

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

En el año 2015, mediante la Resolución N° 047-2015-CD-OSIPTTEL, el Osiptel aprobó el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, que establece el procedimiento de atención de los reclamos, recursos de apelación y quejas presentados por los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Posteriormente, en el 2022 se emitió la Resolución N° 099-2022-CD/OSIPTTEL con la finalidad de aprobar el Texto Único Ordenado del Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Reclamos) y modificatorias¹.

Por otra parte, en agosto del año 2024, el Osiptel publicó el documento "Problemática de la Atención de los Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones", a través del cual se planteó una consulta temprana a todos los agentes de mercado a fin de que pueda colaborar con sus comentarios y propuestas en la identificación del problema y de alternativas de solución.

Tras los comentarios, se identificaron diversas problemáticas en el procedimiento de reclamos de usuarios de servicios de telecomunicaciones, como la alta incidencia de tramitadores de mala fe, la complejidad del proceso, pronunciamientos que no generan valor.

A partir del análisis de los comentarios recibidos de la consulta temprana, se ha profundizado en la evaluación de la problemática, identificándose que los problemas de averías y algunos problemas relacionados con objetos de queja que requieren ser incorporados dentro del Sistema de Gestión de Usuarios, además, se necesita mejorar el registro de los reclamos a fin de reducir la incidencia de presuntos tramitadores de mala fe procesal, mejorar el encauzamiento y mejorar el uso del sistema de notificaciones, entre otros; así como, adoptar medidas para que los usuarios conozcan los plazos de atención y no incurran en mayores costos procesales.

De otro lado, de las encuestas de satisfacción de usuarios del TRASU de 2024, se obtuvo que el 42% de los usuarios encuestados del primer semestre indicó que se encuentran insatisfechos o muy insatisfechos con el tiempo de respuesta que el TRASU ha tenido al resolver su recurso de apelación o queja; en el segundo semestre del mismo año, el porcentaje fue de 38.6%.

En atención a lo anterior, en este informe se formula el análisis de impacto regulatorio de las medidas regulatorias que se proponen para atender la problemática del proceso de atención de reclamos.

2. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA NORMA

2.1. Marco 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 estos.

El artículo 23° y literal b) del artículo 25 del Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo 008-2001-PCM, dispone que 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, 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.

2.2. Descripción del problema

En este procedimiento regulatorio se abordan 2 problemáticas:

- (i) Problema del procedimiento de reclamos
- (ii) Problema del procedimiento de elevación de expedientes en la segunda instancia

A continuación, se detalla el análisis de cada uno de estos problemas y se expone la propuesta normativa.

2.2.1. Problema del procedimiento de reclamos

A partir de la información obtenida en el Estudio de percepción del usuario sobre el procedimiento de reclamos (en adelante, Estudio de Reclamos 2024)¹, el 49% de

¹ Compañía Peruana de Estudios de Mercados y Opinión Pública (2024): "Estudio de percepción del usuario sobre el procedimiento de reclamos con las empresas operadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones".

los usuarios percibe al procedimiento de reclamos como poco sencillo, debido a la complejidad de los conceptos de materias reclamables que resultan difíciles de comprender para un usuario promedio, la percepción generalizada de que el trámite es largo, poco efectivo y con baja probabilidad de resolución favorable.

Asimismo, para determinar la materia reclamable, se ha detectado en el año 2024, a partir de una muestra de 1 514 reclamos infundados en el servicio móvil², que el error del usuario en la determinación de la materia fue de 30.1%, el cual es bastante elevado.

Además, se ha hallado que las mismas empresas operadoras incurren en un error de encauzamiento de 23.1%, lo cual evidentemente afecta el resultado final del proceso. Considerando ello, se estima un total 101 813 resoluciones que debieron ser apeladas en el servicio público móvil, si el usuario hubiera conocido mejor el marco normativo. En contraste, la cantidad de apelaciones presentadas en el 2024 fue de 73 674 apelaciones (72%), de las cuales solo 22 320 (30%) fueron efectivamente evaluadas por la segunda instancia, lo cual permite cuestionar el nivel de confiabilidad de las decisiones de la primera instancia.

Por otra parte, se ha detectado en el 2024 que, el 19% de las quejas y apelaciones tramitadas por el TRASU no habrían sido presentadas por los mismos usuarios; sino que, en ellas, habrían participado falsos tramitadores, los cuales inducen a los usuarios a presentar apelaciones y quejas sin una adecuada fundamentación. Cabe señalar que, los tramitadores también han sido detectados a nivel de la primera instancia durante el primer semestre del 2024, con una tasa de incidencia promedio de 26.58%³.

Al respecto, se debe destacar que la participación de posibles tramitadores de mala fe procesal contribuye a la congestión y saturación del proceso de atención de reclamos, afectando la atención de reclamos legítimos y generando pérdida de eficiencia. En efecto, la presencia de falsos tramitadores desnaturaliza el proceso de reclamos e induce a las empresas operadoras, en su calidad de primera instancia, a declarar por defecto varios reclamos como improcedentes o infundados, sin desarrollar un mayor análisis.

Otro aspecto vinculado con la percepción negativa que tiene el proceso de reclamos es que los usuarios perciben que tiene una duración muy larga, lo cual relativamente se corrobora si se revisa las prácticas regulatorias de países latinoamericanos, los cuales en promedio tiene un plazo de 10 días hábiles para la primera instancia en el sector telecomunicaciones.

De otro lado, considerando toda la ruta del usuario hasta llegar al final de proceso, incluyendo la probabilidad de llegar a la segunda instancia, se ha estimado que la duración de todo el proceso se encuentra entre 18 y 42 días calendario.

Este problema incluso se agudiza si se considera que las empresas operadoras suelen incumplir los plazos máximos normativos, principalmente el plazo de 3 días hábiles, donde el incumplimiento está en 29%. Cabe señalar que, el tiempo promedio se incrementa en los casos fuera de plazo, por ejemplo, en el grupo de 3 días hábiles, se ha encontrado que el tiempo promedio es de 13 días hábiles, solo en la etapa de evaluación del reclamo en primera instancia.

² Respecto a una muestra de expedientes de reclamos presentados de MOVISTAR, ENTEL, BITEL y CLARO.

³ Respecto al total de reclamos presentados de MOVISTAR, ENTEL, BITEL y CLARO al primer trimestre del 2024.

Asimismo, a nivel de la segunda instancia, la cantidad de improcedentes se eleva a 24.1% en apelaciones y 41.7% en quejas, ello sin contar que varios recursos se desestiman en la etapa previa a la elevación. Cabe señalar que, estos niveles de improcedencia generan una carga de trabajo innecesaria a la segunda instancia y, se deben a que en el momento de la presentación de estos recursos no habría una adecuada orientación respecto a la nula probabilidad de éxito que tendrían si presentan apelaciones o quejas fuera del plazo o sobre recursos que ya están siendo evaluados y, otras casuísticas que revelan que a veces los usuarios no toman las decisiones más razonables.

Otro grupo de problemas para los usuarios son los que se encuentran comprendidos dentro de los objetos de queja. Si bien, desde el 2019, la cantidad de quejas viene reduciéndose, todavía se detecta que un buen porcentaje de quejas se relacionan con la no aplicación del silencio administrativo, casos que deberían reducirse al mínimo si las empresas operadoras cumplieran con remitir los mensajes informativos sobre el estado del trámite.

Además, todavía se aprecia un conjunto de objetos de queja que no pueden ser atendidos adecuadamente debido a que los usuarios difícilmente pueden presentar medios probatorios idóneos como, por ejemplo, la negativa a recibir un reclamo o recurso, negativa a otorgar el código respectivo, la suspensión o corte por falta de pago y el requerimiento de un monto reclamado.

2.2.2. Problema del procedimiento de elevación de expedientes en la segunda instancia

En el primer semestre de 2024⁴ se identificó que el 42,0% de los de 1 346 encuestados indicó que se encontraba insatisfecho o muy insatisfecho con el tiempo de respuesta que el TRASU ha tenido al resolver su recurso de apelación o queja y; en el segundo semestre del mismo año 5, se identificó que el 38,6% del total de 861 encuestados indicó estar insatisfecho o muy insatisfecho.

Sobre el procedimiento en segunda instancia, actualmente se tiene que las empresas operadoras elevan los expedientes de apelaciones y quejas mediante el Sistema de Transferencia para Elevación de Documentos Digitales (en adelante, STED), así como los datos que contiene la información del procedimiento mediante la Transferencia Electrónica de Datos; los cuales funcionan las 24 horas de los 7 días de la semana. Cabe precisar que, conforme se ingresa la documentación al STED, se inicia el trámite respectivo, pero si el expediente se remite fuera de las horas hábiles del día, se tramita al día siguiente hábil respectivo.

En el transcurso de dicho día se verifican las formalidades y requisitos de la documentación para la elevación digital de los expedientes, así como los datos transferidos por las empresas para la creación del expediente, se cargan los documentos digitales al expediente creado y se continúa con la verificación de datos para determinar la tipología del mismo; con ello, se asigna dicho expediente al personal para su análisis y posterior emisión de resolución por el TRASU.

De esta manera, se advierte que la empresa operadora eleva la documentación a segunda instancia en el denominado "Día 0" y posterior a ello, en el siguiente día hábil, el área de trámite documentario realiza actividades de verificación de los documentos y datos remitidos hasta la asignación del expediente al personal de la

⁴ Referido a la octava y novena encuesta, llevadas a cabo en los periodos de enero a marzo y de abril a junio del 2024, respectivamente.

⁵ Referido a la décima y undécima encuesta del año 2024, llevadas a cabo de julio a setiembre y octubre a diciembre de 2024, respectivamente.

STSR para su análisis respectivo. Adicional a ello, se incluye las actividades de coordinación y seguimiento a dicho proceso para su correcta elevación y registro.

Así, en el caso de la segunda instancia, este proceso interno –llevado a cabo antes de la etapa de análisis del expediente– utiliza un (1) día hábil del plazo legal que tiene el TRASU para resolver los expedientes de apelaciones y quejas; lo cual afecta la capacidad de resolver de manera célere los recursos presentados.

2.3. Exposición de la norma

a) Sobre la mejora del Sistema de gestión de usuarios

- Gestión de Reportes de averías no solucionados (Artículos 48, 49 y 50)

En atención de la problemática expuesta, se considera que para el usuario sería mucho más beneficioso que las averías no resueltas en el plazo⁶ no ingresen directamente al procedimiento de reclamos, sino que previamente puedan ser atendidos a través del Sistema de Gestión de Usuarios (Checa tu Caso), donde se lograría una solución más oportuna y célere. En atención a ello, se está estableciendo que, aquellos problemas de averías no masiva puedan ser gestionadas por el Osiptel a través de Checa tu Caso dentro de un plazo de 3 días hábiles y, si en caso, no se obtuviera una solución, recién ingresarían al procedimiento de reclamos.

En ese sentido, se propone que aquellos reportes de problemas de calidad y averías que no han sido atendidos dentro del plazo establecido en el artículo 50 del Reglamento de Reclamos y que sean identificados como “casos individuales”, sean derivados, de forma automática, al Sistema de Gestión de Usuarios para su atención por parte de la empresa operadora.

Se define como “casos individuales” a los problemas de calidad y averías reportados por los usuarios en el día, en un mismo centro poblado y pertenecientes a una misma empresa operadora cuya cantidad no supere el máximo establecido en el Instructivo Técnico respectivo, que por su naturaleza requiere de una atención individual por parte de la empresa operadora.

Al respecto, es preciso indicar que el Sistema de Gestión de Reporte de Averías (SIGERA) se ha diseñado para que interactúe con el Sistema de Gestión de Usuarios “Checa tu caso” respecto de aquellos casos que son identificados como individuales. Su clasificación se encuentra señalada en el Manual de Operatividad del SIGERA y será incorporada en el instructivo técnico de dicho sistema⁷.

En ese sentido, lo que se propone es que aquellos casos que son identificados como individuales y que no hayan obtenido una atención al reporte de avería, se trasladen para su gestión a través del “Checa tu caso”.

Por tanto, solo para estos casos no debería generarse automáticamente el reclamo –conforme lo indica el artículo 50 del TUO del Reglamento de Reclamos, sino que primero se gestiona a través de “Checa tu caso” y posterior a ello, el usuario decide si lo escala a reclamo.

⁶ El plazo es de 1 día hábil en el área urbana y 2 días hábiles en el área rural.

⁷ Aprobado por Resolución de Gerencia General N° 452-2021-GG/OSIPTEL.

De otro lado, debe considerarse que el envío de reportes de problemas de calidad y averías al OSIPTEL tiene como finalidad permitir que dicho organismo realice un diagnóstico integral de las incidencias y pueda focalizar los lugares y redes en los que se presentan, a fin de gestionar oportunamente su solución.

Para alcanzar esta finalidad, sin que dicho propósito se vea obstaculizado por meros formalismos, resulta necesario precisar la redacción de los campos que deben integrar dichos reportes.

De otro lado, en concordancia con lo previsto en el Instructivo, se incorpora en el artículo 49 la obligación de las empresas operadoras de actualizar la información del reporte cada 6 horas y de subsanar la información observada por el Osiptel, así como de garantizar la disponibilidad y la seguridad física y lógica de los sistemas empleados para el envío de los reportes de problemas de calidad y averías, y la consistencia, coherencia y validez de la información remitida.

Debe tenerse presente que los reportes no solo deben actualizarse, sino que también requieren un proceso para la corrección de errores o deficiencias en los datos enviados, a fin de garantizar que la información recibida por el OSIPTEL sea precisa y completa, evitando inconsistencias o dificultades en su procesamiento.

- **Contacto previo ante la empresa operadora (Artículo 99)**

De la revisión de las respuestas brindadas por las empresas operadoras en “Checa tu caso”, se advierte que no se brinda atención o una solución efectiva al usuario bajo la premisa de que no cuenta con un código de pedido, a pesar de que, es posible que la operadora pueda revisar en sus sistemas si el usuario tuvo alguna interacción previa en sus canales de atención.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, en algunos casos, los usuarios no son atendidos por las empresas operadoras y tampoco les brindan el código de pedido. Asimismo, se advierten casos en los cuales los usuarios no recuerdan dicho código.

En ese sentido, se propone flexibilizar el texto de la norma en este extremo, y que el usuario realice el registro en el Sistema de Gestión de Usuarios, siempre que previamente haya contactado a la empresa operadora para la solución de su problema a través de cualquiera de sus canales de atención, por lo que se puede solicitar al usuario el código de pedido otorgado previamente por la empresa operadora u otra información que le permita acreditar que intentó ingresar su solicitud a través de los canales de atención de la empresa operadora.

- **Registro de problemas (Artículo 100)**

Al respecto, debe considerarse que algunos usuarios acuden a solicitar tutela por parte de otras entidades del Estado que no cuentan con competencia para gestionar la atención de sus problemas, tales como Indecopi, Defensoría del Pueblo, Congreso de la República, entre otros, quienes, en virtud del deber de encauzamiento, trasladan el caso al Osiptel.

En estos supuestos, no siempre es viable contactar al usuario para coordinar el registro de su caso a través del sistema “Checa tu caso”, por lo que, a fin de facilitar su registro, se requiere establecer la facultad expresa del Osiptel de

registrar este tipo de casos en el sistema “Checa tu caso”, así como otros cuya afectación sea masiva y requiera de una urgente atención por parte de la empresa operadora.

Por tanto, se propone precisar que el Osiptel pueda registrar de oficio casos de usuarios que son derivados por entidades públicas (INDECOPI, CODECO, Defensoría del Pueblo, etc.) u otros casos cuya afectación sea masiva.

- **Plazo para la atención de los problemas reportados (Artículo 103)**

Se propone incluir el plazo para la atención de los problemas reportados en el mismo Reglamento de Reclamos, toda vez que, actualmente, se derivaba la delimitación del plazo al Instructivo Técnico.

Cabe indicar que, se mantiene el plazo máximo indicado en el Instructivo Técnico de 3 días hábiles.

- **Generación de reclamos y quejas y calificación de la respuesta del operador (Artículo 104)**

Considerando la problemática expuesta, el usuario podría obtener mejores resultados, tanto en sentido como en tiempo promedio de atención, por medio de un trámite distinto al realizado a través de la queja en el cual obtenga una solución más directa a su problema. Por tanto, se propone que dichos supuestos de queja se consideren como problemas pasibles de ser gestionados por el sistema de gestión de usuarios “Checa tu caso”, y que, en caso estos no sean resueltos mediante la gestión, se permita al usuario la presentación de su queja a través del referido sistema. Cabe indicar que, acudir al sistema “Checa tu caso” será una alternativa opcional para el usuario, quien mantiene su derecho a presentar su queja formal ante su operador, en cuyo caso incurrirá en una causal de improcedencia para su tramitación por el “Checa tu caso”, a fin de evitar el uso de mecanismos de solución en paralelo.

En estos supuestos, se requerirá información del reclamo en virtud del cual se genera la queja, así como información del contacto previo del usuario con la empresa operadora para expresar el problema que al no ser solucionado se reporta en el Checa tu caso.

De otro lado, un caso gestionado a través de “Checa tu caso” no puede quedar abierto de manera indefinida por cuanto genera incertidumbre en la empresa operadora. Por tanto, se propone establecer un plazo máximo de 5 días hábiles para que, luego de finalizada la gestión, el usuario pueda decidir presentar un reclamo o queja por ese medio. Vencido este plazo, el usuario tiene expedito su derecho a presentar su reclamo o queja por cualquiera de los demás canales establecidos.

Asimismo, corresponde precisar el plazo para la asignación del código de reclamos. Actualmente el plazo se encuentra establecido en el Manual de Operadora del sistema de gestión de usuarios, el cual señala que la empresa operadora debe asignar en un plazo máximo de 4 horas de haber recibido el correo de notificación en la que se informa de la generación del reclamo. En ese sentido, se trata de una práctica que ya se encuentra implementada. Por lo que, se propone que la empresa operadora debe consignar en el sistema de gestión de usuarios el código de reclamo o queja que corresponda, en el mismo día de haber recibido el correo de notificación en el que se le informa sobre su generación a través de este sistema.

b) Formulario digital inteligente

- Formulario digital inteligente para reclamo, recurso de apelación y queja (Artículo 19-A)

Según lo desarrollado previamente, las empresas operadoras con más de 500 mil abonados, tienen una mayor incidencia de reclamos, respecto de los demás operadores en el mercado. Considerando ello y, dado el volumen de usuarios, este tipo de empresas requieren de procesos sistematizados y el uso de herramientas digitales para brindar una adecuada atención post venta.

En ese sentido, se propone que las empresas operadoras con una cantidad mayor a 500 mil abonados a nivel nacional, incluyan en los formularios digitales que emplean para la presentación de reclamos, recursos de apelación y quejas, el uso de un mecanismo automatizado que facilite al usuario en la presentación de tales trámites. Dichos formularios deben ser implementados en sus diferentes canales de atención (presencial, telefónico, página web y aplicativo informático). Para la adecuada implementación del formulario digital inteligente, se dispone que la Gerencia General emita el instructivo técnico respectivo.

Asimismo, se precisa que se aplica al Formulario digital inteligente las disposiciones del presente Reglamento referidas al formulario de reclamo, recurso de apelación y queja, respectivamente. De esta manera, por ejemplo, en virtud de lo previsto en el artículo 16 del Reglamento de Reclamos⁸, la empresa operadora con más de 500 mil abonados debe informar al usuario sobre el formulario digital inteligente, respecto de su uso y funcionalidades.

El formulario digital inteligente permitirá reducir las incidencias de reclamos declarados improcedentes e inadmisibles, siendo que podrá advertir al usuario si se presenta algún supuesto que puede derivar a ello. Así, por ejemplo, si el reclamo que intenta presentar el usuario corresponde a un recibo cuyo vencimiento excede el plazo de un año, el formulario digital inteligente podrá informar que el recibo a registrar debe tener un vencimiento menor al de dicho plazo. En una queja por silencio administrativo positivo, podrá advertir que no ha vencido el plazo para que se configure.

Del mismo modo, considerará los requisitos establecidos para el reclamo, recurso de apelación y queja como campos obligatorios sin los cuales no se puede continuar con el trámite. Asimismo, mediante el empleo de mecanismos automatizados, el formulario digital inteligente debe guiar al usuario en la determinación de la materia reclamable o el objeto de queja, a partir de la descripción del problema realizada por usuario.

- Procedimiento de validación de los sujetos activos del procedimiento de reclamo (Artículo 25-A)

Tal y como se puede corroborar del estudio realizado por Consumer Truth¹⁵, los usuarios, en general, expresan su malestar por la complejidad del procedimiento de reclamo. Así, actualmente, la empresa puede requerir para la presentación

⁸ Que dispone la obligación de brindar, en cualquier momento que el usuario lo solicite, información clara, veraz, detallada y precisa, entre otros, sobre los formularios de presentación de reclamos, recursos de apelación y quejas, durante la atención presencial.

de reclamo, por el canal presencial, la verificación biométrica del abonado, y en el caso del canal telefónico y página web, se exige la realización de dos de las siguientes preguntas: a) nombre del padre, b) nombre de la madre, c) lugar de nacimiento, y d) fecha de nacimiento, de manera adicional a la fecha de emisión del documento de identidad.

Por tanto, se propone eliminar los actuales lineamientos para la validación de la condición de abonado o usuario, y simplificar las consultas realizadas para dicha validación. En la propuesta regulatoria, se considera únicamente la exhibición de documento de identidad para el canal presencial y la fecha de emisión del documento de identidad para el canal telefónico.

Para el caso de los usuarios, actualmente se realizan preguntas según el tipo de servicio -prepago o pospago- las cuales hacen referencia a fechas de las recargas o recibo y montos de las recargas o facturaciones. En la propuesta normativa se propone que, si bien se realizarán preguntas al usuario, estas serán determinadas y comunicadas por el Osiptel directamente a la empresa operadora. Ello a fin de que se puedan ir actualizando según se requiera, ponderando la seguridad del procedimiento y un acceso célere a este.

En ese sentido, a fin de evitar uso indebido del procedimiento de reclamo por tramitadores de mala fe procesal, para el caso de aquellas empresas operadoras con más de 500 mil abonados, se propone la obligación de validar, adicionalmente, el ingreso exitoso de un código de seguridad, remitido al servicio móvil y correo electrónico del reclamante.

- **Notificación (Artículos 36 y 41)**

De la experiencia recogida en la revisión de formularios de reclamos evidencia que algunos usuarios consignan direcciones incompletas, inexistentes o electrónicas inválidas, con el aparente propósito de evitar la recepción de la respuesta por parte de la empresa operadora dentro del plazo legal de cinco (5) días hábiles. Esta práctica no solo vulnera el Principio de Veracidad, sino que también afecta la eficiencia del procedimiento y puede generar resoluciones basadas en la falta de notificación, más que en el fondo del reclamo. Por ello, establecer como válidas las direcciones previamente acreditadas contribuye a mitigar este riesgo y fortalece la transparencia y predictibilidad del proceso.

En ese sentido, se propone que la empresa operadora brinde alternativas de dirección físicas para notificación que previamente fueron corroboradas, como, por ejemplo, aquella que corresponde a la del lugar de instalación del servicio o a la cual se remiten los recibos, y que, en caso se indique otra dirección existente, se permita que la empresa operadora pueda requerir que el usuario brinde información específica que garantice que sea una dirección existente y ubicable.

Del mismo modo, se propone para la notificación electrónica, que la empresa operadora bnde como alternativas direcciones electrónicas previamente empleadas, como aquella registra en la contratación o mediante la cual se entregan los recibos de servicios, y, que en caso el usuario indique otra dirección, la empresa operadora valide que sea una dirección electrónica existente.

Estas medidas responden al principio de seguridad jurídica, al permitir que las comunicaciones se realicen en lugares donde el usuario ha demostrado tener presencia o acceso, reduciendo así el riesgo de nulidad por notificaciones fallidas.

Asimismo, la propuesta de utilizar como canales de notificación únicamente aquellas direcciones previamente acreditadas por el usuario no solo se alinean con los principios de seguridad jurídica, veracidad y eficiencia, sino que también responde al principio de razonabilidad, al establecer una medida proporcional, coherente y justificada frente a los riesgos identificados en la práctica. Esta disposición busca equilibrar los derechos del usuario con la necesidad de garantizar un procedimiento transparente, predecible y eficaz, contribuyendo así al fortalecimiento del procedimiento de reclamo.

- **Sujetos activos del procedimiento (Artículo 25)**

Una problemática recurrente y que genera malestar en los usuarios se presenta cuando, al dejar de ostentar la calidad de abonados, las empresas operadoras restringen la presentación de reclamos únicamente al canal presencial, en la medida que sus mecanismos de validación reconocen exclusivamente la condición de abonado o usuario activo. No obstante, debe resaltarse que los ex abonados también pueden verse afectados por situaciones que constituyen materia reclamable, como, por ejemplo, la facturación posterior a la baja del servicio.

En ese sentido, se propone precisar que son sujetos activos del procedimiento de reclamo aquellas personas que tuvieron la condición de abonado y cuya relación contractual con la empresa operadora ha concluido, siempre que el reclamo se encuentre relacionado con el servicio contratado.

c) Medidas informativas

- **Acceso e información del expediente (Artículos 11 y 12)**

Esta modificación encuentra sustento en el principio del debido procedimiento y de acceso permanente, establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, los cuales garantizan que el administrado, tenga acceso oportuno al expediente y pueda conocer en cualquier momento el estado de su trámite.

Asimismo, conforme el artículo 64 del Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, dentro de los principios aplicables a los procedimientos de reclamos en materia de servicios públicos se encuentra el principio de transparencia, el cual garantiza el acceso del usuario al expediente y a la información relacionada con el procedimiento.

Adicionalmente, para el caso particular de los expedientes electrónicos, resulta relevante considerar que las capacidades tecnológicas de las empresas operadoras que disponen actualmente, permiten que la incorporación y actualización de la información en el expediente virtual pueda realizarse de manera instantánea y en tiempo real, lo cual no representa una carga técnica o económica desproporcionada para las empresas.

En atención de lo expuesto, se concluye que el abonado o usuario tiene el derecho a acceder de manera oportuna y continua a su expediente virtual, el cual debe contener toda la información generada durante la tramitación del procedimiento. Y, dado que las empresas operadoras disponen de la tecnología necesaria para garantizar dicho acceso, se considera técnica y jurídicamente

viable exigir que la actualización del expediente se realice el mismo día que se produzca la actuación correspondiente de la empresa operadora.

Asimismo, teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, se considera que para el caso de aquellas empresas que cuenten con más de 500 mil abonados, el Osiptel también debe poder verificar la información contenida en los expedientes de reclamos virtuales, cuya información debe actualizarse el mismo día hábil de realizada la actuación procesal.

Por otro lado, el proyecto también propone que aquellas empresas que cuenten con más de 500 mil abonados deberán remitir información a sus usuarios sobre el procedimiento de reclamo a través de otros medios, como los aplicativos de mensajería instantánea.

Al respecto, considerando el avance progresivo de las tecnologías de la información y comunicación, así como las prácticas ya implementadas por las empresas operadoras —que actualmente utilizan estos canales para diversos procedimientos como la contratación, migración, baja o suspensión del servicio—, resulta pertinente que se extienda su uso a los procesos de atención de reclamos.

En ese sentido, se considera razonable y proporcional que las empresas operadoras empleen todos los canales de mensajería que tengan disponibles para informar adecuadamente a los usuarios sobre las actualizaciones relacionadas con su expediente.

- **Formación del expediente (Artículo 29)**

El Osiptel, a través de su Dirección de Atención y Protección del Usuario realizó un análisis sobre el desempeño de las empresas operadoras en la tramitación de los expedientes de reclamos del servicio público móvil en primera instancia, correspondiente al periodo del I semestre de 2024. En ese marco, este Organismo solicitó a las empresas operadoras que cuentan con más de 500 mil abonados información de una muestra representativa de expedientes de reclamo. Además, se requirió documentación adicional que no podía ser verificada en los expedientes remitidos, tales como las constancias y mensajes informativos al usuario, que exige el Reglamento de Reclamos. Como resultado del análisis, se obtuvo que, pese al requerimiento reiterado, las empresas operadoras no brindan información que acredite el envío de dicha información.

En este contexto, debe tenerse en cuenta que, conforme a los principios recogidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27336, el usuario tiene acceso permanente y oportuno al expediente virtual, derecho que se extiende a todas las actuaciones realizadas dentro del procedimiento. En consecuencia, debe considerarse que los mensajes informativos forman parte integral del procedimiento administrativo y se generan como consecuencia de una actuación administrativa (emisión de la resolución, presentación de reclamos, comunicación del SAP, cumplimiento de la resolución, etc.).

Por tanto, se propone que se incorpore al expediente de reclamo las constancias de envío de comunicaciones o mensajes informativos al usuario.

De otro lado, cabe señalar que, a partir de las evaluaciones realizadas a los expedientes de reclamos para la publicación del Ranking de Reclamos, se ha identificado que las empresas operadoras presentan deficiencias en el

encauzamiento de la materia reclamada y en la debida motivación de las resoluciones de primera instancia administrativa.

En ese sentido, es importante recordar que, según el artículo 6° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, los actos administrativos deben estar motivados expresamente con un relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico y las razones jurídicas que lo justifican.

Asimismo, el artículo 33° del Reglamento de Reclamos, dispone que las empresas operadoras deben motivar sus resoluciones mediante una correlación de los hechos y los medios probatorios que sustentan la decisión. Por consiguiente, dada la importancia de los medios probatorios en la motivación de las resoluciones, el TRASU estableció criterios aplicables a la actuación probatoria en el procedimiento de reclamos.

No obstante, a pesar de estos lineamientos resolutivos establecidos por el órgano competente en segunda instancia administrativa, las empresas operadoras incurrir en falta de motivación en sus resoluciones, principalmente por no utilizar el medio probatorio adecuado.

Considerando lo anterior, y dado que las materias más reclamadas están relacionadas con cobros, ofertas, migración y otras situaciones que requieren validar los términos, condiciones o tarifas del servicio, resulta pertinente que tanto las empresas operadoras y el TRASU puedan validar dicha información directamente en el expediente de reclamo.

En ese sentido, se está incluyendo la obligación de agregar los mecanismos de contratación en los expedientes de reclamo, tanto físicos como virtuales, cuando las materias reclamadas correspondan a facturación y cobro, incumplimiento de condiciones contractuales, ofertas y promociones, contratación no solicitada, migración y portabilidad.

- **Plazo de resolución de los reclamos (Artículos 70 y 80)**

Se propone establecer un plazo único máximo de diez (10) días hábiles para la resolución de reclamos, recursos de apelación y quejas.

Esta medida responde a la necesidad de simplificar los procedimientos, considerando la dificultad que representa para los usuarios conocer y diferenciar los plazos aplicables en cada etapa o tipo de reclamo. Con ello, se busca otorgar mayor predictibilidad y accesibilidad al procedimiento de atención de reclamos.

El plazo máximo de diez (10) días hábiles se define tomando en cuenta el tiempo necesario para que las empresas operadoras realicen las actividades que exige el procedimiento, conforme al siguiente detalle:

- Derivación del reclamo al personal encargado de su atención.
- Revisión de su admisibilidad y procedencia.
- Realización de actuaciones probatorias, tales como revisión del recibo de servicio, contrato de abonado, visitas técnicas, emisión de informe de operatividad, entre otros.
- Análisis del caso.
- Emisión de la resolución.

Asimismo, considerando la relevancia y urgencia que implica la atención de reclamos por calidad del servicio, si bien se mantiene el plazo único de resolución, se dispone que las actuaciones probatorias se efectúen hasta los primeros cinco (5) días hábiles del plazo máximo establecido, conforme se detalla a continuación:

Detalle de actividades	Plazos máximos estimados
1) Derivación del reclamo al personal encargado de su atención.	Día 1
2) Revisión de su admisibilidad y procedencia.	Días 1 y 2
3) Coordinación con el usuario para la realización de visitas técnicas para el caso de los servicios fijos, y pruebas de operatividad del servicio móvil. Realización de actuaciones probatorias, tales como visitas técnicas, emisión de informe de operatividad, diagrama de tráfico, entre otros.	Días 2, 3, 4 y/o 5
4) Análisis del caso	Días 6 al 8
5) Emisión de la resolución	Días 9 al 10

Con relación a los plazos de primera instancia para resolver un reclamo, la información internacional revela que, en promedio, en otros países de la región latinoamericana las entidades reguladoras han establecido plazos para la atención de reclamos en promedio de 10 días hábiles.

De esta manera, la propuesta combina simplificación procedimental para los usuarios y eficiencia en la gestión de reclamos por parte de las empresas operadoras, asegurando una respuesta oportuna y adecuada a los problemas planteados.

Cabe indicar que, conforme se desarrolló previamente, en promedio, en otros países de la región latinoamericana las entidades reguladoras del sector de telecomunicaciones han establecido, en promedio, plazos de 10 días hábiles para la atención de reclamos.

En tal sentido, la presente propuesta se encuentra alineada con las prácticas internacionales, asegurando que los plazos establecidos en nuestra normativa resulten consistentes con los estándares regionales y favorezcan la adecuada atención de los reclamos de los usuarios.

d) Sistema interoperable (Artículo 84, 84-A, Anexo 5, Novena Disposición Complementaria Final, y Segunda y Tercera Disposición Complementaria Derogatoria)

Con la finalidad de automatizar la elevación de los expedientes de apelaciones y quejas, y reducir el tiempo de atención de los expedientes, se propone modificar el artículo 84 de manera que contemple que el Sistema Interoperable sea utilizado únicamente para la elevación de expedientes de apelaciones y quejas. Por lo que se dispone la derogatoria de las disposiciones relacionadas a los demás servicios web inicialmente previstos.

La propuesta introduce un criterio de proporcionalidad, manteniendo la facultad de las empresas operadoras con una cantidad igual o menor a 500 000 abonados a nivel nacional para acogerse de manera opcional al sistema interoperable de apelaciones y quejas.

A efectos de ordenar las normas referidas a la implementación, y el funcionamiento del sistema interoperable se propone incluir en el artículo 84-A la obligación del registro de datos del Anexo 6. En el Anexo 5 se indica el servicio a desarrollarse para interoperar, así como el detalle de los documentos obligatorios y opcionales que trasladará el sistema en los expedientes de apelaciones y quejas; y, en la novena disposición complementaria se establecen las etapas y plazos de implementación.

e) Otras medidas

- Compensación (Artículo 14)

Se propone que de manera adicional y conjunta a la devolución, en los reclamos declarados fundados por interrupción del servicio, la empresa operadora debe realizar la compensación, de corresponder, según lo previsto en el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Al respecto, debe precisarse que esta precisión se incluye conforme a lo previsto en el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, lo cual fue sustentado en dicha norma.

- Suspensión del acto o de la resolución recurrida (Artículo 30)

Se precisa la prohibición de la exigencia del pago de la parte no reclamada aplica para cualquiera de las materias de reclamo que implique el cuestionamiento del pago de una facturación o cobro.

El cambio se trata solo de una precisión de redacción, siendo que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 145-2021-CD/OSIPTEL modificaron las materias reclamables de modo que no solo en materia de “facturación y cobro” se puede cuestionar un recibo, sino también en otras materias como, por ejemplo, “contratación no solicitada”. Y, en esa línea, en dicha resolución se sustentó que la presente prohibición aplicaba para todas las materias que implican el cuestionamiento de pago de una facturación o cobro.

f) Régimen sancionador (Artículo 105 y Segunda Disposición Complementaria Derogatoria)

Las conductas del Régimen de Infracciones y Sanciones del Reglamento de Reclamos se encontraban tipificadas en su Anexo 1.

No obstante, según lo establecido en el artículo 24 del Decreto Supremo N.º 007-2022-JUS, que regula el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, las disposiciones sancionadoras deben constituir un capítulo o título específico de la norma, dependiendo de su extensión.

Por tal motivo, se dispone la derogatoria del referido Anexo 1 y la incorporación del Régimen de Infracciones y Sanciones en el artículo 96 del Reglamento. Asimismo, en dicho artículo se adecúan e incorporan las conductas infractoras según lo previsto en la presente norma modificatoria.

g) Vigencia (Primera disposición complementaria final y Disposiciones Complementarias Transitorias)

Las disposiciones que habilitan el inicio de la implementación del Sistema Interoperable y su respectiva tipificación -*artículo 84-A, numerales 57 y 59 del artículo 96, el Anexo N°5 y la Novena Disposición Complementaria Final del Reglamento de Reclamos*-, se propone que entren en vigencia al día siguiente de la publicación de la norma en el diario oficial “El Peruano”.

Asimismo, con el propósito de que el uso del sistema interoperable se realice luego de culminada la implementación, se plantea que el artículo 84 y el régimen de infracciones relacionado -*numeral 55 del artículo 96*- entren en vigencia a los 10 meses la publicación de la norma. Dicho plazo se ha sido estimado considerando los ajustes técnicos y operativos necesarios para adecuar los sistemas institucionales al funcionamiento del Sistema Interoperable y las etapas previstas para ello.

Las demás disposiciones de la presente norma entrarían en vigencia a los 12 meses de la publicación de la norma, a fin de que las empresas operadoras en dicho periodo realicen las adecuaciones necesarias.

Cabe indicar que, se otorga un plazo de cuatro (4) meses para que la Gerencia General emita el referido Instructivo técnico del Formulario digital inteligente, así como que modifique los instructivos correspondientes al Sistema de Gestión de Usuarios – Checa tu caso, Sistema Interoperable y el Sistema de intercambio de información de los reportes por problemas de calidad y averías - SIGERA.

3. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cumplimiento de los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL, aprobados mediante la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, se ha realizado la evaluación de impacto regulatorio de esta normativa. Específicamente, se ha desarrollado un análisis del costo -beneficio de las alternativas formuladas para el problema del proceso de atención de reclamos y un análisis costo efectividad para el problema del procedimiento de elevación de expedientes a la segunda instancia administrativa. A continuación, se presentan los resultados de estas evaluaciones

3.1. Sobre la problemática del proceso de atención de reclamos

Al respecto, para atender esta problemática se evalúo la siguiente alternativa:

- Mejora del Sistema de Gestión de Usuarios.
- Implementación del Formulario Digital Inteligente.
- Medidas informativas: Actualización diaria del expediente y del acceso a los expedientes virtuales, entre otras.
- Unificación de plazos de atención de reclamos, apelaciones y quejas.

Considerando estas características, se ha realizado un análisis Costo-Beneficio, en el cual la Alternativa 2 en comparación con la Alternativa 1 (*status quo*) genera importantes beneficios incrementales:

- Reduce la incidencia de falsos tramitadores.

- Reduce la incidencia de fallas en el encauzamiento.
- Permite una atención más oportuna de las averías y algunos objetos de queja.
- Genera ahorros en costos administrativos.
- Reduce globalmente el tiempo esperado de atención de un reclamo.
- Brinda un acceso actualizado a los expedientes de reclamos.

Estos beneficios y costos han sido estimados para un horizonte de 5 años con la tasa de descuento social de 8.5%.

En la siguiente tabla se reportan los beneficios y costos de la Alternativa 2 a valor presente, y se puede apreciar que el beneficio global asciende a cerca de S/ 65.2 millones, mientras que el costo total asciende a S/ 17.66 millones en un horizonte de 5 años. Cabe señalar que los mayores costos corresponden al desarrollo del Formulario Digital Inteligente de Reclamo y a las mejoras del Sistema de Gestión del Usuario. Comparando ambos valores, se obtiene un ratio Beneficio-Costo de 3.7, superior a 1, lo cual implica que los beneficios sociales de implementar la norma son superiores a los costos, por lo cual se concluye que la implementación de la Alternativa 2 es económicamente recomendable.

Tabla N° 1: Ratio Beneficio – Costo de la alternativa 1

	En Millones de S/	%
Beneficios	65.213	100.0%
1) Formulario Digital Inteligente	18.697	28.7%
Reducción de tramitadores	7.885	12.1%
Reducción de fallas en encauzamiento	10.812	16.6%
2) Mejora del Sistema de Gestión del Usuario	45.861	70.3%
Atención oportuna de averías	42.447	65.1%
Atención oportuna de objetos de queja	0.411	0.6%
Ahorro en costos administrativos	3.003	4.6%
3) Reducción de plazos	0.470	0.7%
4) Actualización del expediente	0.185	0.3%
Costos	17.660	100.0%
1) Formulario Digital Inteligente	5.622	31.8%
Inversión	3.305	18.7%
Costo operativo	2.317	13.1%
2) Mejora del Sistema de Gestión del Usuario	11.747	66.5%
3) Reducción de plazos	0.214	1.2%
4) Actualización del expediente	0.076	0.4%
Ratio Beneficio B / C global	3.7	
1) Formulario Digital Inteligente	3.3	
2) Mejora del Sistema de Gestión del Usuario	3.9	
3) Reducción de plazos	2.2	
4) Actualización del expediente	2.4	

Fuente: DAPU-OSIPTEL

3.2. Sobre la problemática de la elevación de expedientes a la segunda instancia

Al respecto, la alternativa evaluada consiste en reducir el alcance del Sistema Interoperable solamente a la elevación de expedientes de apelaciones y quejas. En atención a ello, se ha realizado un análisis costo efectividad, cuyo resultado se expone a continuación.

Para el cálculo del ratio costo-efectividad de la Alternativa 1, se consideró como variable de efectividad la cantidad de expedientes de apelaciones y quejas totales (170 000). En cuanto a los costos, se incluyeron únicamente aquellos vinculados al valor presente de los costos operativos totales, cuyo monto asciende a S/ 1 808 576. De este modo, se obtuvo un ratio de 10.64.

En el caso de la Alternativa 2, la variable de efectividad correspondió a la cantidad de expedientes de apelaciones y quejas totales (170 000). Respecto a los costos, se consideró el valor presente de los costos operativos totales, cuya cifra asciende a S/ 452 144 más la implementación del Sistema Interoperable para la elevación de expedientes de quejas y apelaciones (S/ 699 443), siendo el costo total de S/ 1 151 587. Como resultado, el ratio estimado fue de 6.77.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente, la principal diferencia de costos entre el escenario base y el escenario contrafactual radica en que el Osiptel experimentarán importantes ahorros en los costos de trámite documentario, dado que el proceso se automatizará y requerirá un menor uso de horas hombre, lo cual debería compensar la inversión.

Tabla N° 2: Costo operativo del OSIPTEL y las empresas operadoras

OSIPTEL		
Año	Costo operativo	
	Alternativa 1	Alternativa 2
Año 1	70 500	0
Año 2	70 500	0
Año 3	70 500	0
Año 4	70 500	0
Año 5	70 500	0
VAN	S/ 301 429	S/ 0.00
Empresas operadoras		
Año	Costo operativo	
	Alternativa 1	Alternativa 2
Año 1	352 500	105 750
Año 2	352 500	105 750
Año 3	352 500	105 750
Año 4	352 500	105 750
Año 5	352 500	105 750
VAN	S/ 1 507 147	S/ 452 144
Costo operativo total		
	Alternativa 1	Alternativa 2
	S/ 1 808 576	S/ 452 144

Elaboración: DAPU-OSIPTEL

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis realizado, la Alternativa 2 presenta un menor costo-efectividad, por lo que se recomienda su implementación; es decir, implica una mejora en el bienestar, en tanto que permite procesar los recursos elevados a un menor costo unitario.

Tabla N° 3: Costo – efectividad de la modificación del Sistema Interoperable

	Alternativa 1	Alternativa 2
Efectividad (Q)	170 000	170 000
Costo operativo	S/ 1 808 576	S/ 472 144
Costo de implementación	S/ 0.00	S/ 699 443
Costo total	S/ 1 808 576	S/ 1 151 587
Costo-Efectividad	S/ 10.64	S/ 6.77

Elaboración: DAPU-OSIPTEL

4. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta normativa se encuentra en línea con la legislación vigente, en específico con las disposiciones relativas al Código de Protección y Defensa del Consumidor, Ley N° 29571, que dispone que los consumidores tienen derecho a la protección de sus derechos mediante procedimientos eficaces, céleres o ágiles, con formalidades mínimas, gratuitos o no costosos, según sea el caso, para la atención de sus reclamos. Asimismo, dispone que las instancias competentes, sus facultades y los procedimientos que rigen su actuación son los establecidos en las respectivas disposiciones emitidas por los organismos reguladores.

En la misma línea, el Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, establece que la función normativa permite al Osiptel dictar de manera exclusiva y dentro del ámbito de su competencia, reglamentos y normas de carácter general, en los cuales se pueden definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de éstas con los usuarios, tales como el reglamento de reclamos de usuarios.

De otro lado, la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, dispone que, sin perjuicio del uso de medios físicos tradicionales, el procedimiento administrativo podrá realizarse total o parcialmente a través de tecnologías y medios electrónicos.

Por tanto, la entrada en vigencia de la propuesta muestra correspondencia con la normativa vigente, asegurando su cumplimiento y relevancia de manera apropiada.