

Nº 00007-STSR/2023

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROYECTO DE NORMA QUE APRUEBA EL USO DEL SISTEMA DE DENUNCIAS POR INCUMPLIMIENTO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS O DECISIONES EMITIDOS EN EL PROCEDIMIENTO DE RECLAMOS - SISDEN
FECHA	:	20 de enero de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ANALISTA LEGAL	LIZ LOAYZA CANALES
	ANALISTA ECONÓMICO	JAVIER TAGLE VILLANUEVA
REVISADO POR	COORDINADORA DE DENUNCIAS Y SANCIONES	ADELI ROMERO CALLE
	ESPECIALISTA PRINCIPAL DE ANÁLISIS ECONÓMICO	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 REGULATORIA3

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 problema7

5.2.1. Evidencias9

5.2.2. Causas principales12

5.2.3. Agentes involucrados14

5.2.4. Permanencia del problema en caso de no intervención14

5.3. Objetivo de la intervención y base de legal14

5.3.1. Objetivo de la intervención.....14

5.3.2. Objetivos específicos.....14

5.3.3. Base legal (TRASU)14

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.....21

6.1. Análisis de razonabilidad y proporcionalidad21

6.2. Descripción tecnológica de la solución22

6.3. Propuesta normativa.....23

7. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS.....24

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES24



1. OBJETIVO

El presente documento tiene como objetivo analizar la problemática presentada durante 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.

Específicamente, se propone un proyecto de norma que permita facilitar la presentación de denuncias por parte de los usuarios y optimizar el intercambio de información entre las empresas operadoras y el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (en adelante, Osiptel) en la tramitación de éstas, a través del uso de herramientas digitales.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL¹, se declara que el presente informe, que sustenta el proyecto normativo que aprueba el uso del Sistema de Denuncias (en adelante, 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)², 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 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, que se encuentra próximo a entrar en vigencia.

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 Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo de 2018.

² 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, 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, 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).

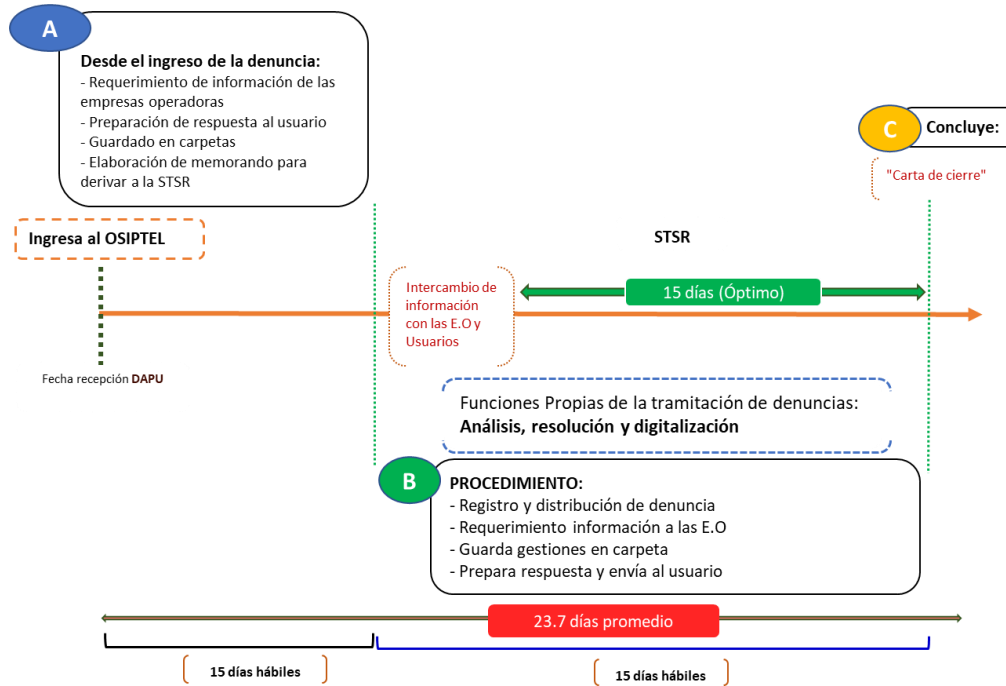
En este contexto, se ha observado que las empresas operadoras frecuentemente no cumplen con las resoluciones de reclamos, quejas y apelaciones, SAR y SARA y SAP cuando estos son favorables al usuario, o su cumplimiento no se realiza de manera oportuna. Ante ello, los usuarios suelen presentar denuncias 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 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 23.7 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, pero en el 2022 alcanzaron el nivel de 4097³. 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 muy 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.

En atención a esta problemática, el Osiptel ha desarrollado una solución informática denominada SIDDEN que permitirá a los usuarios contar con una herramienta para presentar denuncias. Asimismo, los orientadores de la DAPU podrán recibir las denuncias, de 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.

Sin embargo, se debe señalar que 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 elaboran de comunicaciones a 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 se presentan en promedio 187 denuncias, por lo que esperar la implementación del Sistema Interoperable podría afectar a dicha cantidad de usuarios.

³ Se contabiliza hasta noviembre, debido que todavía no se dispone de la cantidad de denuncias presentadas en diciembre.



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.

Esta solución informática se ha desarrollada sin generar costo alguno a las empresas operadoras. 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 un porcentaje 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.

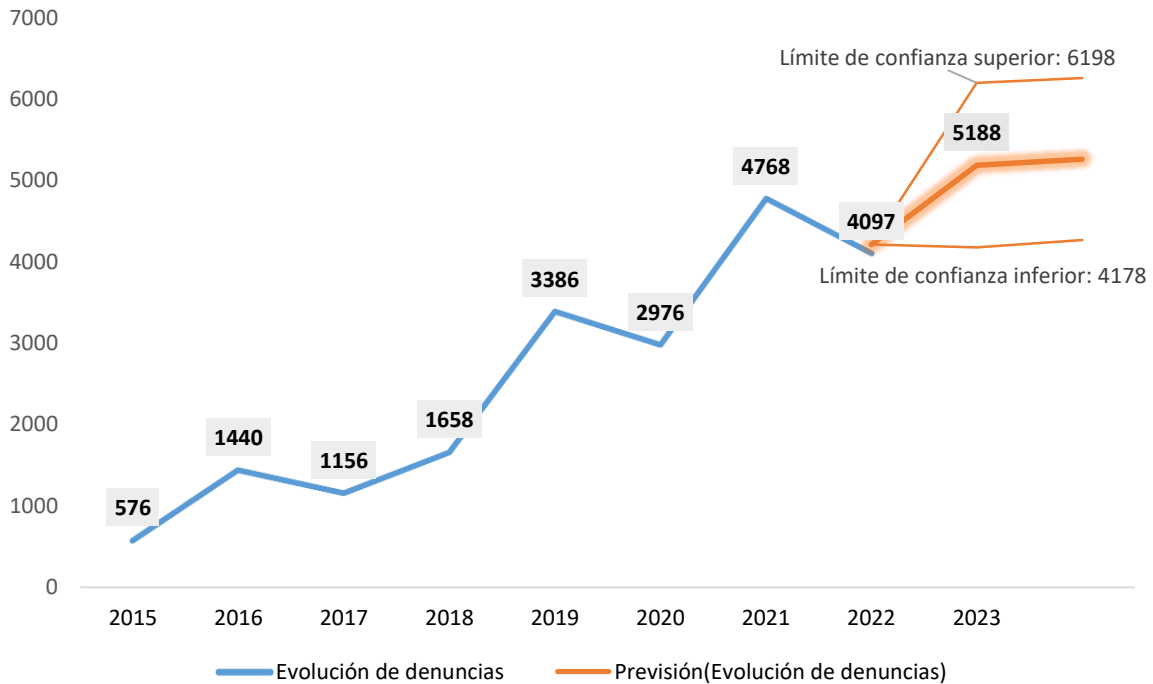
5.2.1.Evidencias

Como se observa en el gráfico N°1, se ha encontrado que la cantidad de denuncias tramitadas experimentó un crecimiento de 711% pasando de 576 trámites durante el 2015 a 4097 a noviembre del 2022. En ese sentido, considerando que, en promedio se presentan 187 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 5188 denuncias, dicha cifra será mayor en aproximadamente 27% 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.



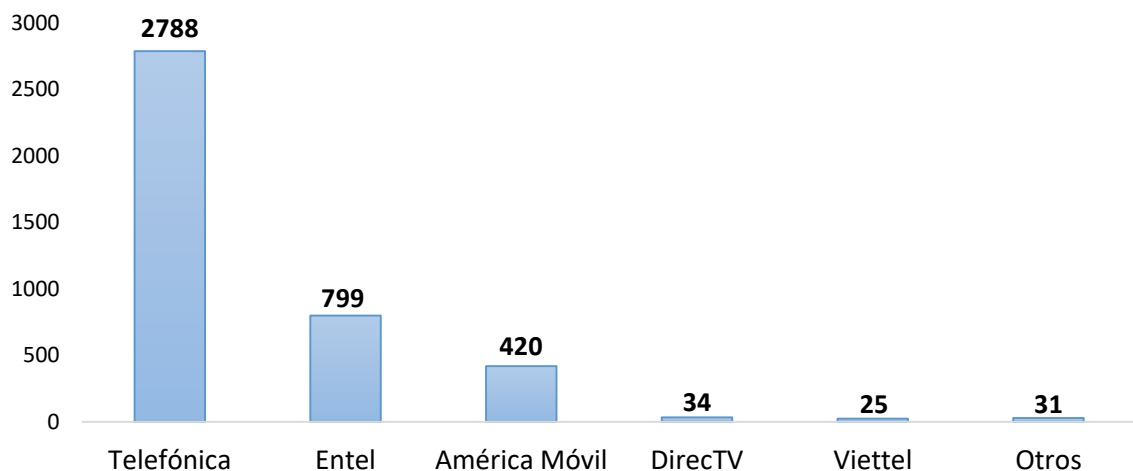
Gráfico N° 2
PROYECCIÓN DE DENUNCIAS PARA EL AÑO 2023



Fuente: Elaboración propia en base a la información sobre tramitación de denuncias de la STSR

Por otra parte, de las 4097 denuncias tramitadas entre enero y noviembre del presente año, el 38% corresponde a Telefónica del Perú S.A.A., 19% a Entel Perú S.A. 799 y 10% a América Móvil Perú S.A.C., como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

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



(*) Se considera la tramitación de denuncias del 1 enero al 30 de noviembre del 2022
 Otros: Incluye Americatel, CABLEMASS, WIN, etc.

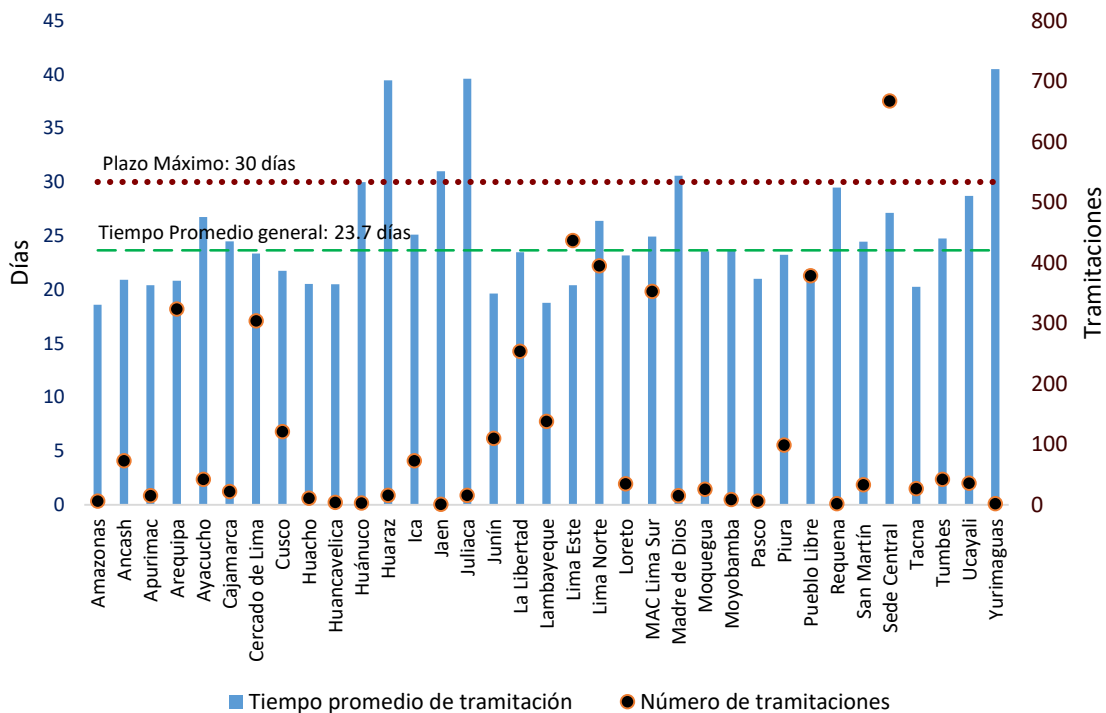


Fuente: Elaboración propia en base a la información de la STSR del OSIPTEL

Es necesario precisar que, si el número de denuncias promedio por día se mantuviera constante, hasta la implementación del Sistema Interoperable se tendría 4364 denuncias aproximadamente⁴ atendidas mediante un sistema no automatizado cuyo tiempo promedio de atención 23.7 días, por encima de lo deseable (15 días).

Por otra parte, la consecuencia del incremento constante de las referidas denuncias es la 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 se encuentran 6,3 días, y en algunos casos el tiempo promedio ha superado el tiempo máximo.

Gráfico N° 4
TIEMPO PROMEDIO DE GESTIÓN DE DENUNCIAS POR OFICINA



(*)

Se considera la tramitación de denuncias del 1 de enero al 30 de noviembre de 2022

Fuente: Elaboración propia en base a la información de la STSR del OSIPTEL.

⁴ Se considera el promedio de atención de denuncias por día de 12.91 expuesto en el cuadro N 2 multiplicado por el número de días del SISDEN operativo de 338 del cuadro N 3.



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

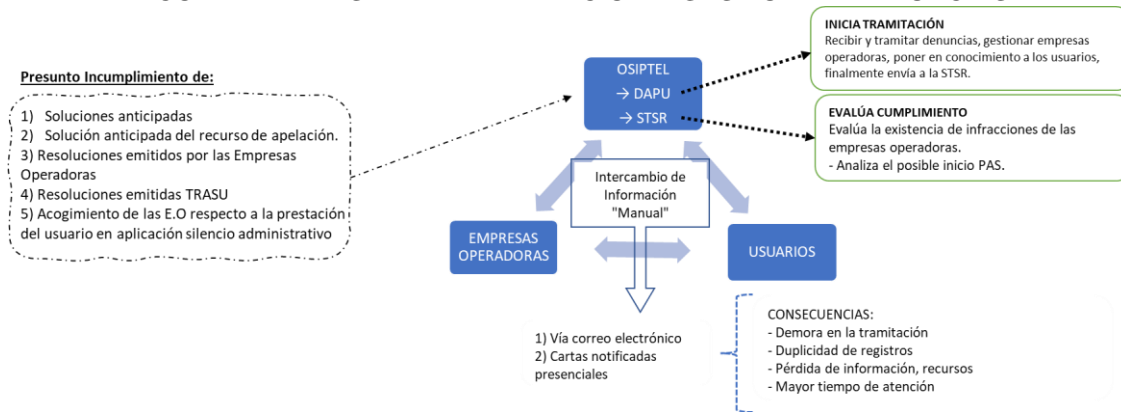
Al respecto, se debe señalar que, en la actualidad, el registro de las denuncias se efectúa de manera manual mediante la creación de carpetas virtuales, la elaboración y envío de las comunicaciones dirigidas a las empresas operadoras y usuarios, la obtención de las constancias de notificación y, por 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° apreciar 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 Sidsen

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 no supone ningún costo para las empresas operadoras, y se ha desarrollado con el presupuesto del Osiptel. Este sistema se ha denominado Sistema de Denuncias (SISDEN), y tiene las siguientes funcionalidades:

- 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.
- Semi-automatización de actividades para la gestión de denuncias.
- 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.

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 autoregulación, 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, en tanto son las empresas que cuentan con una mayor cantidad de denuncias. Asimismo, podrá ser utilizado por las empresas que cuenten 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 Sisdén

Al respecto, se considera que el Sisdén 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 Sisdén 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 consideró el documento “Metodología de cálculo para la determinación de multas en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OSIPTEL⁵”, 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: Elaboración propia

- Número promedio de tramitaciones por día:

Se ha considerado el promedio de las tramitaciones de denuncias registradas por la STSR de enero a octubre del 2022, obteniéndose 12,9 tramitaciones por día.

- Número de días del Sisdén operativo:

El Sisdén 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.

⁵ Obtenido de: <https://www.osiptel.gob.pe/n-229-2021-cd-osiptel/>



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

Respecto al número de días de exceso en la duración del trámite, se ha considerado un escenario que optimice que incorpore la tramitación de denuncias vía un sistema digital en 15 días hábiles⁶.

- 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 23.7 días, en dicho contexto el usuario estaría teniendo un perjuicio económico promedio de 8,7 días. Se espera que el SISDEN ahorre a los usuarios estos 8.7 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:

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

Durante el día en promedio se efectúan 12,9 tramitaciones de denuncia, de los cuales se estimó existe un perjuicio económico por día de 14,25, como se pudo determinar que la tramitación tiene un exceso en promedio de 8,7 días. Por tanto, por el primer día que se genera las denuncias trae una pérdida de S/ 1594. A ello considerando que la culminación de la segunda etapa del sistema interoperable se realizará en un tiempo de 338 días, se obtiene un ahorro para los usuarios de S/ 538 761.20.

- **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 Osiptel por la implementación del SISDEN se aplica la siguiente fórmula:

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

⁶ 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 ha considerado un escenario óptimo donde el plazo se reduzca a 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 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.



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 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, y se ha encontrado que el salario promedio por hora sin SISDEN es S/ 24.57; mientras 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/ 14.41.



**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 E. O	5000	28.41
	Analista guarda gestiones en una carpeta	5000	28.41
Salario promedio HH 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/ 14.41, el cual a su vez se multiplica por la cantidad promedio trámites por día (12.91) y el número de días que funcionará el SISDEN (338 días). Así, el ahorro generado al Osiptel sería de S/ 62 863.59. Asimismo, añadiendo el ahorro obtenido para los usuarios (S/ 538 761.20), se obtiene un beneficio total del SISDEN de S/ 601 624.79.

b) Estimación de los costos del Sisdén

En relación con los costos del SISDEN, se debe precisar que es un desarrollado realizado por el mismo 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/ 69 828.86.

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 conservador y 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, es escenario más probable 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, considerando los beneficios totales estimados de S/ 601 624.79 y los costos de S/ 69 828.86 se reportan los ratio beneficio-costo de ambas alternativas, y se encuentra que la alternativa 2 tiene un ratio beneficio-costo de 8.62; y la alternativa 1 obtuvo un ratio de 6.03, lo cual significa que la alternativa 2 genera mayores beneficios a la sociedad y que su implementación es recomendable.

**Cuadro N° 5
ANÁLISIS COSTOS BENEFICIO**

Valores	Alternativa 1: Uso voluntario del SISDEN (S/)	Alternativa 2: Uso obligatorio del SISDEN (S/)
Beneficios	421 137.35	601 624.79
Costos	69,828.86	69,828.86
Ratio Costo-Beneficio	6.03	8.62

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, pero en el 2022 alcanzaron el nivel de 4097⁷. 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-costos de la alternativa 1 es de 6.03 y el de la alternativa es de 8.62, 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.

(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 a la alternativa de no regulación y de uso voluntario, que sería la que implica una menor intervención, dado que no se podría sancionar a las empresas operadoras por no usar el Sisden. En ese sentido, considerando lo referido previamente, este proyecto normativo también cumple con este criterio, y por ello se demuestra que es la opción menos gravosa para la sociedad. Cabe señalar que, el SISDEN es un sistema que está siendo desarrollado por el mismo Osiptel, y 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

⁷ Se contabiliza hasta noviembre, debido que todavía no se dispone de la cantidad de denuncias presentadas en diciembre.



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 aprueba el uso del sistema de denuncias SISDEN, cuya redacción se presenta a continuación:

(...)

Artículo 1: Objeto

La presente norma tiene por objeto aprobar el uso del Sistema de Denuncias (en adelante Sidsen) para la presentación y tramitación de las denuncias por incumplimientos de lo señalado en las resoluciones del Tribunal de Solución de Reclamos de Usuarios (en adelante Trasu) o de la empresa operadora, o en una Solución Anticipada de Reclamo (SAR), Solución Anticipada de Recurso de Apelación (SARA) o Silencio administrativo positivo (SAP).

Artículo 2: Alcance

El Sidsen 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 registrar en el 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 (SAR), Solución Anticipada de Recurso de Apelación (SARA) o Silencio administrativo positivo (SAP). Sin perjuicio de ello, permanecen habilitados los canales de atención del Osiptel que permitan la presentación de la denuncia

Artículo 4.- Obligaciones de las empresas operadoras

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

- Usar el SISDEN para atender los requerimientos de información que se encuentren pendientes en su bandeja, debiendo cargar la documentación que acredite el cumplimiento de los actos administrativos y/o decisiones mediante los que acoge la pretensión del usuario o con la que resuelve, en todo o en parte, el reclamo presentado.*
- La empresa operadora es responsable de revisar continuamente su bandeja de denuncias a fin de brindar respuesta oportuna a los requerimientos de información.*
- 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 5.- Disponibilidad 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 que sirvan para acreditar los inconvenientes. Adicionalmente, deberá remitir la información que no fue posible presentar por el SISDEN a través de la plataforma antes señalada.

Artículo 6.- Régimen de Infracciones y Sanciones

Las empresas que se encuentran obligadas al uso del SISDEN y aquellas que se hubieran acogido de manera voluntaria y que no utilicen dicho sistema para atender los requerimientos de información sobre las denuncias que le sean derivadas dentro del plazo, incurren en infracción administrativa.

Disposiciones Complementarias

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.

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.

Segunda.- Vigencia del SISDEN

El uso obligatorio del SISDEN inicia en el plazo de diez (10) días hábiles desde la publicación de la presente norma en el Diario Oficial El Peruano 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.

(...)

7. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS

Con el objetivo de promover la participación de todos los agentes involucrados, el proyecto de norma se publicará para comentarios.

8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En atención a lo expuesto, se concluye lo siguiente:

8.1 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.

8.2 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 tanto son las empresas operadoras con una mayor cantidad de denuncias. En efecto, el Osiptel viene recibiendo una creciente cantidad de denuncias, las cuales en el 2015 solo llegaban a 576, pero en el 2022



alcanzaron el nivel de 4097⁸. 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

8.3 A partir de análisis costo-beneficio se ha estimado que el ratio beneficio-costos de la alternativa 1 es de 6.03 y el de la alternativa 2 es de 8.62, 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.

Se recomienda elevar el presente informe al Consejo Directivo para su aprobación para que se publique para comentarios de los agentes interesados, de considerarlo.

Atentamente,



⁸ Se contabiliza hasta noviembre, debido que todavía no se dispone de la cantidad de denuncias presentadas en diciembre.

