

Nº 00055-STSR/2023

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	NORMA QUE ESTABLECE EL USO DEL SISTEMA DE DENUNCIAS POR INCUMPLIMIENTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS O DECISIONES EMITIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMOS - SISDEN
FECHA	:	6 de octubre de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ANALISTA ECONÓMICO	JAVIER TAGLE VILLANUEVA
	ESPECIALISTA LEGAL EN CASOS SANCIONADORES	LIZ LOAYZA CANALES
REVISADO POR	COORDINADORA DE DENUNCIAS Y SANCIONES	ADELI ROMERO CALLE
	ESPECIALISTA ECONÓMICO PRINCIPAL	YOEL RÍOS ARROYO
APROBADO POR	SECRETARIO TÉCNICO DE SOLUCIÓN DE RECLAMOS (E)	CARLOS MAESAKA YAMASAKI
	DIRECTORA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL USUARIO	TATIANA PICCINI ANTÓN



ÍNDICE

1. OBJETIVO.....	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. ANTECEDENTES.....	3
4. REGULACIÓN DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS.....	4
5. PROBLEMA EN LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS.....	6
5.1. Antecedentes.....	6
5.2. Planteamiento del problema	8
5.2.1. Evidencias	10
5.2.2. Causas principales	12
5.2.3. Agentes involucrados	14
5.2.4. Permanencia del problema en caso de no intervención	14
5.3. Objetivo de la intervención y base de legal	14
5.3.1. Objetivo de la intervención.....	14
5.3.2. Objetivos específicos.....	14
5.3.3. Base legal (TRASU)	15
5.3.4. Descripción de las alternativas disponibles.....	15
5.3.5. Evaluación de las alternativas.....	17
6. APLICACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA.....	26
6.1. Análisis de razonabilidad y proporcionalidad	26
6.2. Descripción tecnológica de la solución	28
6.3. Propuesta normativa.....	28
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	30



1. OBJETIVO

El presente documento tiene como objetivo analizar el proceso de atención de denuncias por el incumplimiento de las soluciones anticipadas, las resoluciones emitidas por las empresas operadoras, las resoluciones emitidas por el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (en adelante, Trasu) o el acogimiento de la empresa operadora respecto a la pretensión del usuario en aplicación del silencio administrativo positivo (en adelante, SAP); a fin de determinar las medidas regulatorias que permitan mejorar la eficiencia, agilidad y flexibilidad del proceso de atención de denuncias.

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 aprueba la Norma que establece el uso del Sistema de Denuncias por Incumplimiento de actos administrativos o decisiones emitidos en el Procedimiento de Reclamos - SISDEN, cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

3. ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 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 en su artículo 83 que, de oficio, a solicitud y/o denuncia de un usuario, la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos (en adelante, STSR) evalúa el cumplimiento de la solución anticipada de reclamos, solución anticipada del recurso de apelación, las resoluciones emitidas por la empresa operadora o por el TRASU, así como la aplicación del SAP.

Asimismo, la citada disposición se encuentra recogida actualmente en el artículo 92 del Texto Único Ordenado del Reglamento para la atención de gestiones y reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones (en adelante, TUO del Reglamento de Reclamos), aprobado mediante resolución de Consejo Directivo N° 099-2022-CD-OSIPTEL.

En atención a lo dispuesto en dicha norma, se implementó un proceso para la atención de las denuncias que se encuentra contenido actualmente en el Manual de Macroprocesos Misionales aprobado mediante Resolución N° 045-2022-PD/OSIPTEL, según el cual, la Dirección de Atención y Protección del Usuario (en adelante, DAPU) y la STSR participan en la tramitación de las solicitudes o denuncias presentadas por los usuarios.

En ese sentido, actualmente el proceso inicia cuando el usuario pone en conocimiento del Osiptel que la empresa no cumplió con lo resuelto en su reclamo, continúa con el requerimiento de información que la DAPU remite a la empresa operadora pidiéndole que acredite la ejecución de lo resuelto y se extiende hasta la verificación del cumplimiento que realiza periódicamente la STSR. Resulta pertinente señalar que, durante la tramitación de la denuncia se solicita información a las empresas operadoras y también se reciben documentación vinculada con la adopción de medidas destinadas a la atención de las solicitudes o denuncias.

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.



En la actualidad, el procedimiento antes mencionado no se soporta en un sistema, por lo que la tramitación de las denuncias y la interacción entre DAPU, STSR, las empresas operadoras y los usuarios implica la realización de actividades diversas en las que se utilizan registros no estandarizados, con lo cual se incrementa el tiempo de atención.

Ante el escenario antes expuesto, el equipo técnico del Osiptel ha desarrollado una solución informática denominada SISDEN que permitirá a los usuarios contar con una herramienta para presentar denuncias a través del portal web del Osiptel, y a las empresas operadoras contar con una bandeja única para la atención centralizada de las denuncias que le fueran derivadas.

4. REGULACIÓN DE LA ATENCIÓN DE RECLAMOS

El Osiptel detenta una función normativa a través de la cual dicta los reglamentos o 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, conforme se explica a continuación.

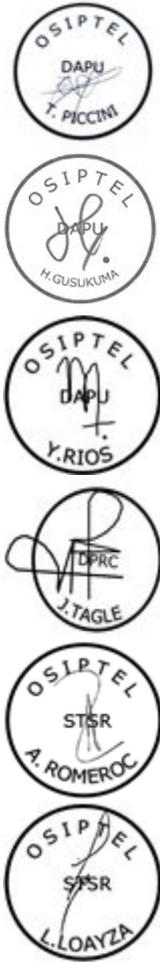
4.1. Marco normativo del OSIPTEL

La base legal para la intervención del Osiptel respecto de la problemática analizada está dada por el inciso 3) del artículo 77 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, Decreto Supremo N° 013-93-TCC, que dispone que es función fundamental del Osiptel expedir directivas procesales para solucionar y resolver los reclamos de los usuarios de los servicios.

En la misma línea, 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, establece en su artículo 3, que 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.

Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18 del Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM y modificatorias, este Organismo tiene la facultad de regular y normar el comportamiento de las empresas operadoras en sus relaciones con los usuarios.

Además, de acuerdo con lo establecido por el artículo 24 del mencionado Reglamento General, el Consejo Directivo del Osiptel es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa y conforme al inciso b) del artículo 75° del citado Reglamento dispone que es función del Consejo Directivo del Osiptel, el expedir normas y resoluciones de carácter general o particular, en materia de su competencia.



Adicionalmente, cabe recordar que la Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021, en su sección 2.1 “La visión: un Estado moderno al Servicio de las personas”, señala:

“Los ciudadanos demandan un Estado Moderno, al servicio de las personas, lo cual implica una transformación de sus enfoques y prácticas de gestión, concibiendo sus servicios o intervenciones como expresiones de derechos de los ciudadanos. Con ese sentido, la presente política caracteriza ese Estado Moderno como aquél orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas). (...) En tal sentido es que se plantea el impulso del proceso de modernización de la gestión pública, sostenido y con perspectiva de largo plazo, implicando para todas las entidades la realización de acciones orientadas a incrementar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión pública, de modo que ésta pueda cumplir con sus funciones institucionalmente asignadas destinadas a servir más y mejor a los ciudadanos.”

En ese sentido, en el marco de la Transformación Digital de este Organismo, se busca que el proceso de denuncias se torne más ágil, generando así una pronta satisfacción al usuario.

En el caso en particular, conforme al procedimiento de atención de denuncias, contenido actualmente en el Manual de Macroprocesos Misionales se identifica a la DAPU y a la STSR como áreas intervinientes en la tramitación de las denuncias.

La DAPU gestiona con las empresas operadoras la adopción de medidas destinadas a la atención de las solicitudes o denuncias que recibe y tramita por el incumplimiento de actos administrativos (resoluciones de primera y segunda instancia, soluciones anticipadas y silencio administrativo positivo), poniendo en conocimiento del usuario las acciones realizadas por las empresas operadoras.

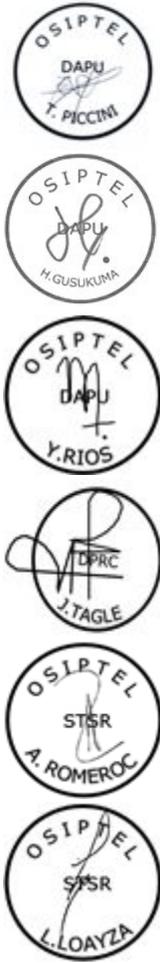
La STSR evalúa el cumplimiento de los actos administrativos (resoluciones de primera y segunda instancia, soluciones anticipadas y silencio administrativo positivo) e informa al usuario si existe indicios de infracción administrativa; y, conduce la etapa instructiva de los procedimientos administrativos sancionadores, de ser el caso.

4.2. Experiencia internacional y en otros sectores

La regulación de la atención de reclamos no se limita solamente a la definición de los procesos, plazos, materias y medios probatorios, sino también supone desarrollar el marco normativo para la implementación de los sistemas de información necesarios para que la atención de los reclamos sea eficiente y célere.

En efecto, la satisfacción del usuario con la atención de sus reclamos, quejas y apelaciones no depende solo de los criterios y reglas que se aplican en su evaluación, sino también pueden estar influenciados por la tecnología de información que se utiliza para estos procesos. Es decir, el usuario podría valorar como ineficiente, aquellos procesos de atención que todavía dependen de la presentación física de documentos o en los cuales se utilizan sistemas de registros no estandarizados que podrían ocasionalmente generar pérdidas de información o documentación, etc.

En ese contexto, se han identificado cinco casos en los que el regulado o el Estado han impulsado la adopción de nuevas tecnologías de información para la atención de denuncias. Cuatro de estos casos corresponden al sector telecomunicaciones (México,



Argentina, Brasil y Bolivia), mientras que el quinto caso es el Servicio Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) de la OEFA, ver cuadro N° 1.

**Cuadro N° 1
EXPERIENCIAS DE OTROS ORGANISMOS CON UN SISTEMA DE DENUNCIAS DIGITAL**

Entidad	Documento/ Fuente	Forma de denuncia	Detalle
Instituto Federal de Telecomunicaciones – ITF (México)	Norma Oficial Mexicana NOM-184-SCFI-2018	→A través del portal “Soy Usuario del IFT” →Vía Chat	- Usuarios pueden interponer inconformidades vía web - Además de conocer encuestas, reportes, informes relacionados a las denuncias
Ente Nacional de Comunicaciones (Enacom)- Argentina	Página web del TAD	Mediante la plataforma Tramites a Distancia (TAD)	Pueden gestionar sus denuncias de manera online
Agencia Nacional de Telecomunicaciones (Anatel)- Brasil	Página web Brasil, servicios e información	Aplicación de Consumidor de Anatel" Reclamo a través de aplicación móvil, Sitio Web, teléfono	La atención se da en base a diferentes modalidades
Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transportes (ATT)- Bolivia	Página web del ATT	Reclamo mediante la página de internet www.mireclamo.bo	Las denuncias son vía web
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)- Perú	Resolución de Secretaría General N° 084-2016-OEFA/SG	La Oficina de Tecnologías de la Información concluye que, el aplicativo informático del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA), permite denuncias vía telefónica, página web, correo electrónico, Fax y correo postal.	- Permite un servicio de información nacional; así como consultas, estadísticas y preguntas vía web - Se incentiva una interacción digital por parte de los abonados.

Fuente: Elaboración propia.

5. PROBLEMA EN LA ATENCIÓN DE DENUNCIAS

5.1. Antecedentes

En el marco de la relación contractual suscrita entre usuario y empresa operadora, usualmente el usuario enfrenta problemas de asimetría de información en lo que respecta a la calidad del servicio, la aplicación de la tarifa contratada y, en general, el ejercicio de sus derechos. En vista de esta problemática, el Osiptel ha establecido y reglamentado los procedimientos de presentación de reclamos, apelaciones y quejas, con la finalidad de



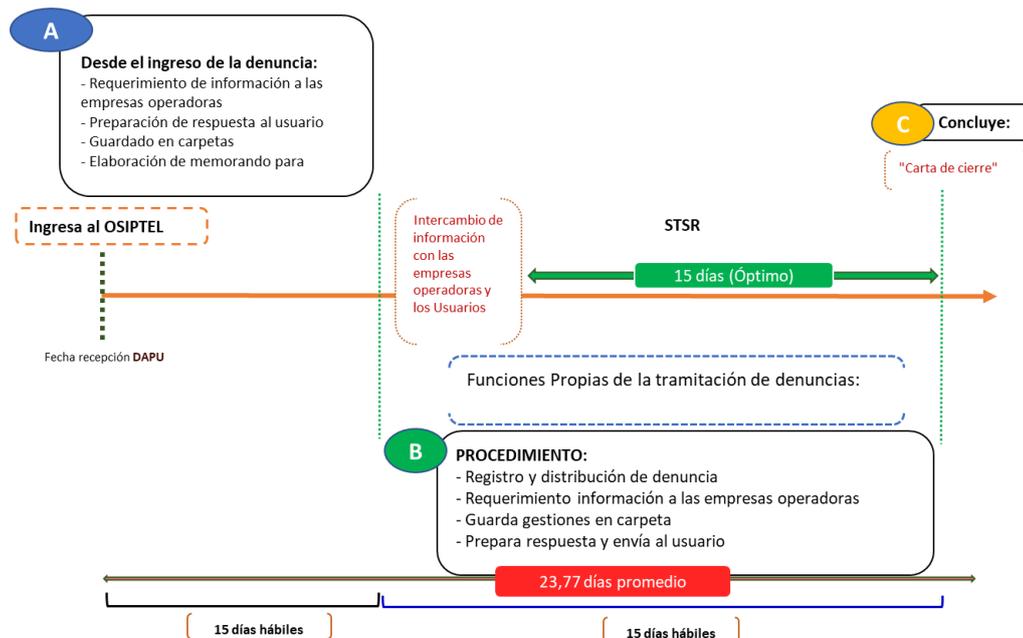
garantizar que la evaluación de sus problemas se realice de conformidad con las normas establecidas y el debido proceso.

De esta manera, los reclamos de los usuarios son evaluados en una primera instancia administrativa por parte de la empresa operadora y, en caso lo solicite el usuario, en una segunda instancia administrativa por parte del Osiptel. Luego de la debida evaluación, la correspondiente instancia administrativa podría resolver el recurso declarándolo fundado, parcialmente fundado, infundado, improcedente, etc. Cabe señalar que, adicionalmente, la empresa operadora podría evitar al usuario todo el proceso de evaluación de su reclamo o apelación mediante el otorgamiento de una Solución Anticipada de Reclamo (SAR) o una Solución Anticipada de Recurso de Apelación (SARA).

En este contexto, se ha observado que las empresas operadoras frecuentemente no cumplen con las resoluciones de reclamos, quejas y apelaciones, SAR, SARA y SAP cuando estas son favorables al usuario, o su cumplimiento no se realiza de manera oportuna. Ante ello, los usuarios suelen presentar denuncias por incumplimiento en las oficinas del Osiptel, a fin de que se gestione y tramite sus casos.

Al respecto, actualmente para la tramitación y gestión de las denuncias, el personal de la DAPU crea carpetas virtuales por cada denuncia con acceso compartido para la STSR. En estas carpetas se registran las actuaciones de requerimiento de información, las comunicaciones al usuario, las constancias de notificación correspondiente y cualquier otro documento que se reciba o genere en la tramitación de la denuncia. Asimismo, para el requerimiento de información a las empresas operadoras, se crearon buzones de correo electrónico específicos para la gestión de denuncias por oficina del Osiptel y un buzón de denuncias para la STSR, como se puede apreciar en el gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
PROCEDIMIENTO DE LA TRAMITACIÓN DE DENUNCIAS



Fuente: Elaboración propia.



En el cuadro A se detallan las gestiones que se realizan en la etapa a cargo de la DAPU, tales como i) el requerimiento de información a las empresas operadoras, ii) elaboración de carta de respuesta al usuario y iii) guardado en las carpetas y posteriormente iv) elaboración de un memorando derivando el caso a la STSR. Asimismo, en el cuadro B se incluyen las actividades que se realizan en la STSR, tales como: i) el registro y distribución de las denuncias entre los analistas, ii) requerimiento de información a las empresas, iii) almacenamiento de las gestiones en una carpeta, iv) elaboración de respuesta al usuario. Conforme se observa, en ambas etapas, la elaboración de dichas gestiones debe ser realizado en un plazo máximo de 15 días. Finalmente, en el cuadro C se hace referencia a que se procede con el cierre del caso.

Cabe precisar que, en la actualidad la tramitación de las denuncias se viene realizando en un plazo promedio de 23,77 días, tal y como se explica a lo largo del presente informe.

5.2. Planteamiento del problema

Como se ha señalado anteriormente, en general, cuando los usuarios tienen la razón en su reclamos o quejas, se entiende que el caso debe ser declarado fundado en primera o segunda instancia, o se le brinde una SAR o una SARA. Incluso, también es frecuente que la empresa operadora no realice la evaluación y se termine aplicando el Silencio Administrativo Positivo (SAP). En todos estos escenarios, se espera que la empresa operadora ejecute lo dispuesto en la resolución, lo acordado en el SAR o SARA o se allane a lo solicitado a causa del SAP. No obstante, las empresas operadoras frecuentemente no cumplen o demoran en cumplir con la solución obtenida por el usuario, lo cual genera un nuevo malestar y afectación.

En ese sentido, el Osiptel viene recibiendo continuamente denuncias por incumplimiento de resoluciones de primera y segunda instancia, falta de ejecución de la SAR, la SARA o el SAP. En efecto, el Osiptel viene recibiendo una creciente cantidad de denuncias, las cuales en el 2015 solo llegaban a 576, y en el 2022 alcanzaron el nivel de 4545 denuncias. Cabe señalar que la cantidad de denuncias tiene una tendencia creciente en el tiempo, lo cual refleja que las empresas operadoras habrían encontrado un escenario favorable para evitar compensar a los usuarios por su servicio deficiente.

La proliferación de denuncias por incumplimiento de resoluciones y otros recursos es un problema grave para el sector telecomunicaciones, en tanto que afecta la credibilidad de los procedimientos de reclamos y quejas y, genera la necesidad de los usuarios de plantear sus problemas a través de otros medios, tal como las redes sociales y los medios de comunicación. La canalización de la insatisfacción de los usuarios a través de estos medios alternativos no solo produce escenarios de presión mediática sobre las decisiones del regulador, sino que también genera el riesgo de politización del sector y la pérdida de confianza en el regulador.

En ese sentido, resulta inaceptable que las empresas operadoras, aparte de haber brindado un mal servicio o haber vulnerado los derechos de los usuarios, no cumplan con las resoluciones de reclamos o quejas, las SAR, SARA y SAP. Estos incumplimientos erosionan la capacidad del Osiptel de corregir a las empresas operadoras y generan entre los usuarios una falta de confianza en el regulador.



Este proceso de atención de denuncias se viene realizando a través de un sistema de información limitado que no cuenta con una herramienta tecnológica que soporte el seguimiento del ingreso y registro de las denuncias, las denuncias son registradas manualmente en orden correlativo por oficina de atención del Osiptel, cada denuncia es guardada en carpetas virtuales, se tiene un intercambio de información con las empresas operadoras y usuarios vía correo electrónico, etc. Estas limitaciones no permiten atender las denuncias con la celeridad deseada, por lo que los usuarios deben asumir períodos adicionales de espera para obtener una solución.

Al respecto, el Osiptel ha iniciado un proceso de rediseño con la finalidad de implementar las nuevas tecnologías de información en los procesos de atención de apelaciones, quejas y denuncias, y como parte de este rediseño se ha dispuesto, mediante la Resolución N° 251-2021-CD/OSIPTEL publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 31 de diciembre de 2021, la implementación del Sistema Interoperable y el Set de Servicios.

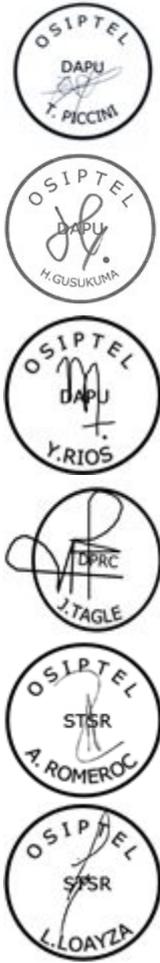
Sin embargo, la implementación de estas soluciones aún no se encuentra en funcionamiento, por lo que resulta necesario plantear una solución intermedia, dada la urgencia que caracteriza el problema de las denuncias por incumplimiento de resoluciones de reclamos, quejas, apelaciones, SAR, SARA y SAP. En efecto, cada mes los usuarios presentan en promedio 378,75 denuncias, por lo que esperar la implementación del Sistema Interoperable podría afectar a dicha cantidad de usuarios por mes.

En atención a la urgencia del problema y gravedad que supone permitir que se sigan dando este tipo de denuncias, el equipo técnico del Osiptel ha desarrollado una solución informática denominada SISDEN, que permite:

- Presentación de denuncias a través de la página web institucional del Osiptel.
- Registro de las denuncias en orden correlativo único.
- Automatización de actividades para la gestión de denuncias: notificación del ingreso, asignación de número de denuncia, requerimiento de información, etc.
- Semi-automatización de actividades para la gestión de denuncias: generación de comunicaciones a los usuarios y el empleo de plantillas de acceso inmediato.
- Registro de la trazabilidad de la denuncia.
- Asignación automática de los responsables en el trámite de la denuncia.
- Consolidación de la información y documentación resultante del trámite por cada denuncia de manera inmediata.

Dicha solución informática permitirá a los usuarios contar con una herramienta para presentar denuncias. Asimismo, los orientadores de la DAPU podrán recibir las denuncias, documentar y obtener medios probatorios que acrediten el incumplimiento. Cabe señalar que la STSR es el órgano del Osiptel encargado de evaluar estas denuncias y sancionar a las empresas operadoras; mientras que los orientadores de la DAPU hacen las gestiones necesarias para que se ejecuten las resoluciones, SAR, SARA y SAP en el más breve plazo.

El SISDEN ha sido desarrollado generando un costo mínimo, relacionado con el costo de aprendizaje para las empresas operadoras, la cual es asumido por las capacitaciones a cargo del Osiptel. No obstante, se ha encontrado que el uso de este sistema no puede ser obligatorio dentro del marco normativo vigente, por lo que se espera que las empresas



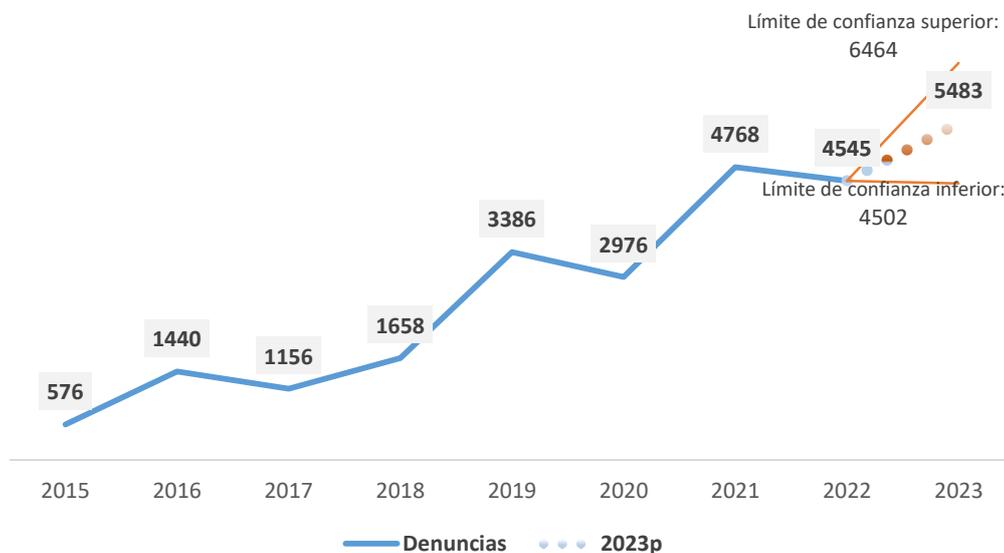
operadoras lo usen de manera voluntaria. Sin embargo, se debe señalar que, considerando que existe una proporción de casos en los que no se obtiene respuesta oportuna por parte de las empresas operadoras y otros donde estas no remiten información de cumplimiento a pesar de habérsela solicitado, es probable que no haya incentivos suficientes para usar el SISDEN.

5.2.1. Evidencias

Como se observa en el gráfico N°1, se ha encontrado que la cantidad de denuncias tramitadas experimentó un crecimiento de 689% pasando de 576 trámites durante el 2015 a 4545 en el 2022. En ese sentido, considerando que en promedio se presentan 378,75 denuncias por mes, y que la atención de cada una de ellas genera un flujo de información, se considera urgente que el Osiptel tenga un sistema de información que permita atender con eficiencia este nivel de demanda.

Asimismo, considerando la información histórica, se estima que para el 2023 se tendrá 5483 denuncias, dicha cifra será mayor en aproximadamente 20,6% al año 2022. Cabe señalar que el incremento de la cantidad de denuncias es una variable relevante cuando se debe definir la tecnología de información que soporte esta carga o demanda.

Gráfico N° 2
EVOLUCIÓN ANUAL DE DENUNCIAS (2015-2023p)



p: Proyección.

Fuente: Elaboración propia basada en la información sobre tramitación de denuncias de la STSR.

Por otra parte, la gran mayoría de las denuncias del 2022 se concentraron en 3 empresas: el 68,7% corresponde a TDP, el 19% a ENTEL y el 10,2% a CLARO, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

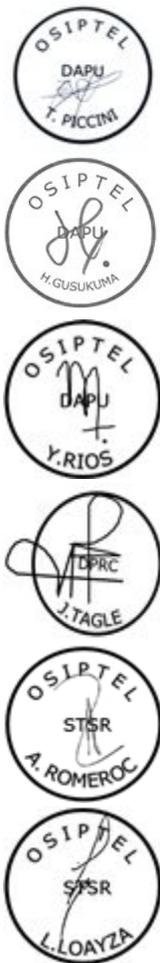
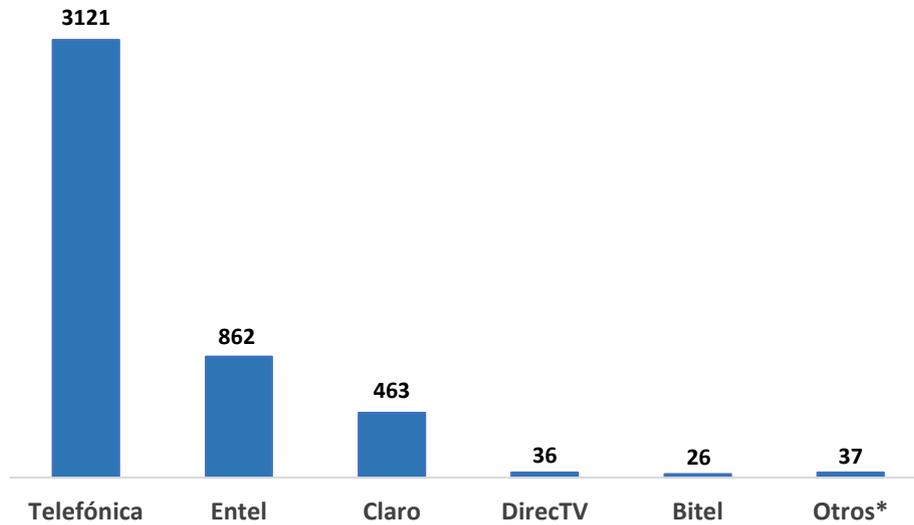


Gráfico N° 3
NÚMERO DE DENUNCIAS TRAMITADAS POR EMPRESA OPERADORA 2022


(*) Otros incluye a WI-NET TELECOM, WOW TEL, HUGHES, OPTICAL TECHNOLOGIES, etc.
 Fuente: STSR - OSIPTEL.

Si el promedio de denuncias por mes (378,75) se mantuviera constante hasta la implementación del Sistema Interoperable (338 días) se tendría aproximadamente 4267 denuncias atendidas mediante un sistema no automatizado cuyo tiempo promedio de atención es de 23,77 días, que resulta un período por encima de lo deseable (15 días).

Por otra parte, el incremento constante de las referidas denuncias genera una progresiva saturación del actual sistema de atención de denuncias. En efecto, en el gráfico N° 4 se aprecia que la brecha entre el tiempo máximo y el tiempo promedio de atención de denuncias por oficina del Osiptel es de 6,23 días, y en algunos casos el tiempo promedio ha superado el tiempo máximo permitido.

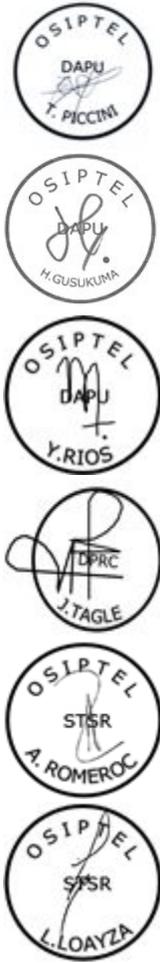
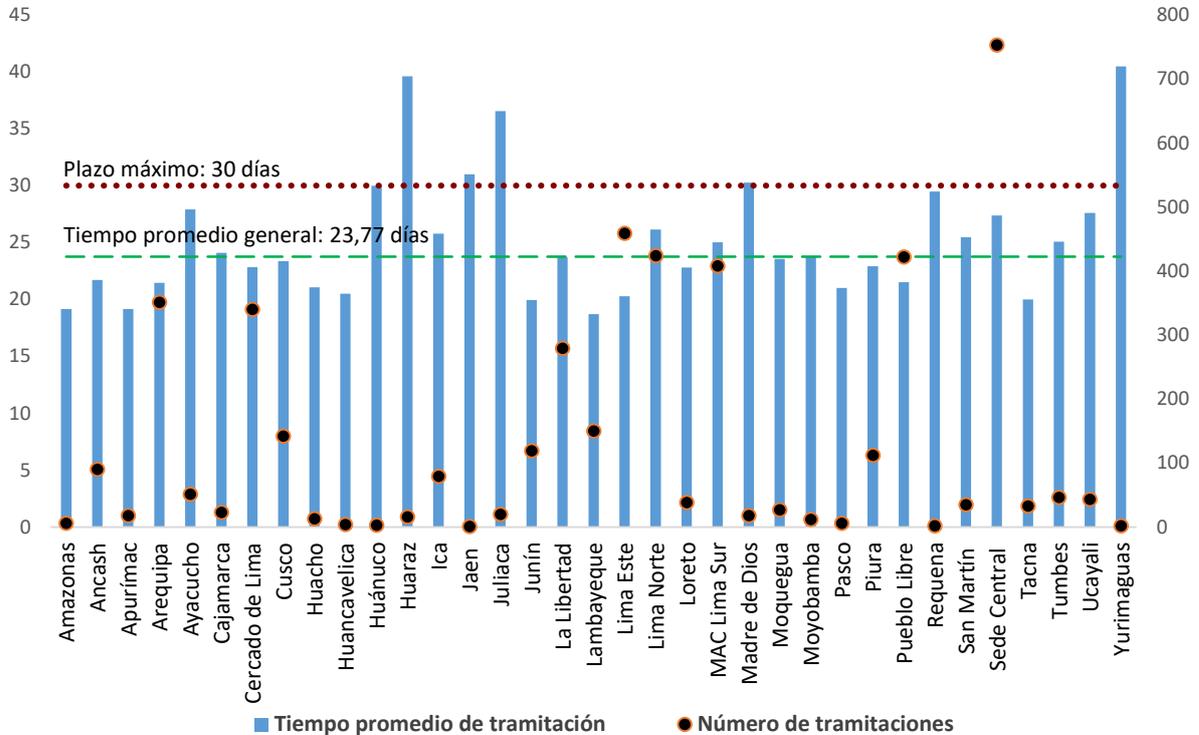


Gráfico N° 4
TIEMPO PROMEDIO DE GESTIÓN DE DENUNCIAS POR OFICINA EN EL 2022


Fuente: STSR - OSIPTEL.

5.2.2. Causas principales

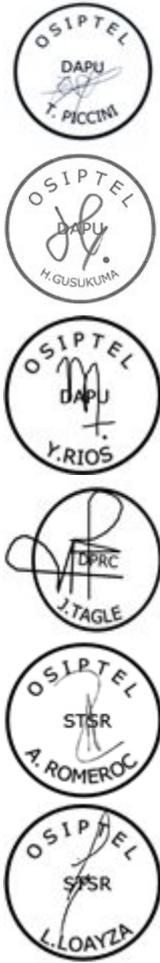
En esta subsección se presentan las causas del problema planteado.

a) Ausencia de un registro único de denuncias

Al respecto, cuando un usuario presenta su denuncia en una oficina del OSIPTEL, esta es registrada y gestionada por el personal de la DAPU. No obstante, el personal encargado del registro no dispone de una plataforma de consulta que le permita verificar si la denuncia ya ha sido registrada en otra oficina, por lo que es probable la recepción y creación de denuncias en diferentes oficinas por el mismo acto administrativo o decisión emitida en favor del usuario.

Por lo anterior, esto podría implicar más de un requerimiento de información para la empresa operadora sobre el cumplimiento de un mismo acto administrativo, así como el riesgo de no efectuarse una evaluación total de la información que remite sobre el incumplimiento denunciado. En efecto, en el escenario más favorable, la información sobre el cumplimiento sería remitida en su totalidad a cada oficina en la que se registró la denuncia, pero podría remitirse de manera fragmentada a cada oficina, lo cual implicaría, además, demoras en la tramitación de la denuncia y esfuerzos adicionales por parte de las empresas operadoras.

En cuanto al usuario, este tendría el riesgo de recibir información incompleta o contradictoria respecto a las denuncias presentadas sobre el incumplimiento del mismo



acto administrativo, además de pérdida de credibilidad en la información proporcionada por el personal del Osiptel.

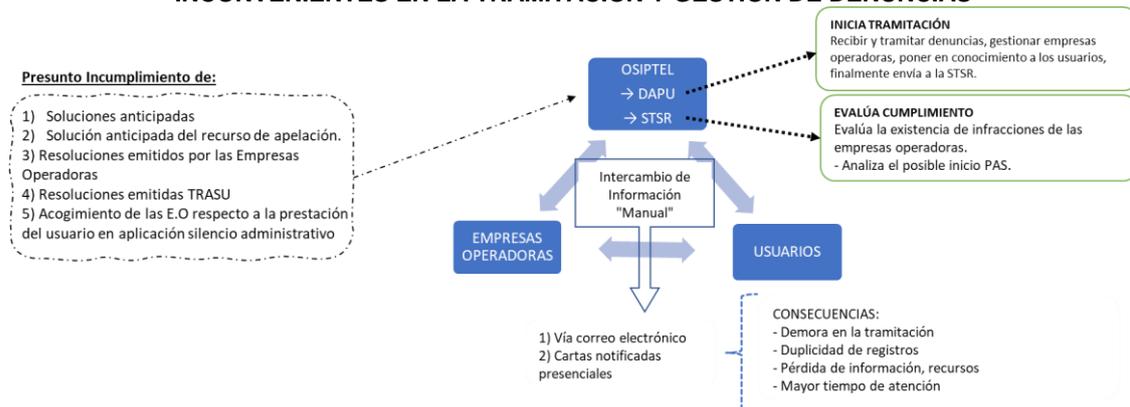
b) No existe automatización del proceso de atención de denuncias

Al respecto, se debe señalar que en la actualidad el registro de las denuncias se efectúa de manera manual mediante la creación de carpetas virtuales, la elaboración y envío de las comunicaciones dirigidas a las empresas operadoras y usuarios, la obtención de las constancias de notificación y, por el último, el almacenamiento de cada una de las actuaciones realizadas durante la tramitación de las denuncias en las carpetas virtuales por denuncia. Esta tecnología de registro y procesamiento de información es susceptible a pérdidas de información, la posibilidad de efectuar un análisis incompleto de las denuncias y, sobre todo, la demora en la atención de las denuncias.

Asimismo, considerando que se utilizan carpetas virtuales compartidas, en las que la DAPU y la STSR almacenan simultáneamente la documentación relacionada con la denuncia, no se dispone de un sistema centralizado de registro y almacenamiento de documentación que permita la trazabilidad y un reporte rápido del estado actual de la denuncia.

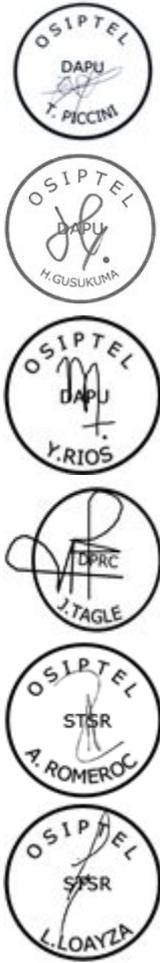
En efecto, al realizarse el almacenamiento de manera manual de las actuaciones de las denuncias, es posible que por un error manual la información pueda ser borrada o que se almacene en una carpeta distinta. Por otro lado, en caso las empresas operadoras remitan información a un buzón de correo electrónico que no corresponda, puede efectuarse la pérdida de información o que la misma no se traslade de manera oportuna a la oficina correspondiente. En el gráfico N° 5 se aprecia los inconvenientes que genera el actual sistema de tramitación y gestión de denuncias.

Gráfico N° 5
INCONVENIENTES EN LA TRAMITACIÓN Y GESTIÓN DE DENUNCIAS



Fuente: Elaboración propia.

Todo lo antes mencionado, implica actividades y esfuerzos adicionales en la tramitación de las denuncias que se traducen en un mayor tiempo en la atención de las denuncias, afectando a los usuarios al no obtener una respuesta oportuna a su denuncia.



c) Falta de incentivos para el uso del SISDEN

Como se ha indicado previamente, el equipo técnico del Osiptel ha desarrollado una solución informática para la gestión y tramitación de denuncias por incumplimiento de resoluciones de reclamos, quejas y apelaciones, SAR, SARA y SAP. Esta solución informática genera un costo mínimo, relacionado con el costo de aprendizaje asumido por las capacitaciones a cargo del Osiptel y se ha desarrollado con el presupuesto del mismo. No obstante, en el marco normativo actual su uso, por parte de las empresas operadoras es opcional o voluntario, por lo que podrían seguir remitiendo la información y documentación solicitada a través de mesa de partes, y no utilizar el SISDEN. En ese escenario, el personal de la DAPU y la STSR tendrían que tramitar y gestionar las denuncias a través de sistema de registro actual (carpetas virtuales) y mediante el SISDEN.

La coexistencia de sistemas de registro y trámite de denuncias no es eficiente, dado que el personal de Osiptel tendría que realizar constantes contrastes entre lo remitido por el SISDEN y por mesa de partes. Asimismo, se considera que las empresas operadoras no tienen incentivos para voluntariamente usar de manera exclusiva el SISDEN, por lo que probablemente la efectividad de este nuevo sistema se vea disminuida.

5.2.3. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados son: (i) las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones; (ii) los usuarios de estos servicios; y, (iii) la entidad encargada de la evaluación del cumplimiento de los actos administrativos emitidos en favor de los usuarios (Osiptel).

5.2.4. Permanencia del problema en caso de no intervención

Considerando que el Osiptel ya ha realizado el desarrollo tecnológico del SISDEN, el uso voluntario por parte de las empresas operadoras podría generar mayores ineficiencias y procesos adicionales de contraste de información y documentación. En ese contexto, dado que el sistema de registro de denuncias no va a mejorar su capacidad de gestionar y tramitar denuncias, las empresas operadoras todavía tendrán incentivos para incumplir con las resoluciones de reclamos, quejas y apelaciones, SAR, SARA y SAP.

5.3. Objetivo de la intervención y base de legal**5.3.1. Objetivo de la intervención**

Reducir la insatisfacción que genera en los usuarios la demora en la obtención de una respuesta a la denuncia presentada por el presunto incumplimiento de los actos y decisiones emitidas a su favor.

5.3.2. Objetivos específicos

- Mejorar la capacidad del Osiptel en el seguimiento del cumplimiento de los actos administrativos respecto a las denuncias presentadas.



- Optimizar el intercambio de información entre la empresa operadora y el Osiptel a través de un sistema automatizado que permita el envío y remisión de comunicaciones.

5.3.3. Base legal (TRASU)

La base legal para la intervención del Osiptel respecto de la problemática analizada está dada por los siguientes artículos:

- Artículo 3 de la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos – modificada por las Leyes N° 27631 y N° 28337, 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 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.
- 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. Asimismo, 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.
- Conforme al artículo 24 del Reglamento General, el Consejo Directivo del Osiptel es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa, a través de la expedición de Resoluciones debidamente sustentadas.

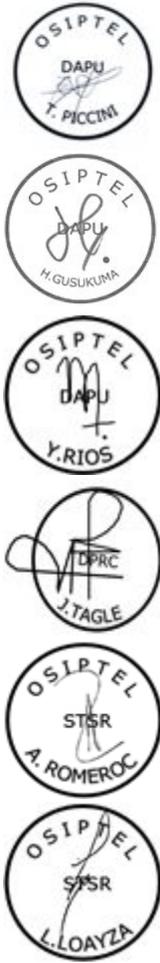
5.3.4. Descripción de las alternativas disponibles

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

- Alternativa 1: uso voluntario del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable.
- Alternativa 2: uso obligatorio del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable.

a) Alternativa 1: uso voluntario del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable

El Osiptel pone a disposición de las empresas operadoras el SISDEN, pero se mantiene la posibilidad de remitir la información y documentación a través de otros canales. Dado que se mantendrá, de manera híbrida, el actual proceso de atención de denuncias es probable que sigan registrando de manera manual varias denuncias, se usen carpetas virtuales compartidas y las comunicaciones se sigan realizando con correos electrónicos.



Ventajas:

- Es un esquema de autorregulación, donde las empresas se comprometen voluntariamente a migrar al SISDEN.

Desventajas

- No se dispone de una plataforma para la presentación de la denuncia, lo cual no permite al Osiptel una adecuada trazabilidad y control de las denuncias ingresadas, implicando que se destinen mayores recursos para su seguimiento.
- El proceso de atención de denuncias se realiza de manera manual con intercambios de información por correo electrónico, lo cual genera ineficiencia en estos procesos.
- Aún con la implementación del SISDEN no hay garantía que las empresas operadoras lo utilicen en todos los casos de denuncia, e incluso probablemente la coexistencia de SISDEN con el sistema basado en carpetas virtuales generará mayores inconvenientes, dado que se tendría contrastar la información reportada en ambas fuentes.

b) Alternativa 2: uso obligatorio y exclusivo del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable.

La implementación del sistema de denuncias comprende el uso de tecnologías digitales para la tramitación de las denuncias, con la finalidad de mejorar la gestión y trazabilidad de las denuncias. La creación de la denuncia e intercambios de información entre los intervinientes (DAPU, STSR, empresas operadoras y usuarios) respecto a las denuncias se realizará a través de este sistema.

Cabe señalar que, el sistema de denuncias sería 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 mil abonados a nivel nacional, siempre que decida acogerse al sistema de denuncias.

Las principales características de esta alternativa de solución son:

- Presentación de denuncias a través de la página web institucional del Osiptel.
- Registro de las denuncias en orden correlativo único.
- Automatización de actividades para la gestión de denuncias: notificación del ingreso, asignación de número de denuncia, requerimiento de información, etc.
- Semi-automatización de actividades para la gestión de denuncias: generación de comunicaciones a los usuarios y el empleo de plantillas de acceso inmediato.
- Registro de la trazabilidad de la denuncia.
- Asignación automática de los responsables en el trámite de la denuncia.
- Consolidación de la información y documentación resultante del trámite por cada denuncia de manera inmediata.



Ventajas:

- Se permitirá una mayor eficiencia en la tramitación de las denuncias, lo cual se traduce en una mayor satisfacción de los usuarios.
- Se logrará mayor fluidez en el intercambio de información entre las empresas operadoras y el Osiptel, pudiendo la empresa operadora tener acceso a la información y documentación correspondiente a la denuncia, así como la posibilidad de adjuntar la documentación pertinente.
- Se permitirá contar con mayor trazabilidad sobre las actuaciones efectuadas en el trámite de la denuncia.
- Las actuaciones realizadas por cualquiera de los intervinientes en el trámite de la denuncia se registrarán y guardarán de manera automática en el file de denuncia virtual, por lo que la información estará disponible de manera oportuna e íntegra.
- Se automatizarán actividades administrativas en el trámite de las denuncias, como el envío de notificaciones de recepción, asignación de número de denuncia o avisos de requerimiento de información, reduciendo el tiempo en la tramitación de las denuncias.
- Se sistematizarán actividades tanto para el Osiptel como para las empresas operadoras, permitiendo que la labor de los colaboradores se centre más en el ámbito del análisis de las denuncias, aumentando la eficiencia en el desempeño y el nivel de cumplimiento de su rol.
- No implica gastos en la implementación del Sistema de Denuncias por parte de las empresas operadoras.

Desventajas

- Para el empleo del Sistema de Denuncias se va a requerir de parte de las empresas operadoras un proceso de aprendizaje y adecuación de sus procesos internos en la atención de denuncias.
- La implementación del Sistema de Denuncias acarrea gastos por parte del Osiptel, estando en el proceso de implementación del Sistema Interoperable y el Set de Servicios.

5.3.5. Evaluación de las alternativas

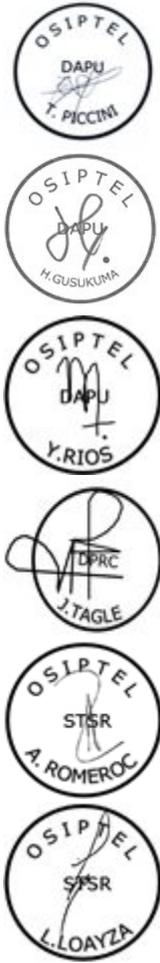
En esta sección se evaluará la alternativa 2 mediante el análisis Costo-Beneficio, con el objetivo de cuantificar si estas propuestas generan una mejora en los niveles de bienestar y cuál de ellos es más recomendable en comparación con la alternativa 1.

a) Estimación de los beneficios del SISDEN

Al respecto, se considera que el SISDEN genera (i) ahorros a los usuarios debido a que sus denuncias serán atendidas con mayor celeridad y (ii) ahorros al Osiptel dado que implicará un menor uso de recursos.

• Ahorros generados al usuario

El ahorro para los usuarios corresponde al ahorro en tiempo de espera por la solución a su reclamo o queja, dado que el SISDEN es una plataforma de registro de información y



documentación que permitirá una mejor trazabilidad. A continuación, se describirán cada uno de los componentes utilizados para dicho cálculo.

- Valor del perjuicio económico por día y por servicio afectado:

Para estimar este valor se tomó las compensaciones monetarias estimadas que constan en la “Metodología de cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL²”, en donde se muestran parámetros que representan el valor monetario (expresado en S/) que los usuarios asignarían como compensación por día de interrupción para un determinado servicio afectado. En el cuadro siguiente se puede apreciar cómo se obtiene el valor promedio.

Cuadro N° 2
VALOR PROMEDIO DEL PERJUICIO ECONÓMICO POR DÍA

Servicio afectado	Perjuicio económico por día (S/)
Telefonía fija	16
Internet (fija y móvil)	16
Televisión paga	14
Telefonía móvil	11
Valor promedio	14,25

Fuente: Metodología de cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados (OSIPTEL, 2021).

- Número promedio de tramitaciones por día:

Se ha considerado el promedio de las tramitaciones de denuncias registradas por la DAPU durante el 2022, obteniéndose 12,63 tramitaciones por día.

- Número de días del SISDEN operativo:

El SISDEN estará operativo durante 338 días.

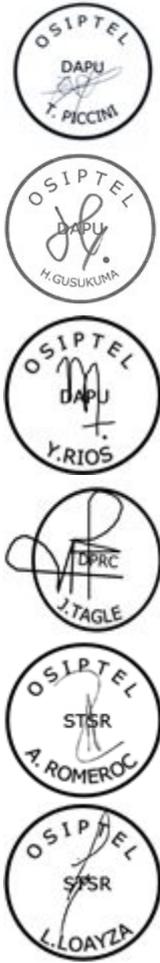
Para efectos de obtener el periodo total en el que se tendría al sistema operativo, se ha considerado tener como referencia el plazo de 338 días que resulta de la sumatorio de 60 días que corresponden al tiempo de contratación del Servicio de implementación y administración de una herramienta automatizada para el proceso de solución de reclamos de usuarios rediseñado y 278 día correspondiente al plazo para el desarrollo e implementación de la Etapa 2 “Atención de Denuncias” del sistema contratado.

- Número óptimo de días en la tramitación de una denuncia:

Respecto al número de días de exceso en la duración del trámite, se ha considerado un escenario óptimo que incorpore la tramitación de denuncias vía un sistema digital, 15 días hábiles³.

² Metodología aprobada por el Consejo Directivo mediante Resolución N° 229-2021-CD/OSIPTEL.

³ En la actualidad el proceso de denuncias tiene una duración aproximada de 30 días hábiles. En ese sentido, considerando que la tramitación se realizará a través de un sistema automatizado, se adopta como escenario óptimo un plazo de 15 días hábiles. Adicionalmente, se ha tomado como referencia el Decreto Supremo N°101-2022-PCM que modifica el Reglamento del Libro de Reclamaciones del Código de



- El número de días de exceso en la duración del trámite:

Se ha considerado un escenario que incorpore la tramitación vía un sistema digital, el tiempo de atención es de 15 días hábiles en promedio. En la actualidad se considera en la tramitación de denuncias un plazo de 23,77 días, en dicho contexto el usuario estaría teniendo un perjuicio económico promedio de 8,77 días. Se espera que el SISDEN ahorre a los usuarios estos 8,77 días de espera.

De esta manera, el beneficio al usuario por la implementación del SISDEN es el valor monetario que los consumidores están dispuestos a aceptar como mínimo por día de interrupción de un servicio. En tal sentido, el ahorro al usuario por día será calculado mediante la aplicación de la siguiente fórmula:

$$\text{Ahorro por día} = \text{Perjuicio} \times \text{N}^\circ \text{ tramitaciones} \times \text{N}^\circ \text{ días en exceso} \quad (1)$$

Por día se efectúan 12,63 tramitaciones de denuncias en promedio; se estimó un perjuicio económico por día de S/ 14,25; y la tramitación de denuncias tiene un exceso de 8,77 días en promedio. Como resultado, en un día las denuncias traen una pérdida de S/ 1578,40. A ello considerando que la culminación de la segunda etapa del sistema interoperable se realizará en 338 días, se obtiene un ahorro de S/ 533 500 para los usuarios.

- **Ahorros generados al OSIPTEL**

El SISDEN es una plataforma de atención de denuncias por incumplimiento de resoluciones de primera y segunda instancia, SAR, SARA y SAP que generará mejoras significativas en la eficiencia y desempeño del personal de la DAPU y la STSR. En esta sección se realiza una cuantificación de la mejora que podrían generar el SISDEN en el trabajo operativo de atención de denuncias. Sin embargo, se debe precisar que varios beneficios del SISDEN no se están considerando debido a las limitaciones de la información, por lo que, en realidad, la implementación del SISDEN debería tener un impacto mucho mayor.

Al respecto, para la estimación de los ahorros se ha considerado pertinente evaluar todo el proceso de tramitación de denuncias, desde el ingreso de las denuncias hasta el envío de la notificación al usuario, e identificar los factores que podrían ser influenciados por el SISDEN. Específicamente, se ha determinado el tiempo promedio de las actividades que se dejarán de realizar a partir de la implementación del SISDEN, y el salario promedio en cada una de estas actividades. Por otra parte, para determinar el ahorro para el Osipitel por la implementación del SISDEN se aplica la siguiente fórmula:

$$\text{Ahorro para el Osipitel} = \text{Salario promedio ahorrado} * \text{N}^\circ \text{ tramitaciones por día} * \text{N}^\circ \text{ días (SISDEN operativo)} \quad (2)$$

En el cuadro N° 3 se aprecia las actividades que realizan la DAPU y la STSR en la atención de una denuncia, y se reportan los tiempos promedio cuando se emplean procedimientos manuales y cuando se implemente el SISDEN. A partir de esa información se ha obtenido que sin el SISDEN el tiempo promedio de atención es de 2,38 horas y con

Protección y Defensa del Consumidor, el cual señala que los reclamos presentados por los consumidores deben ser atendidos en un plazo no mayor 15 días hábiles.



SISDEN este tiempo se reduce a 1,75 horas, de manera que el ahorro en tiempo de atención de denuncias sería de 0,63 horas.

Cuadro N° 3
TIEMPO TOTAL EN LA TRAMITACIÓN DE UNA DENUNCIA

Área encargada	Actividades realizadas para atender una denuncia	Tiempo para atender el trámite (en horas)	
		Sin SISDEN	Con SISDEN
En la DAPU	Asistente administrativo deriva denuncias (sedes)	0,083	
	Analista envía correo a E.O para requerimiento de información	0,083	0,083
	Analista guarda gestiones en una carpeta	0,083	
	E.O responde y el analista prepara respuesta al usuario	0,25	0,25
	Analista guarda gestiones en una carpeta	0,083	
	Analista genera memorando para remitir de la DAPU a STSR denuncia	1	1
En la STSR	Asistente administrativo registra denuncia	0,083	
	Practicante Legal (distribuye denuncias)	0,083	
	Analista (envía correo) para requerimiento	0,083	0,083
	Analista guarda gestiones en una carpeta	0,083	
	Analista registra en el cuadro seguimiento el envío de requerimiento a E. O	0,05	
	STSR Prepara respuesta y manda usuario	0,25	0,25
	Analista registra en el cuadro de seguimiento la respuesta al usuario	0,083	0,083
	Analista guarda gestiones en una carpeta	0,083	
Envío de carta físico (1 de cada 10 casos promedio)			
Total		2,38	1,75

Fuente: Elaboración propia.

Por otra parte, en el cuadro N° 4 se ha estimado el salario promedio por hora de las actividades no incluidas en el SISDEN. Así, el salario promedio por hora sin SISDEN es de S/ 24,57, mientras que con el SISDEN es de S/ 22,75. Es decir, el Osiptel dejaría de realizar estas actividades dado que el SISDEN, como sistema automatizado, lo haría sin requerir de un personal adicional.

Considerando el ahorro en la atención de denuncias (0,63 horas) multiplicado por el salario promedio por hora de las tareas eliminadas por la implementación del SISDEN (S/ 22,75), se tendría un ahorro por trámite de S/ 14,33.



Cuadro N° 4
SALARIO PROMEDIO DE ACTIVIDADES NO INCLUIDAS EN EL SISDEN

Área encargada	Actividades realizadas para atender una denuncia	Salario (S/)	
		Promedio mensual	Promedio por hora
En la DAPU	Asistente administrativo deriva denuncias (sedes)	3500	19,89
	Analista guarda gestiones en una carpeta	4500	25,57
	Analista guarda gestiones en una carpeta	4500	25,57
En la STSR	Asistente administrativo registra denuncia	3500	19,89
	Practicante Legal (distribuye denuncias)	1025	5,82
	Analista guarda gestiones en una carpeta	5000	28,41
	Analista registra en el cuadro seguimiento el envío de requerimiento a empresas operadoras	5000	28,41
	Analista guarda gestiones en una carpeta	5000	28,41
Salario promedio por hora con el SISDEN			22,75

Fuente: Elaboración propia.

Aplicando la fórmula 2, se obtiene que el ahorro generado por trámite de una denuncia sería de S/ 14,33, el cual a su vez se multiplica por la cantidad promedio de trámites por día (12,63) y el número de días que funcionará el SISDEN (338 días). Como resultado, el ahorro generado al Osiptel sería de S/ 61 174.

- **Ahorros generados a las Empresas Operadoras**

El SISDEN como plataforma tecnológica, permite que las empresas operadoras puedan interactuar con el OSIPTTEL mediante las unidades orgánicas de la DAPU y la STSR encargadas en la solución de denuncias de usuarios. Esta plataforma permite que, una vez que el usuario haya ingresado la denuncia, la DAPU pueda evaluar y posteriormente derivar el caso a las empresas operadoras, el cual puede visualizar el detalle de la denuncia que debe evaluar y realizar el descargo en la misma plataforma. Lo anterior, permite que las empresas operadoras no tengan una saturación de correos electrónicos en su buzón de entrada. Permitiendo un ahorro de costos.

Si bien existen los servicios de almacenamientos “gratuitos” en el recibimiento de correos electrónicos vía Gmail de Google, Outlook entre otros, estos tienen un límite en su capacidad.

Por ello, es que las empresas incurren en gastos adicionales para poder incrementar la capacidad de recepción de los correos electrónicos, además que se debe incluir un servicio de copia de seguridad vía Drive de Google, Outlook de Microsoft y otras aplicaciones.

Para lo cual se ha realizado una valoración de dichos costos.



Cuadro N° 5
Suscripciones en Almacenamiento en el mercado

Proveedores de almacenamiento	Gratuito	Promoción 1	Promoción 2
Google One ⁴	15 GB	→ S/ 6,49 mensual por 100 GB → S/ 9,99 por 200 GB	→ S/ 32,49 mensual por 2 terabytes
Microsoft 365 ⁵	15 GB	→ S/ 6,99 por 100 GB al mes	→ S/ 219,99 por 1 TB al mes
Proveedores de correo electrónico	PROFESIONAL	EMPRESAS	
SOLYMAIL ⁶ (correo con su dominio usted@empresa.com)	S/ 169 anual – Mype * 5 cuentas de correo * 1500 MB de almacenamiento	S/ 239 anual - Pyme * 15 cuentas de correo * 2500 MB de almacenamiento	S/ 329 anual * Correos o buzones ilimitados * 3500 MB de almacenamiento
HOSTINGLABS ⁷	→ 1 buzón de correo → S/ 90 por año → S/ 90 por buzón adicional	→ 10 buzones de correo → S/ 790 por año → S/ 90 por buzón adicional (incluye dominio.com)	
Zoho Mail ⁸	Mail lite → US\$ 1,25 al mes 10 GB por usuario	Mail Premium → US\$ 4 por usuario al mes 50 GB por usuario	Workplace Estándar → US\$ 3 al mes Al mes 30 GB por usuario Workplace Profesional → 6% al mes 100 GB por usuario
Software Supply	Obtención Microsoft 365 Home, incluye Word, Excel, Power point, correo		

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Información de GoogleOne extraída de: https://one.google.com/about/plans?hl=es_419

⁵ Información de Microsoft 365 extraída de: <https://www.microsoft.com/es-wm/microsoft-365/onedrive/compare-onedrive-plans?activetab=tab:primaryr2>

⁶ Información de SOLYMAIL extraída de: https://solymail.pe/correos-corporativos-ads?gclid=EAlalQobChMIIZr6-b78_QIV0BJMCh0TdgzTEAAYAiAAEgIpy_D_BwE#section-2082-29

⁷ Información de HOSTINGLABS extraída de: https://hostinglabs.net/es-pe/planes/correo-corporativo?gclid=EAlalQobChMI5p7Uy8H8_QIV7CIMCh3NdAhDEAAYAiAAEgKROfD_BwE

⁸ Información de Zoho.com extraída de: https://www.zoho.com/es-xl/mail/lp/business-email-hosting.html?network=g&device=c&keyword=correo%20empresarial&campaignid=17735292840&creative=610236381797&matctype=p&adposition=&placement=&adgroup=142667230950&targetid=kwd-320154696434&gclid=EAlalQobChMIscKv2cP8_QIVeRvUAR1j1qCNEAAYAiAAEgI94_D_BwE



Si bien las empresas operadoras pueden contratar un servicio de proveedor de correos electrónicos que incluyan correos con su dominio (usted@empresa.com) y una cantidad de almacenamiento en sus buzones de entrada, es necesario precisar que no todas las empresas tienen dicha capacidad de gasto por el tamaño de la misma, siendo el costo mínimo en este tipo de servicios de S/ 169 anual para las Mypes ofrecido por SOLYMAIL (ver cuadro N° 5).

Sobre la base de las denuncias efectuadas se sabe que en promedio los mensajes de correo enviados por el OSIPTEL, que incorpora las áreas de DAPU y STSR, tienen un peso de 13,94 MB.

Cuadro N° 6
Estimación de ahorro de costos por la implementación del SISDEN

Empresa Operadora	Número de tramitaciones	Participación de tramitaciones	Trámites de denuncias por empresa (**)	Peso promedio MB por denuncia	Total GB mensual	Costo mensual (S/) (***)
Telefónica	3121	68,67%	260,1	13,94	3,54	6,49
Entel	862	18,97%	71,8		0,98	0
Claro	463	10,19%	38,6		0,53	0
DirecTV	36	0,79%	3,0		0,04	0
Bitel	26	0,57%	2,2		0,03	0
Otros*	37	0,81%	3,1		0,04	0

(*) Otros incluye a WI-NET TELECOM, WOW TEL, HUGHES, OPTICAL TECHNOLOGIES, etc.

(**) Se estima en función de la distribución de tramitaciones por empresa operadora y asumiendo un promedio de 379 denuncias mensuales.

(***) Entel, Claro, DirecTV, Bitel y otras empresas tendrían costo cero porque su demanda se encontraría en el rango del almacenamiento gratuito.

Fuente: Elaboración propia.

Todas las empresas no superan los 15 GB de almacenamiento gratuito excepto Telefónica, que al quinto mes superaría dicho límite de almacenamiento; por lo que corresponde asignarle un costo de S/ 6,49 al mes por un almacenamiento de hasta 100 GB para recibir y atender los casos con las evidencias enviadas por el OSIPTEL.

Además, considerando el número de días que funcionará el SISDEN (338 días) se estima una actividad de 11,27 meses.

Ahorro para la Empresa operadora = Costo adicional de almacenamiento (mensual) * N° meses (SISDEN operativo) (3)

Aplicando la fórmula 3, el ahorro mensual generado (S/ 6,49) por la cantidad de meses de operación del SISDEN (11,27 meses) resulta un ahorro total para las empresas operadoras de S/ 73,1.

• **Costos generados a las Empresas Operadoras**

Se han identificado dos posibles costos que se podrían derivar de la implementación del SISDEN para las empresas operadoras, los cuales son:



1. Costo de aprendizaje:

Se considera el costo de capacitación y aprendizaje para el uso del SISDEN por parte de las empresas operadoras. Sin embargo, en el artículo primero de las “Disposiciones Complementarias”, menciona que:

Primera. - Periodo de capacitaciones y manual de usuario

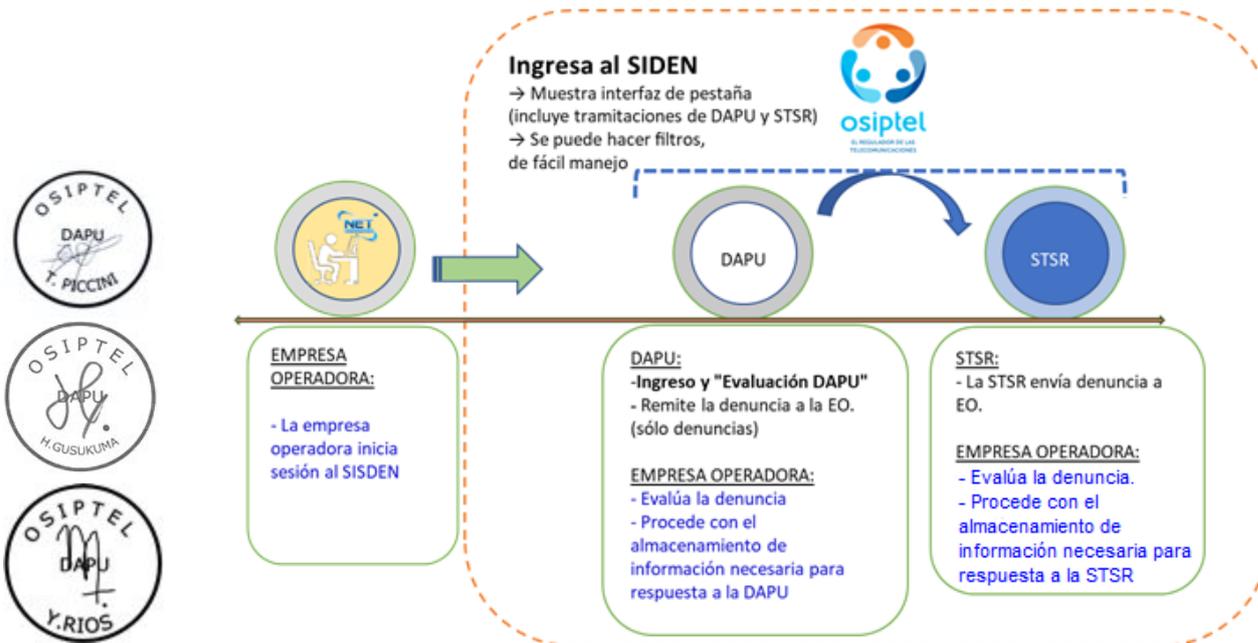
“El Osiptel realizará capacitaciones a las empresas operadoras a efectos de instruir a su personal en el funcionamiento del SISDEN.”

La capacitación para el uso del SISDEN al personal de las empresas operadoras es desde:

- Inicio de sesión: que involucra el envío de las credenciales y el enlace para el acceso,
- Revisión y evaluación de denuncias, así como una respuesta a DAPU y a STSR.

Gráfico N° 6

Descripción general del Sistema y Funciones de las Empresas Operadoras.



Fuente: Elaboración propia.

En el gráfico anterior, se observa que las funciones de las empresas operadoras al momento de enviar las evidencias solicitadas tanto por la DAPU como por la STSR involucran las mismas operaciones efectuadas de manera manual (a través de correos electrónicos) en la solución de denuncias con la diferencia que incorporan el uso de una plataforma digital, lo que permite tener un ordenamiento en los casos y la visualización del caso para los involucrados en la denuncia.

Respecto al manejo de esta plataforma, el Osiptel se encarga de capacitar y dar solución a cualquier duda que puedan surgir en el proceso de interacción y aprendizaje de la interfaz de pestaña del SISDEN. Es pertinente precisar que no existe complejidad en el uso de la plataforma digital como se observa en algunas operaciones y funcionalidades, ver Gráfico N° 6. Por tanto, al considerar una baja complejidad del sistema, se considera un costo mínimo.



2. Costo de la solución o procedimiento en el sistema: El costo en dar solución a una denuncia por parte de la empresa operadora con la implementación SISDEN.

Si bien no se ha encontrado evidencia sobre los costos adicionales que puede generar la atención de denuncias vía un sistema digital. Se considera pertinente asumir que cada empresa operadora resuelve de diferente manera las denuncias que reciben, ello que cada uno cuenta con diferentes cantidades de denuncias (en el cual, no sería eficiente poder determinar el costo promedio unitario para las empresas operadoras más representativas; ya que cada uno tiene una diferente organización para realizarlo) además que en el proceso de pedido de información pueda surgir una asimetría de información. Por ello, consideramos que habrá una reestructuración en la asignación del personal que actualmente destinan a la atención de denuncias al nuevo canal digital.

b) Estimación de los costos del SISDEN

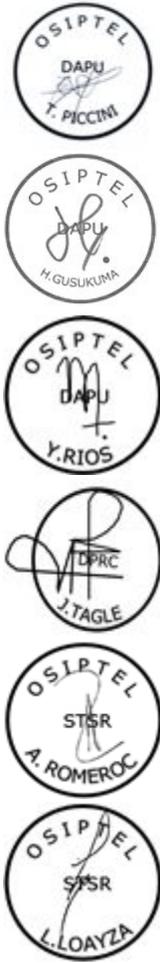
En relación con los costos del SISDEN, se debe precisar que es un sistema desarrollado por el Osiptel, a cuenta de su presupuesto, y que el diseño está a cargo de la Oficina de Tecnologías de la Información (OTI), la cual ha estimado un costo de implementación del S/ 69 829.

c) Ratio costo-beneficio de las alternativas 1 y 2:

Considerando el análisis realizado previamente, en el cual se cuantifican los beneficios y costos de la implementación del SISDEN, se está asumiendo que en la alternativa de 2 la probabilidad de uso del SISDEN será de 100%; mientras que para la alternativa 1, la probabilidad de uso será de 70%. Cabe señalar que una probabilidad de uso de 70% es un valor optimista, en el cual es posible que se esté asumiendo un mayor nivel de uso.

En efecto, de la experiencia que se tiene en proyectos similares, las empresas operadoras o el personal encargado suelen ser reacias al cambio, y por ello, el escenario más probable es que no remitan la documentación sistemáticamente por el SISDEN, y que se aprecie muchos casos en los que se seguirá utilizando la mesa de partes general del Osiptel. Cabe señalar que, la alternativa 1 tiene un costo que no se estaría cuantificando, el cual se relaciona con la implementación de protocolos de cruce de información entre información entre el SISDEN y otros canales de recepción de información, todo lo cual, en general, podría terminar anulando las ventajas de tener un sistema automatizado de recepción de documentación.

Finalmente, sobre la base de un análisis costo-beneficio se estimaron los beneficios en S/ 594 747 y los costos en S/ 69 829, con lo cual se obtuvo los ratios beneficio-costo de ambas alternativas, resultando la alternativa 2 con un ratio beneficio-costo de 8,52 y la alternativa 1 con un ratio de 5,96, lo cual muestra que la alternativa 2 genera mayores beneficios a la sociedad y que su implementación es recomendable.



**Cuadro N° 7
ANÁLISIS COSTOS BENEFICIO**

Valores	Alternativa 1: Uso voluntario del SISDEN (S/)	Alternativa 2: Uso obligatorio del SISDEN (S/)
Beneficios	416 323	594 747
Costos	69 829	69 829
Ratio Costo-Beneficio	5,96	8,52

Fuente: Elaboración propia.

6. APLICACIÓN DE LA PROPUESTA DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

6.1. Análisis de razonabilidad y proporcionalidad

En esta sección se evalúa si esta norma cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad definidos por la Indecopi en el marco de la evaluación de barreras burocráticas. Al respecto, se debe señalar que la metodología de análisis aplicable en los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas ha sido establecida por el Decreto Legislativo N° 1256, que aprueba la Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas. Según esta metodología el proceso consta de dos etapas. En la primera se analiza la legalidad, mientras que en la segunda la razonabilidad (Indecopi, 2017). Cabe destacar que, si en la primera etapa se establece que, la medida no cumple con el criterio de legalidad, entonces el análisis de razonabilidad ya no es necesario.

De superarse el análisis de legalidad, el análisis de razonabilidad procede si se tienen indicios suficientes de la carencia de razonabilidad (Indecopi, 2017). Según el Indecopi, estos indicios deben sustentar que la barrera burocrática es arbitraria y desproporcionada. De existir indicios de la arbitrariedad o desproporción de la medida, la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas analiza la razonabilidad de acuerdo con los siguientes criterios:

- Que la medida no sea arbitraria y acredite que existe un interés público, la existencia de un problema o la que la medida es idónea para la lograr la solución del problema.
- Que la medida es proporcional a sus fines, lo que implica que se acredite una evaluación de sus beneficios o impactos, que la medida genere mayores beneficios que costos o que otras medidas no resulten menos costosas o gravosas. Se debe considerar la posibilidad de no emitir una nueva regulación.

Considerando que el análisis de legalidad de este proyecto normativo se ha realizado en la sección 4.1, en esta sección se desarrolla el análisis de razonabilidad y proporcionalidad.

(i) Justificación de la intervención

Al respecto, mediante este proyecto normativo se está estableciendo el uso obligatorio y exclusivo del SISDEN a las empresas operadoras en atención a la problemática de las denuncias y las limitaciones que tiene el actual sistema de información para poder tener una adecuada trazabilidad de las denuncias. En efecto, como se ha expuesto en la sección 5.2,



el Osiptel viene recibiendo una creciente cantidad de denuncias, las cuales en el 2015 solo llegaban a 576, y en el 2022 alcanzaron el nivel de 4545 denuncias. Asimismo, se ha identificado que, en la actualidad el personal de la DAPU y la STSR trabajan con un sistema de seguimiento de los trámites basado en carpetas virtuales compartidas, las cuales generan los siguientes problemas: (i) Ausencia de un registro único de denuncias, (ii) No existe automatización del proceso de atención de denuncias y (iii) Falta de incentivos para el uso del SISDEN.

En ese sentido, se verifica que este proyecto normativo responde al interés público de disponer de un sistema de información y seguimiento de denuncias eficiente y confiable, y se motiva en la necesidad de incentivar a las empresas a cumplir con las resoluciones de primera y segunda instancia, las SAR, las SARA y los SAP, y no seguir generando a los usuarios mayores afectaciones e inconvenientes. Por lo tanto, existe la necesidad de intervención ya que se está generando demoras en la atención de los usuarios por el presunto incumplimiento de los actos y decisiones emitidas a su favor, Además de mejorar la capacidad del Osiptel para el cumplimiento de los actos administrativos y el intercambio de información respecto a las denuncias presentadas.

(ii) Proporcionalidad de la medida



En relación con la proporcionalidad de este proyecto normativo, se debe señalar que en la sección 5.3.5 se realizó el ejercicio de cuantificar los costos y los beneficios de 2 alternativas de solución, la primera corresponde al escenario sin cambio normativo y donde el SISDEN tiene un uso voluntario u opcional; mientras que la alternativa 2 es la que establece el uso obligatorio y exclusivo del SISDEN.



De esta manera, a partir de dicho análisis se ha estimado que el ratio beneficio-costo de la alternativa 1 es de 5,96 y el de la alternativa 2 es de 8,52, lo cual indica que la alternativa 2 genera un mayor beneficio-costo que la alternativa 1. Asimismo, existen otros beneficios de implementar el SISDEN a los antes mencionados, por ejemplo: (i) Una mejor percepción de satisfacción de los usuarios frente a sus operadoras en temas de tramitación de denuncias, (ii) mejorar el intercambio de información que puede surgir entre los agentes involucrados y (iii) aprendizaje de un sistema digital de denuncias. Por lo tanto, se concluye que el proyecto normativo sería proporcional y favorable para la sociedad.



(iii) Existencia de otras medidas menos gravosas



En el caso del análisis de otras medidas menos gravosas, se debe señalar que precisamente la evaluación económica de la medida propuesta ha considerado analizar la alternativa de uso voluntario, que sería la que implica una menor intervención; sin embargo, como resultado del análisis, se descartó por los motivos expuestos en el presente Informe. En ese sentido, considerando lo referido previamente, este proyecto normativo también cumple con este criterio. Cabe señalar que, el SISDEN es un sistema desarrollado por el Osiptel y, por lo tanto, no genera a las empresas operadoras ningún costo de implementación.



6.2. Descripción tecnológica de la solución

Respecto al funcionamiento del SISDEN, el abonado únicamente requiere de un usuario y contraseña para poder acceder al sistema

Asimismo, el sistema solicita sus datos personales y adicionalmente los datos del acto administrativo que habría sido incumplido por la empresa operadora.

Una vez llenados los datos, la denuncia pasa a ser tramitada por el Osiptel, el cual requiere información de cumplimiento a la empresa operadora, trasladándole a través del SISDEN toda la documentación que el abonado presentó.

La empresa operadora cuenta con una bandeja del SISDEN donde recibe las denuncias ingresadas y tiene la obligación de atender el requerimiento de información eligiendo la opción que le permita responder y anexar los documentos que dejen constancia del cumplimiento de la resolución.

La documentación que carga la empresa operadora retorna al Osiptel y una vez recibida, la DAPU remite al usuario los resultados de las gestiones realizadas.

Posteriormente a ello, la denuncia viaja a través del SISDEN hacia la bandeja de la STSR, y de ser necesario, se requiere nuevamente a través del sistema información a la empresa operadora.

Una vez que se cuente con la documentación solicitada, analiza si la empresa operadora cumplió con atender la denuncia y posteriormente remite una carta de respuesta al usuario.

6.3. Propuesta normativa

De acuerdo a lo expuesto, se presenta el Proyecto de Norma que crea el sistema de denuncias SISDEN, cuya redacción se presenta a continuación:

(...)

Artículo 1.- Objeto

La presente norma tiene por objeto establecer el uso del Sistema de Denuncias por Incumplimiento de Actos Administrativos o Decisiones Emitidos en el Procedimiento de Reclamos (en adelante SISDEN) para la presentación y tramitación de las denuncias ante el Osiptel por incumplimientos de lo señalado en las resoluciones del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (en adelante, Trasu) o de la empresa operadora, o en la solución anticipada de reclamo, solución anticipada de recurso de apelación o silencio administrativo positivo.

Artículo 2.- Alcance

El SISDEN será de uso obligatorio para las empresas operadoras que cuentan con una cantidad mayor a 500 000 abonados a nivel nacional; y, para las empresas operadoras que cuentan con una cantidad menor o igual a 500 000 abonados a nivel nacional que se hubieran acogido al SISDEN, para lo cual deberán comunicarlo al Osiptel.



Artículo 3.- Registro de denuncia

El usuario del servicio público de telecomunicaciones puede presentar directamente a través del SISDEN, ubicado en la página web institucional del Osiptel, una denuncia por el incumplimiento de lo señalado en las resoluciones del Trasu o de la empresa operadora, o en una solución anticipada de reclamo, solución anticipada de recurso de apelación o silencio administrativo positivo.

Asimismo, la denuncia puede registrarse en el SISDEN con el apoyo del personal del Osiptel.

Artículo 4.- Evaluación de la denuncia

El Osiptel recibe la denuncia presentada y evalúa los siguientes requisitos:

- (i) Que la denuncia se encuentre referida al incumplimiento de lo señalado en las resoluciones del Trasu o de la empresa operadora, o en una solución anticipada de reclamo, solución anticipada de recurso de apelación o silencio administrativo positivo;
- (ii) Que haya vencido el plazo para el cumplimiento del acto administrativo o decisión materia de la denuncia; y,
- (iii) Que la denuncia se encuentre acompañada de la constancia del acuerdo de la solución anticipada de reclamo, la constancia del acuerdo de la solución anticipada de recurso de apelación, la resolución de primera instancia cuya inexecución se denuncia o los documentos que acrediten la operación del silencio administrativo positivo, según corresponda.

En caso que la denuncia cumpla con los requisitos antes señalados, Osiptel asigna el código de denuncia respectivo; en caso contrario, deriva la comunicación del usuario para la respectiva orientación, según su naturaleza.

Artículo 5.- Obligaciones de las empresas operadoras

Las empresas operadoras que se encuentran dentro del alcance de la presente norma, tienen las siguientes obligaciones:

- a) Acreditar a través del SISDEN el cumplimiento de los actos administrativos y decisiones que han sido materia de denuncia. En consecuencia, las empresas operadoras deben atender los requerimientos de información que reciben en dicho sistema en los plazos que el Osiptel le comunique, debiendo cargar en el SISDEN la documentación que acredite el cumplimiento.
- b) Revisar continuamente las denuncias ingresadas a fin de brindar respuesta oportuna a los requerimientos de información.
- c) Mantener la confidencialidad y uso adecuado de las contraseñas y nombres de usuario que le hayan sido otorgados por el Osiptel para el acceso al SISDEN, así como la información intercambiada a través del mismo.

Artículo 6.- Indisponibilidad del SISDEN

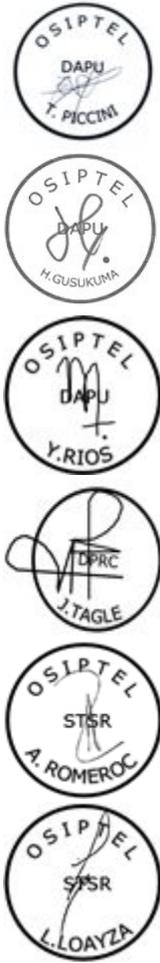
En caso de indisponibilidad del SISDEN, la empresa operadora debe comunicar en forma inmediata dicha situación a la Mesa de Partes Virtual del Osiptel (<https://serviciosweb.osiptel.gob.pe/MesaPartesVirtual>), adjuntando el mensaje de error, pantallas de indisponibilidad del sistema donde se observe fecha y hora, u otros medios que sirvan para acreditar los inconvenientes. Adicionalmente, deberá remitir la información que no fue posible presentar por el SISDEN a través de dicha Mesa de Partes Virtual.

En estos casos, el usuario del servicio público de telecomunicaciones también puede emplear la Mesa de Partes Virtual del Osiptel para la presentación de la denuncia y no requiere acreditar la indisponibilidad.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. - Vigencia del SISDEN

El uso obligatorio del SISDEN inicia el once (11) de diciembre de 2023 y se mantendrá hasta que se realice el pase a producción de la Etapa 2 del Sistema Interoperable correspondiente a la Atención de



Denuncias, especificada en la Tercera Disposición Complementaria de la Resolución de Consejo Directivo N° 251-2021-CD/OSIPTEL.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. - Periodo de capacitaciones y manual de usuario

El Osiptel realizará capacitaciones a las empresas operadoras a efectos de instruir a su personal en el funcionamiento del SISDEN. Dicho periodo de capacitaciones incluye la etapa de pruebas con las empresas operadoras.

El cronograma de las capacitaciones y el manual de usuario son comunicados por escrito por el Osiptel en un plazo máximo de tres (3) días hábiles contados desde el día siguiente de la publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano.

En el caso de las empresas operadoras que cuentan con una cantidad menor o igual a 500 000 abonados a nivel nacional que soliciten acogerse al SISDEN luego de la entrada en vigencia de la norma, el Osiptel informará en un plazo máximo de tres (3) días hábiles el periodo de capacitación y pruebas.

Segunda. - Régimen de Infracciones y Sanciones

Las empresas operadoras que se encuentran obligadas al uso del SISDEN, y que no utilicen dicho sistema para atender los requerimientos de información sobre las denuncias que le sean derivadas a su bandeja respectiva, incurren en infracción administrativa.

(...)

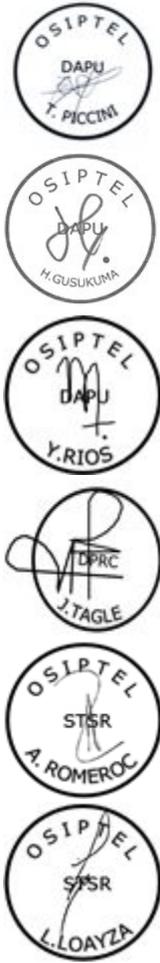
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En atención a lo expuesto, se concluye lo siguiente:

7.1. El SISDEN es un sistema que permitirá a los usuarios contar con una herramienta para presentar denuncias por el incumplimiento de los actos administrativos que acogieron sus reclamos. El SISDEN permitirá a los usuarios registrar sus denuncias mediante el portal web del Osiptel; a las empresas operadoras contar con una bandeja única para la atención centralizada de las denuncias que le fueran derivadas y permita la optimización de la trazabilidad de los casos por parte del Osiptel.

7.2. Mediante este proyecto normativo se está estableciendo el uso obligatorio y exclusivo del SISDEN a las empresas operadoras con más de 500 000 abonados, en atención a la problemática de las denuncias y las limitaciones que tiene el actual sistema de información para poder tener una adecuada trazabilidad de las denuncias. En efecto, el Osiptel viene recibiendo una creciente cantidad de denuncias, las cuales en el 2015 solo llegaban a 576, y en el 2022 alcanzaron el nivel de 4545 denuncias. Asimismo, se ha identificado que en la actualidad el personal de la DAPU y la STSR trabajan con un sistema de seguimiento de los trámites basado en carpetas virtuales compartidas, las cuales generan los siguientes problemas: (i) Ausencia de un registro único de denuncias, (ii) no existe automatización del proceso de atención de denuncias y (iii) falta de incentivos para el uso del SISDEN.

7.3. A partir de análisis costo-beneficio se ha estimado que el ratio beneficio-costos de la alternativa 1 es de 5,96 y el de la alternativa 2 es de 8,52, lo cual indica que la alternativa 2 genera un mayor beneficio-costos que la alternativa 1. Asimismo, existen



otros beneficios de implementar el SISDEN a los antes mencionados, por ejemplo: (i) Una mejor percepción de satisfacción de los usuarios frente a sus operadoras en temas de tramitación de denuncias, (ii) mejorar el intercambio de información que puede surgir entre los agentes involucrados y (iii) aprendizaje de un sistema digital de denuncias. Por lo tanto, se concluye que el proyecto normativo sería proporcional y favorable para la sociedad.

Atentamente,

