI/NO) (obligatorio)**

iii) **Respecto de las quejas presentadas:**

1. **Tipo de persona que presenta la queja (obligatorio)**
2. Aceptación del usuario para la notificación electrónica de la queja (SI/NO) **(obligatorio)**
3. Dirección electrónica para la notificación electrónica de la queja, **en caso el usuario haya autorizado la notificación electrónica (obligatorio)**
4. Dirección física y código de ubicación geográfica de dirección de quejoso **(obligatorio)**
5. **Cuenta con dirección alterna para notificación (SI, de facturación/ SI, de instalación/NO) (obligatorio)**
6. Dirección de facturación para efectos de notificación, **en caso cuente con esta dirección alterna para notificación (obligatorio)**
7. Dirección de instalación para efectos de notificación, **en caso cuente con esta dirección alterna para notificación (obligatorio)**
8. Medios probatorios a elevarse con la queja **(obligatorio)**
9. Encausamiento de la queja, de provenir del Libro de Reclamaciones (SI/NO) **(obligatorio)**
10. Fecha de presentación de escrito en el Libro de Reclamaciones **(obligatorio)**
11. **Existencia de subsanación de inadmisibilidad de la queja (SI/NO) (obligatorio)**

iv) **Respecto de la notificación de reclamos**

A) **Datos generales de notificación personal**

1. Dirección de domicilio donde se realizó la notificación **((obligatorio)**
2. Fecha y hora de notificación consignada en el cargo de notificación **(obligatorio)**
3. Nombre, apellido, número de documento legal de identificación y firma del notificador **(SI/NO) (obligatorio)**

• **Datos de notificación personal con acta de primera visita**

1. Fecha y hora de primera visita consignada en el acta **(obligatorio)**

• **Datos de notificación personal bajo puerta**

1. Datos de colindante derecho e izquierdo **(SI/ NO/NO VISIBLE - NO TIENE) (obligatorio)**
2. Datos adicionales, en caso de no contar con colindante (número de casa de frente, número de suministro eléctrico, número de poste eléctrico) **(obligatorio)**



3. Características de Fachada: (número de piso, color de fachada, material de puerta u otros) **(obligatorio)**

- **Datos de notificación personal a Tercero/Reclamante**

1. Nombre y apellido, número de documento legal de identificación, relación de la persona que recibe la notificación con el reclamante y la firma de la persona que recibe la notificación **(SI/NO) (obligatorio)**

B) Notificación electrónica

1. Dirección electrónica a la que se realizó la notificación (obligatorio)
2. Fecha y hora de envío de correo para notificación electrónica (obligatorio)
3. Fecha y hora de notificación consignada en el cargo de notificación (obligatorio)

v) Información de relacionada a la solución anticipada de recursos apelación (SARA) de acuerdo al artículo 68 del Reglamento

1. Aplicación del SARA en virtud del artículo 68 del Reglamento (SÍ/NO). (obligatorio)
2. Fecha de comunicación del SARA, de acuerdo a lo establecido en el artículo 68 del Reglamento (obligatorio)

Implementación del Sistema Interoperable

Para el funcionamiento del sistema, la empresa operadora y el OSIPTEL implementarán servicios web, los mismos que están indicados en los Anexo N° 5 y 6, y participarán de las pruebas que resulten necesarias.

La implementación de los servicios web se realizará en las siguientes etapas de manera progresiva:

- (i) Procedimiento de reclamos en segunda instancia correspondiente a los recursos de apelación y las quejas
- (ii) Atención de denuncias
- (iii) Evaluación y verificación de oficio de presuntas infracciones que corresponde a la evaluación que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos
- (iv) Atención de solicitudes respecto de presuntas infracciones que corresponde a la evaluación que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos
- (v) Procedimiento administrativo sancionador de competencia del TRASU

La implementación de los servicios web se iniciará desde la entrada en vigencia de la norma, de manera secuencial, en los siguientes plazos:

N°	Etapas	Plazos
1.	Procedimiento de reclamos en segunda instancia correspondiente a los recursos de apelación y las quejas	60 días calendario
2.	Atención de Denuncias	15 días calendario
3.	Evaluación y verificación de oficio de presuntas infracciones que corresponde a la evaluación que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos	15 días calendario
4.	Atención de solicitudes respecto de presuntas infracciones que corresponde a la evaluación que realiza la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos	15 días calendario



Con relación a la implementación de los Servicios Web ello se fundamenta en que el uso de dicha tecnología es de gran facilidad, accesible y recomendable para su implementación. Al respecto, los servicios web utilizan los lenguajes REST y JSON, siendo que el REST simplifica gran parte de la codificación y en esa misma línea se suele usar un lenguaje para la representación de los datos. En este sentido, el tiempo de atención para la implementación de los servicios es razonable, con base a lo detallado precedentemente y sobre todo a la experiencia de la Oficina de Tecnologías de la Información del OSIPTEL en el desarrollo de Servicios Web, integrando de forma interna las aplicaciones e interactuando con diferentes instituciones y/o entidades, utilizando y basándonos en estándares de desarrollo con las mejores prácticas.

Cabe señalar que Secretaría Técnica de Solución de Reclamos comunicará a las empresas operadoras el Manual de Operatividad para la Implementación del Sistema Interoperable, en el plazo de nueve (9) meses contados desde el día siguiente de la publicación de la norma en el Diario Oficial El Peruano. Sobre el particular, es importante precisar que el tiempo con el que contarán las empresas operadoras desde emitido el Manual de Operatividad es suficiente para el desarrollo de los servicios web que se implementarán posteriormente, dado que para ese momento las empresas operadoras tendrán mapeada toda la información requerida en los servicios web.

- Disponibilidad del Sistema Interoperable

En caso de indisponibilidad del Sistema Interoperable, se ha establecido que la empresa operadora debe comunicar de manera inmediata al OSIPTEL dicha situación y acreditarla.

Al respecto, se ha considerado que las empresas operadoras informen o reporten dicha circunstancia en la medida que pueden advertir esta situación al momento de efectuar alguna acción como elevar los expedientes o remitir información al OSIPTEL. Ello, sin perjuicio que el OSIPTEL pueda informar a las empresas operadoras de cualquier indisponibilidad detectada por la institución.

Respecto de la acreditación de la indisponibilidad, resulta importante la remisión del mensaje de error, pantallas de indisponibilidad del sistema u otros que sirvan para demostrar los inconvenientes alegados en la hora indicada.

Por su parte, el OSIPTEL evalúa la información y confirma la indisponibilidad, de corresponder. Cabe indicar que en el Manual de Operatividad que el OSIPTEL emitirá se indicará el plazo de validación del reporte de la empresa operadora, siendo que dicho plazo se establecerá en un tiempo razonable para que no se generen inconvenientes en la elevación posterior de los documentos y los plazos de vencimiento.



Si la indisponibilidad ocurre en el último día del plazo máximo para elevar expedientes y/o remitir documentación, el plazo se extenderá para la empresa operadora que lo solicitó, hasta el día hábil siguiente del vencimiento de los documentos.

Con relación a la ampliación del plazo, éste solo aplicará para los expedientes y/o remisión de documentación que se encuentren en el último día del plazo máximo para elevar.

Finalmente, en los casos en los que se verifique que la indisponibilidad presentada no corresponde al sistema interoperable, el OSIPTEL remitirá a las empresas operadoras información que acredite ello.

9.2. Set de Servicios:

La implementación del Set de Servicios, estará de cargo del OSIPTEL en beneficio de los usuarios y las empresas operadoras con menos de o igual a 500 000 abonados.

Es importante mencionar los usuarios a través del portal web podrán:

- Visualizar los expedientes de apelación, queja
- Verificar el estado de su apelación, queja y denuncia, así como los datos de la notificación en segunda instancia.
- Respecto del procedimiento de apelaciones y quejas, presentar información adicional a los mismos y solicitar citas virtuales.
- En caso corresponda, solicitar la apertura de expedientes según lo indicado en el artículo 77-E.
- Respecto del trámite de las denuncias, puede presentar denuncias, así como presentar información adicional a las mismas y solicitar citas virtuales.

Asimismo, a través del portal web, las empresas operadoras podrán:

- Elevar expedientes de apelación o queja
- Presentar documentación adicional y cartas de cumplimiento a sus expedientes de apelación o queja
- Presentar información adicional a las denuncias
- Visualizar los expedientes de apelación y queja.
- Verificar el estado de su apelación, queja y denuncia.

De esta manera, el portal web resulta una vía adicional digital que permite interactuar a los usuarios y las empresas operadoras de forma directa y celeridad. Con ello, se mejora la experiencia de los usuarios en el proceso de solución de reclamos en segunda instancia y las denuncias.

Cabe precisar que respecto a la solicitud de apertura de expedientes de apelación y queja, muchas veces los usuarios desconocen que ya cuentan con un expediente elevado por la empresa operadora con la misma información. Dicha circunstancia no sucederá con la implementación del portal web, toda vez que al momento que el usuario solicite la apertura de un expediente podrá tener información en tiempo real de si cuenta con un expediente registrado.



Con relación a las denuncias, actualmente los usuarios pueden presentarlas en los centros de orientación al usuario o a través del correo electrónico, debido a que no se cuenta con un sistema que permita agilizar su trámite, siendo la mayoría de las actividades que se realizan manuales o semiautomáticas. Con el portal web los usuarios pueden presentar sus denuncias a través de este medio digital, así como cualquier documentación adicional a los mismos, y consultar el estado de su trámite, permitiendo que tenga un mayor seguimiento y participación en el mismo.

De otro lado, en el caso de la presentación de denuncias por incumplimiento de la resolución del TRASU, el sistema – antes que culmine la presentación de la denuncia – remitirá al usuario la carta de cumplimiento que hubiera presentado la empresa operadora al OSIPTEL, de ser el caso.

Finalmente, se ha considerado relevante precisar que en caso de indisponibilidad del Set de Servicios que se mantenga al culminar el horario de recepción de la Mesa de Partes Virtual del OSIPTEL, la empresa operadora y los usuarios comunican al OSIPTEL dicha situación y la acreditan. El OSIPTEL evalúa la información y confirma la indisponibilidad, de corresponder. Si la indisponibilidad ocurre en el último día del plazo máximo para elevar expedientes y/o remitir documentación, su plazo se extenderá en un día hábil tanto para los usuarios como para las empresas operadoras.

9.3. Expedientes abiertos de oficio

Actualmente, ante la falta de elevación de los expedientes de apelación o queja al TRASU, el usuario acude al Regulador a efectos que éste realice la apertura de un expediente por cargo.

Ello implica que el usuario tiene que invertir tiempo y dinero (traslados para movilizarse a las oficinas del OSIPTEL, de ser el caso) por un trámite que debería realizarse de manera automática. Asimismo, tal como se ha señalado en el presente Informe, el tiempo promedio mensual entre que un usuario presentó una apelación o queja ante la empresa operadora y luego lo puso en conocimiento del OSIPTEL fue en el año 2019 de 26.9 días, en el año 2020 de 21.4 días y en el año 2021 de 30.2 días.

Adicionalmente, una vez que el usuario acude al OSIPTEL, el expediente se abre de manera manual, conteniendo la información del usuario (formulario del recurso de apelación o queja, u otros documentos en posesión del usuario³²).

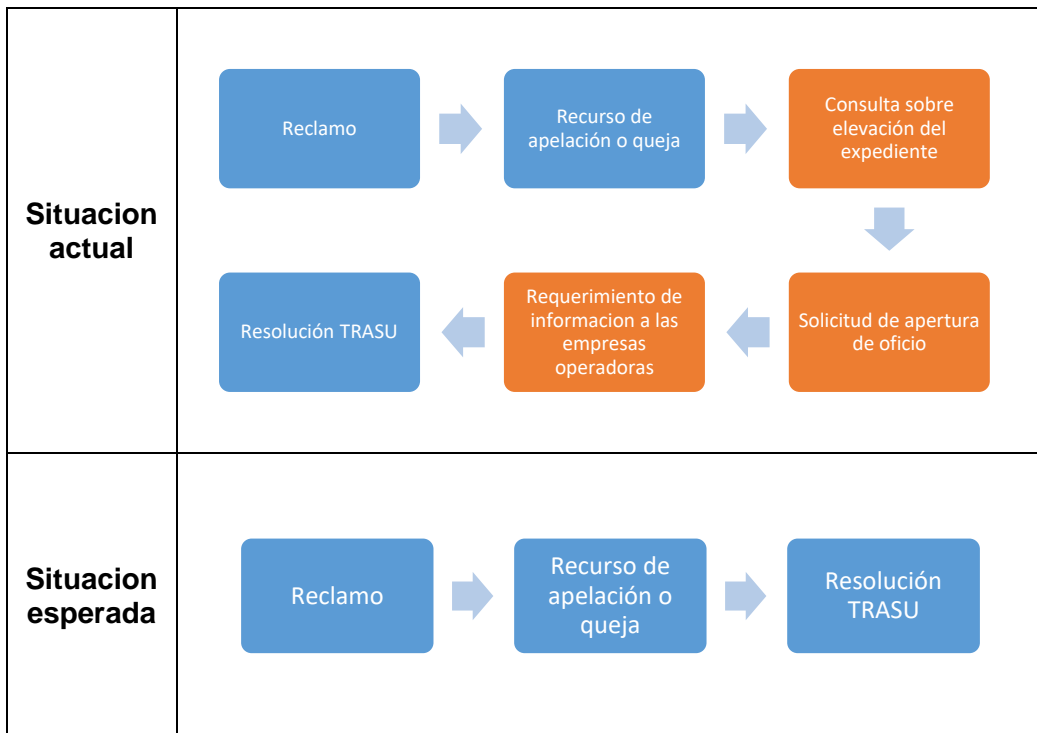
³² Tal como se ha señalado en el presente Informe, el usuario debe presentar la siguiente información:

- (i) Remitir una comunicación al OSIPTEL solicitando la apertura por cargo de un expediente de apelación o queja.
- (ii) De tratarse de un recurso de apelación, acompañar a su solicitud copias de la información relacionada al formulario de reclamo, copia de la resolución impugnada y copia de la constancia de presentación de su recurso de apelación.
- (iii) De tratarse de una queja, acompañar a su solicitud el código de la queja presentada ante la empresa operadora, copias de la información relacionada al formulario de queja; o cargo o constancia de recepción de la queja ante la empresa operadora.

Asimismo, la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos solicita información a las empresas operadoras respecto a las razones por la cuales no realizó la elevación del expediente de apelación o queja al TRASU; no obstante ello, en muchos casos las empresas operadoras no remiten la información solicitada, por lo que el TRASU se pronuncia únicamente con la documentación proporcionada por el usuario y emite resoluciones en las cuales se condiciona el cumplimiento.

Tomando en consideración lo anteriormente señalado, el sistema interoperable permitirá que aquellos casos que no hayan sido elevados por la empresa operadora se abran de manera automática en el TRASU, sin que el usuario tenga que recurrir al OSIPTEL, eliminándose los trámites manuales, contando el Tribunal con todos los actuados del expediente administrativo y reduciendo casi en su totalidad los casos no elevados al Tribunal, conforme se puede apreciar en el Gráfico N° 26.

Gráfico 26: Situación actual versus situación esperada con el sistema interoperable



Asimismo, cabe señalar que las empresas operadoras cumplen un rol activo y significativo en la atención de reclamos, ostentando la calidad de “entidad” de Administración Pública³³, toda vez que son ellas las que reciben los reclamos de los

³³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley

La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:

(...)

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización



usuarios y emiten actos administrativos los cuales generan efectos jurídicos (favorables o de gravamen) en los usuarios que, adicionalmente, son sus clientes.

En ese sentido, es deber de la empresa operadora, como entidad que ejerce labor administrativa, efectuar la elevación de los recursos de apelación o quejas – en los casos que proceda- al TRASU del OSIPTEL. No obstante ello, se ha advertido que las empresas operadoras no cumplen con dicha obligación. En efecto, tal como se ha indicado en el presente informe solo en el año 2020 se registraron 4 973 solicitudes de apertura de expediente por parte de los usuarios ante la falta de elevación de por parte de las empresas operadoras. Ello permite inferir que, si los usuarios no se hubieran acercado al OSIPTEL para solicitar la apertura de sus expedientes, no hubieran obtenido un pronunciamiento por parte del TRASU, lo cual constituye en un quiebre al procedimiento de reclamos

Por ello, el sistema interoperable tiene como finalidad garantizar la elevación de los casos que efectivamente deben ser elevados al TRASU –salvo las excepciones señaladas en el Reglamento de Reclamos-, eliminando que los usuarios tengan que acercarse a solicitar la apertura de los expedientes, y emitir un pronunciamiento por cada apelación o queja presentada por los usuarios.

De igual manera, la razonabilidad de dicho sistema radica en el aseguramiento del procedimiento de reclamos. Al respecto, la Sentencia expedida en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC ha señalado que: *“En el ámbito de la prestación del servicio público de telefonía, el genérico deber especial de protección de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios, está en manos de OSIPTEL. A este se le ha confiado, entre otras tareas, la defensa de los intereses de los consumidores y usuarios derivados de la prestación del servicio público de telefonía. Como tal, involucra la exigencia de un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios de los servicios de telefonía frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes económicos que prestan dicho servicio público. De modo que éste debe y tiene que adoptar todas las medidas necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar apropiadamente las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios”.*

9.4. Régimen de sanciones

Con relación al régimen de sanciones, se ha considerado incluir dos tipos infractores:

78	La empresa operadora que cuente con una cantidad mayor a 500 000 abonados a nivel nacional o la empresa operadora que cuenta con una cantidad menor o igual a 500 000 abonados y se haya acogido al Sistema Interoperable, no utilice el Sistema Interoperable para la elevación de expedientes y/o remisión de documentación adicional relacionada a recursos de apelación o quejas y/o remisión de información referente a denuncias y/o remisión de información referente a trámites de procedimientos administrativos sancionadores de competencia del TRASU y/o la atención de los requerimientos y verificaciones realizadas por la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos.	GRAVE
79	La empresa operadora que: (i) no registre en sus sistemas los datos requeridos en el Anexo N° 7 del presente Reglamento, y/o (ii) no permita	GRAVE



que el Sistema Interoperable acceda a los datos contenidos en el Anexo N° 4: Registro Único de Reclamos del presente Reglamento y/o en el Anexo N° 7 del presente Reglamento, y/o (iii) no permita que el Sistema Interoperable acceda a los documentos que forman parte del expediente en primera instancia, conforme a lo establecido en el artículo 29 y según las formalidades requeridas para la elevación en el artículo 77.

Es preciso indicar que los tipos infractores se sustentan en el aseguramiento del uso del sistema interoperable por parte de las empresas obligadas, así como aquellas que decidan acogerse al mismo, debido a que será la única vía por la cual el OSIPTEL recibirá los datos y documentación relacionada a:

- (i) Elevación de expedientes y/o remisión de documentación adicional relacionada a recursos de apelación o quejas y/o
- (ii) Remisión de información referente a denuncias y/o
- (iii) Remisión de información referente a trámites de procedimientos administrativos sancionadores de competencia del TRASU y/o
- (iv) La atención de los requerimientos y verificaciones realizadas por la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos.

En ese sentido, la gravedad se justifica en que la falta de uso del sistema o falta de registro de los datos requeridos en los Anexos 4 y 7 del Reglamento constituye una obstrucción al procedimiento de reclamos o las labores de instrucción de la Secretaría Técnica.

9.5. Vigencia

En atención a los comentarios recibidos, la norma propuesta entrará en vigencia a los once (11) meses contados desde el día siguiente de publicada en el Diario Oficial El Peruano.

Debe tenerse en cuenta que dada la ampliación de dos (2) meses que se ha considerado en el proyecto final, el plazo de vigencia resulta razonable en comparación con otros proyectos normativos emitidos por el OSIPTEL y permitirá que la implementación se efectúe en los plazos previstos para el logro de los beneficios del procedimiento de reclamos.

10. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS

El proyecto normativo se publicó para comentarios externos de los interesados, con el fin de conocer los comentarios, observaciones o sugerencias que podrían tener los agentes involucrados en el proceso de solución de reclamos de usuarios. En este sentido se recibió comentarios de las empresas Telefónica del Perú S.A.A., América Móvil S.A.C., Entel del Perú S.A., Viettel del Perú S.A.C y Flash Servicios Perú S.R.L. y Global Fiber Perú Lelity. E.I.R.L., los mismos que se han analizado en la respectiva Matriz de Comentarios.



Cabe señalar que con fecha 20 de octubre de 2021, la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos sostuvo reunión con las empresas Viettel Perú S.A.C. y América Móvil Perú S.A.C. Asimismo, con fecha 27 de octubre de 2021, con la empresa Entel Perú S.A.; y, con fecha 29 de octubre de 2021 con la empresa Telefónica del Perú S.A.A. Dichas reuniones tuvieron como finalidad dar a conocer los alcances de los datos requeridos en el Anexo 7, así como absolver cualquier comentario que se tuviere acerca del Proyecto de Norma y el Proyecto de Instructivo.

11. 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, para lograr una mejora de la eficiencia en el proceso de solución de reclamos de usuarios a través de la adopción de herramientas informáticas que faciliten la interacción entre empresas, usuarios y OSIPTEL, considerando los siguientes aspectos:

- 11.1. El regulador se encuentra a cargo de la solución de reclamos en segunda instancia, asimismo, son tramitadas por el regulador las denuncias en los cuales la STSR evalúa el cumplimiento de una resolución, de verificarse incumplimiento por parte de la empresa operadora se inicia a un proceso administrativo sancionador (PAS).
- 11.2. En el primer semestre del año 2021 se presentaron cerca de 758 000 reclamos, un 58% de los reclamos son declarados como infundados. En el mismo período se presentaron 31 197 recursos de apelación y quejas.
- 11.3. En el primer semestre del 2021 se reportaron al OSIPTEL 15 162 problemas relacionados con el procedimiento de reclamos. Asimismo, los usuarios manifiestan una percepción negativa respecto a la efectividad y oportunidad de la solución (resoluciones de primera y segunda instancia).
- 11.4. Se ha evidenciado que los usuarios son cada vez más exigentes en términos de calidad, se observa que el 70% de usuarios no presenta un reclamo principalmente por el tiempo que les toma o consideran que no se solucionará el problema. Con relación a la problemática del procedimiento de reclamos en segunda instancia, se advierte lo siguiente:
- Aproximadamente, el 10% de los expedientes de apelación y queja son tramitados a solicitud del usuario, debido a que las empresas operadoras no habrían elevado sus casos.
 - Los usuarios se dirigen al OSIPTEL para manifestar que las empresas no estarían cumpliendo las resoluciones de primera instancia y segunda instancia, las soluciones anticipadas y la aplicación del silencio administrativo positivo. Esta acción se evidencia con la cantidad de denuncias que tramita el TRASU, la misma que se viene incrementándose en el tiempo.
- 11.5. Se han identificado cuatro (4) posibles causas de la problemática antes señalada: (a) baja efectividad del proceso de elevación de apelaciones y quejas; (b) dificultad para tramitar las denuncias; (c) conexión parcial y limitada entre la primera y la segunda



instancia; y (d) bajos niveles de conocimiento de los usuarios respecto a sus recursos de apelación y queja.

11.6. Con la finalidad de dar solución a los problemas presentados, se ha analizado (i) la alternativa 1 de mantener el esquema regulatorio vigente; o, (ii) la alternativa 2 de implementar un sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL y un set de servicios. Las alternativas fueron evaluadas mediante la herramienta de análisis multicriterio (AMC), se utilizaron 4 atributos de comparación: efectividad, trazabilidad, facilidad en la implementación y beneficios para el usuario. Como resultado, se determinó que implementar un Sistema interoperable entre las empresas operadoras y el OSIPTEL y un set de servicios, es más eficiente que mantener el esquema regulatorio vigente. En atención a ello, se ha elaborado la propuesta de norma que establece la implementación del Sistema interoperable y un set de servicios; a efectos que sea publicado para comentarios.

12. RECOMENDACIONES

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

Para tal efecto, se adjunta el proyecto de resolución que aprueba las modificaciones e inclusiones de las disposiciones del citado Reglamento.

Atentamente,



REFERENCIAS

BDO Consulting S.A.C. (2021), Servicio de rediseño del proceso de solución de reclamos de usuarios del OSIPTEL.

Day, R. & Landon, E. (1977). Towards a theory of consumer complaining behavior. In Consumer and Industrial Buying Behaviour (ed. by A.G. Woodside, I.N. Sheth & P.D. Bennet), pp. 229–242. North-Holland, New York.

Dharmendra y otros (2015), Traceability as an integral part of supply chain logistics management: an analytical review

Fornell, C. and B. Wernerfelt (1987). Defensive marketing strategy by customer complaint management: a theoretical analysis. Journal of Marketing research, 337-346.

Hirschman, A. O. (1970). "Exit, voice, and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and states". Cambridge, M.A.: Harvard University Press.

Khabbazi y otros; 2010, Modeling of Traceability Information System for Material Flow Control Data

Liang, P. (2009). An Economic Theory of Customer Complaint Management. Universitat Autònoma de Barcelona.

Poskart (2014), A definition of the concept of economic effectiveness

Productivity Commission (2013), On efficiency and effectiveness: some definitions

Singh, J. y Howell. (1985). *Consumer complaining behavior: a review and prospectus.*, *Consumer Satisfaction, Dissatisfaction and Complaining Behavior*, Indiana University, Bloomington

Spence, M. (1975). Monopoly, Quality, and Regulation. RAND Corporation - Bell Journal of Economics, 6, 417-429.

