

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	SISTEMA DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y FISCALIZACIÓN DE LAS BAJAS DEL SERVICIO Y MIGRACIONES DE PLAN TARIFARIO
FECHA	:	25 de junio de 2021

		CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	:	ANALISTA ECONÓMICO	ALAIN CONISLLA ALAMO
	:	ESPECIALISTA PRINCIPAL DE ANÁLISIS ECONÓMICO	YOEL RÍOS ARROYO
REVISADO POR	:	COORDINADORA LEGAL	MATILDE GONZALEZ VILLANUEVA
	:	SUBDIRECCIÓN DE PROTECCIÓN DEL USUARIO	HAYINE GUSUKUMA LOZANO
APROBADO POR	:	DIRECTORA DE ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL USUARIO	TATIANA PICCINI ANTÓN



ÍNDICE

1. OBJETIVO	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. ANTECEDENTES	3
4. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL MONITOREO Y LA FISCALIZACIÓN	5
5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	7
5.1. Regulación de las solicitudes de baja y migración	7
5.2. Planteamiento del problema	10
5.3. Evidencias	11
5.4. Agentes involucrados.....	17
5.5. Causas del problema	17
5.6. Permanencia del problema en caso de no intervención	22
6. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE DE LEGAL	22
6.1. Objetivo de la intervención	22
6.2. Objetivos específicos	22
6.3. Base legal	23
7. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES	23
7.1. Descripción de las alternativas disponibles	23
7.2. Análisis de alternativas	25
7.3. Propuesta de solución.....	29
8. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA	30
8.1. Fórmula normativa.....	31
8.2. Régimen sancionador.....	34
9. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS	35
10. CONCLUSIONES	36
11. RECOMENDACIONES	37
REFERENCIAS	38



1. OBJETIVO

El presente documento tiene por objetivo analizar la problemática de los trámites de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario a cargo de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, a fin de determinar las soluciones regulatorias que permitan un seguimiento, monitoreo y fiscalización más efectivos respecto del desempeño de las empresas operadoras con relación a estos trámites.

Cabe indicar que la presente propuesta ha sido desarrollada en el marco del Comité Intergerencial conformado por la Dirección de Atención y Protección del Usuario, la Dirección de Fiscalización e Instrucción y la Oficina de Asesoría Jurídica, mediante el Memorando N° 358-GG/2020.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL¹, se declara que el proyecto normativo, que se sustenta en el presente informe, cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria.

3. ANTECEDENTES

De conformidad con los artículos 61° y 76° del Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso (en adelante, TUO de las Condiciones de Uso), aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 138-2012-CD/OSIPTEL y sus modificatorias, los abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones tienen el derecho de cambiar de plan tarifario (migración de plan tarifario) o dar por terminado el contrato de servicio (baja del servicio) cuando lo consideren necesario.

El OSIPTEL, a fin de verificar que este derecho sea respetado por las empresas operadoras ha establecido, en el artículo 117° del TUO de las Condiciones de Uso, que las solicitudes de baja de servicio y migración de plan tarifario se atiendan mediante los mecanismos de contratación establecidos en el artículo 118 de la referida norma. Específicamente, estas solicitudes se pueden efectuar a través de: (i) un documento escrito; (ii) una grabación de audio o video; (iii) los medios informáticos que utilicen contraseña o clave secreta; y, (iv) mediante otros mecanismos aprobados por el OSIPTEL. Cabe señalar que, el artículo 119 de la mencionada norma establece que, para las migraciones de plan tarifario realizadas mediante una grabación de audio o video, así como por los medios informáticos empleando contraseña o clave secreta, no es necesario exigir la presentación del DNI o realizar la verificación biométrica.

Asimismo, en el artículo 120° del TUO de las Condiciones de Uso se establece que la carga de la prueba le corresponde a la empresa operadora en lo que respecta a la solicitud o aceptación de las contrataciones, migraciones de plan tarifario y bajas del servicio, y otros aspectos dispuestos en el artículo 118°. Esto implica que, en caso de algún cuestionamiento o desconocimiento de tales solicitudes por parte de los abonados, es la empresa operadora quien tiene que aportar las pruebas que demuestren que éstas fueron presentadas de conformidad con las normas establecidas por el OSIPTEL.



¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 22 de marzo de 2018.

Con relación al acceso a la información de estas solicitudes, el mismo artículo 120° establece que la empresa operadora tiene la obligación de entregar al abonado y al OSIPTEL, cuando le sea requerido, la información que acredite la solicitud o aceptación de los referidos trámites. Asimismo, en el segundo párrafo del artículo 9° de la citada norma, se establece que las empresas operadoras tienen la obligación de conservar por 10 años toda la documentación relacionada con la contratación del servicio.

No obstante, se debe señalar que, en el TUO de las Condiciones de Uso no se ha establecido la obligación de registro y reporte de los trámites relacionados con las bajas del servicio y las migraciones de plan tarifario, mucho menos a través de un sistema informático; a diferencia de lo que sí ocurre con las interrupciones de servicio (artículo 50° del TUO de las Condiciones de Uso) y los equipos móviles reportados como sustraídos, perdidos y recuperados (artículo 124° del TUO de las Condiciones de Uso).

La ausencia de un sistema informático específico para las solicitudes de baja del servicio y migración del plan tarifario ha implicado que el OSIPTEL realice sus labores de seguimiento, monitoreo y fiscalización² con cierta dificultad y limitación; lo cual afecta la capacidad de hacer cumplir las obligaciones establecidas para estas solicitudes.

En la actual situación, el OSIPTEL, para realizar las correspondientes acciones de monitoreo y fiscalización, depende crucialmente de la información remitida por las empresas operadoras, a través de mecanismos de cartas, con un considerable rezago e incluso omisiones. Esto genera que las unidades encargadas tengan que realizar tareas, adicionales al proceso normal, de análisis de la consistencia de la información, interacciones con las empresas operadoras para subsanar observaciones y, en general, procesos de fiscalización más extensos.

² Cabe indicar que se emplea el término fiscalización considerando que las actividades de supervisión o inspección, de acuerdo al TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 se denomina como actividades de fiscalización.

TUO DE LA LEY N° 27444

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.

Solamente por Ley o Decreto Legislativo puede atribuirse la actividad de fiscalización a las entidades.

Por razones de eficacia y economía, las autoridades pueden coordinar para la realización de acciones de fiscalización conjunta o realizar encargos de gestión entre sí.

239.2 Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aun cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas.



Cabe precisar que, de las consultas recibidas por los usuarios a través de los canales de atención del OSIPTEL (oficinas regionales, centros de orientación, Fono Ayuda, entre otros, así como de los reclamos presentados al respecto) se advierte la necesidad de llevar a cabo las acciones de monitoreo y fiscalización, de forma continua.

En ese sentido, mediante la Resolución N° 057-2021-CD/OSIPTEL, publicada el 10 de abril de 2021 en el diario oficial El Peruano, se aprobó para comentarios el “*Proyecto de norma que aprueba el Sistema de seguimiento, monitoreo y supervisión de solicitudes de bajas y migraciones*”. El plazo establecido para la presentación de comentarios fue hasta el 30 de abril del 2021.

Dentro del referido plazo, el 30 de abril de 2021 han presentado comentarios las empresas:

- Telefónica del Perú S.A.A., mediante las cartas N° TDP-1277-AG-GER-21.
- América Móvil Perú S.A.C., mediante carta N° DMR-CE-1102-21.
- Entel Perú S.A. mediante carta N° CGR-1159/2021.
- Viettel Perú S.A.C., mediante carta N° 0374-2021/DL.

Asimismo, se recibieron comunicaciones adicionales fuera del plazo otorgado por parte de:

- La Asociación para el Fomento de la Infraestructura (AFIN), mediante la cartas N° 048-2021 del 4 de mayo del presente.
- Entel Perú S.A. mediante carta N° CGR-1220/2021 del 7 de mayo de 2021.
- Telefónica del Perú S.A.A., mediante carta N° TDP-1440-AG-GER-21 del 14 de mayo de 2021.

Por otro lado, el 16 de mayo de 2021 se publicó para comentarios el Proyecto de Instructivo Técnico del Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario presentadas por los abonados, el mismo que contiene las especificaciones técnicas del Sistema propuesto en este proyecto normativo.

4. ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE EL MONITOREO Y LA FISCALIZACIÓN

La regulación no solo consiste en emitir normas, sino también implica realizar el debido seguimiento y monitoreo de su impacto, así como implementar una estrategia disuasiva consistente en supervisar y sancionar. Todas estas acciones forman parte del *enforcement* que realiza el regulador de manera posterior a la emisión normativa. Al respecto, la asesoría principal en Políticas de Gobernanza Pública de la OECD³ (2014) ha advertido sobre la importancia de que los reguladores no solo midan el cumplimiento de una norma, sino que también evalúen el logro de los objetivos que sustentaron dicha norma; es decir, la resolución del problema que la motivó.

Asimismo, se debe señalar que toda estrategia de *enforcement* que adopte el regulador supone un costo y una inversión. Estos costos podrían implicar la adquisición de recursos y medios, así como la contratación de personal especializado. Dado que estos costos de fiscalización resultan de las actividades realizadas para hacer cumplir las normas, conceptualmente también forman parte de la pérdida social que genera la conducta infractora, por lo que, por eficiencia deberían minimizarse.

³ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.



Al respecto, Shavell (1991) distingue dos enfoques de *enforcement*, el específico y el general. En el caso del *enforcement* específico, se aplica un enfoque de fiscalización y sanción de manera individual para cada empresa operadora o administrado, y respecto de una única obligación. En cambio, en el *enforcement* general, además de supervisar y sancionar, se pueden implementar acciones de seguimiento y monitoreo dirigidos a varios administrados y para varios tipos de obligaciones.

Por otra parte, en el *enforcement* específico, la fiscalización es una etapa de investigación que se inicia con una denuncia o la advertencia de un riesgo; mientras que el *enforcement* general, las acciones de seguimiento, monitoreo y fiscalización se ejecutan continuamente, aún si, no se ha evidenciado alguna infracción, por lo que supone la implementación de algún tipo de infraestructura física o digital que permita una vigilancia continua. Cabe señalar que, según Shavell (1993), el uso de denuncias para iniciar acciones de investigación o fiscalización se denomina mecanismo privado; mientras que la asignación de recursos públicos para dar seguimiento y monitoreo sería un mecanismo público.

En este marco, también se puede distinguir entre una estrategia de *enforcement* proactiva⁴ y una meramente reactiva⁵. En el primer caso, se hace referencia a toda actividad de seguimiento, monitoreo y fiscalización que supone comprometer recursos antes de que ocurra la conducta infractora; en el segundo caso, la fiscalización se concibe como una investigación que se inicia cuando ocurre la infracción (Mookherjee y Png, 1992). Así, ambos tipos de *enforcement* se diferencian respecto al momento de la intervención (Wittman, 1977; Shavell, 1984 y Kolstad y otros, 1990); dado que será proactivo cuando se anticipa a la comisión de las infracciones o la ocurrencia de los problemas, y será reactivo, si se actúa solo luego que se ha reportado un incumplimiento.

Asimismo, considerando que un *enforcement* proactivo se ejecuta de manera previa a la realización del acto indeseable o a la generación del daño correspondiente, esta requerirá de la adopción de una tecnología de observación, la contratación de personal para la recopilación y el análisis de la información, la determinación de umbrales de cumplimiento, entre otros aspectos. Cabe precisar que, con la adquisición de todos estos bienes y recursos, el regulador podrá evaluar la información referida a la conducta de todas las empresas, y no solo de aquellas que han sido objeto de denuncias; así como identificar problemas potenciales.

En la práctica, ambos enfoques se suelen dar en conjunto, como en el caso de las estrategias de cumplimiento de las normas de salubridad a los restaurantes, donde al mismo tiempo de existir un equipo de inspectores que están visitando los restaurantes, también hay acciones que se inician por denuncia.

Por otra parte, se puede apreciar que la multa esperada en un enfoque reactivo no solo depende del nivel de daño (s), sino también de la probabilidad de denuncia (ρ) y la probabilidad de que el regulador investigue (α). En cambio, en un enfoque proactivo, la multa esperada depende del nivel de daño (s) y la probabilidad de que el sistema de seguimiento y monitoreo lo reporte (μ).

Considerando que la probabilidad de reporte (μ) es mayor que la probabilidad conjunta de denuncia e investigación ($\alpha * \rho$); la multa esperada y los niveles de disuasión en un

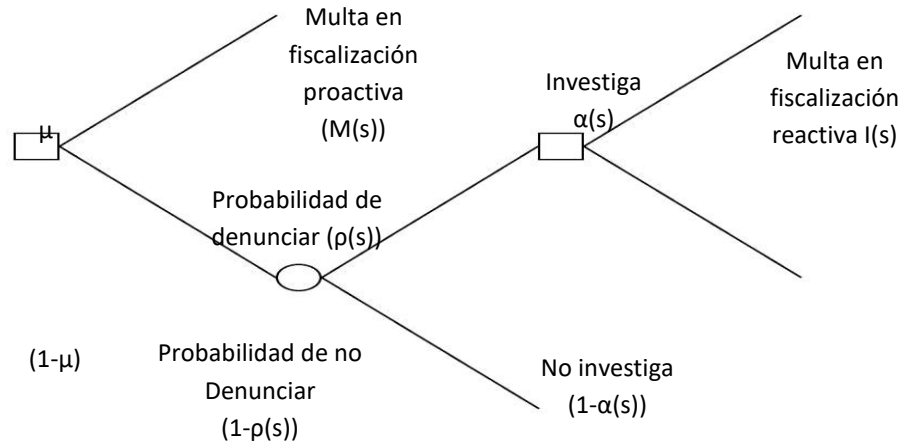
⁴ En literatura lo denominan “*monitoring*”.

⁵ En la literatura lo denominan “*investigation*”.



enfoque proactivo serán mayores que en un enfoque reactivo. En el esquema N° 1 se representa un enfoque mixto en el cual se combina la estrategia reactiva con la proactiva, de manera que el conjunto alcanza mayores niveles de disuasión.

Esquema N° 1: Árbol de decisiones en un enfoque proactivo y reactivo



Fuente: Mookherjee y Png (1992).

En relación con las solicitudes de bajas del servicio y migraciones de plan tarifario, un enfoque reactivo del *enforcement* supone iniciar acciones solo cuando emergen casos o reclamos de usuarios, o cuando estos adquieren una importancia mediática. En cambio, un enfoque proactivo implica mantener un sistema de monitoreo continuo, el cual pueda permitir identificar de manera anticipada los potenciales riesgos y afectaciones de los usuarios.

5. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

5.1. Regulación de las solicitudes de baja y migración

En esta sección se expone de manera sintética la normativa desarrollada por el OSIPTEL respecto de las solicitudes de baja del servicio y migración de plan tarifario.

a) Solicitudes de baja del servicio

Con respecto a las solicitudes de baja, las principales obligaciones se encuentran establecidas en el Título VIII del TUO de las Condiciones de Uso. Específicamente, en el artículo 76° se establece que el abonado tiene derecho a dar por terminado el contrato de servicio, sin expresión de causa. La solicitud debe presentarse con una anticipación no menor que 5 días hábiles y no mayor a un mes. El abonado tiene derecho a indicar la fecha de la baja de servicio, pero en caso no lo precise, esta se efectuará de manera automática en el plazo máximo de 5 días hábiles.

Por otra parte, en el caso de los contratos con plazo forzoso, el artículo 77° del TUO de las Condiciones de Uso establece que la baja de servicio se puede plantear de manera escrita, cuando la empresa operadora tenga problemas de calidad, aplique tarifas distintas de las contratadas, o no se brinden todas las señales de programación contratadas; esta última condición, solo aplica al servicio de televisión de paga. El abonado debe remitir la comunicación escrita dentro de los 30 días de detectado el problema, y la baja de servicio



se ejecuta dentro de los 5 días hábiles de haber presentado la solicitud de baja del servicio.

Finalmente, el artículo 78° de la referida norma, señala de manera categórica que no está permitido ningún cobro por desinstalación, ni tampoco la empresa operadora puede condicionar la baja de servicio.

Cabe señalar que, en el caso del servicio de acceso a Internet fijo de Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), también aplican las reglas establecidas mediante la Resolución N° 138-2020-CD/OSIPTEL, la cual establece que las solicitudes de baja se pueden realizar hasta en un día hábil y a través de un aplicativo web y móvil.

b) Solicitudes de migración de plan tarifario

Las principales obligaciones relacionadas con la migración de plan tarifario se encuentran recogidas en el Capítulo VI del Título V del TUO de las Condiciones de Uso. Específicamente, en el artículo 62° se establecen los condicionamientos que no pueden aplicar las empresas operadoras para negar una migración:

- (i) Aplicar penalidades.
- (ii) Exigir un tiempo determinado para migrar, a menos que se trate de un contrato de plazo forzoso.
- (iii) Cancelar deudas, a menos que sea una migración de postpago a prepago.
- (iv) No formular reclamos.
- (v) Cambiar de número, a menos que existan razones técnicas sustentadas.
- (vi) Por haber contratado con una oferta de instalación.
- (vii) No existir facilidades técnicas, salvo que no tenga cobertura.
- (viii) Indicar que el plan de destino solo es para clientes potenciales.
- (ix) Condicionar a un canal de atención específico.
- (x) Otros.

En cambio, la empresa operadora sí puede condicionar la migración si: (i) el plan de destino implica una tarifa mayor, (ii) el servicio se encuentra suspendido o cortado por falta de pago o uso indebido, (iii) se ha otorgado facilidades de pago y el abonado ha incumplido con el pago y (iv) se ha brindado facilidades de financiamiento de equipo terminal y el abonado no ha cumplido con el pago de las penalidades respectivas. Cabe señalar que en este artículo se establece categóricamente que no hay tarifa por migración.

En relación con los plazos para atender una solicitud de migración de plan tarifario, el artículo 63° del TUO de las Condiciones de Uso establece que la empresa operadora debe pronunciarse de manera inmediata, o en un plazo adicional de 3 días hábiles, de ser el caso. Asimismo, se señala que la migración de plan tarifario debe hacerse efectiva en el ciclo inmediato posterior.

En el caso del servicio de acceso a Internet de la empresa Telefónica, rigen las reglas establecidas mediante la Resolución N° 138-2020-CD/OSIPTEL, la cual establece que la aprobación o rechazo de la solicitud de migración de plan tarifario presentada por el abonado debe ser comunicada en un plazo máximo de 24 horas, posterior a la presentación de la misma. Según la respuesta que se brinde, la empresa operadora debe realizar lo siguiente:



- (i) En caso de que la solicitud sea denegada, la empresa operadora debe remitir los motivos de la decisión, y señalar las alternativas de migración con las que cuenta el abonado.
- (ii) En caso de que la solicitud sea aprobada, la empresa operadora debe llevar a cabo la migración de plan tarifario, en un plazo máximo de un día hábil; pero si se requiere una visita técnica, el plazo es de hasta 5 días hábiles. Esta segunda condición aplica solo cuando la migración de plan tarifario supone un cambio tecnológico o la instalación de un nuevo equipamiento.

Estos plazos se contabilizan a partir del día siguiente de comunicada la aprobación de la solicitud de migración de plan tarifario por parte de la empresa operadora. Adicionalmente, la empresa debe remitir el contrato de abonado. Cabe señalar que la referida resolución también establece que las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario pueden tramitarse a través de un aplicativo mediante un mecanismo de autogestión.

Por otra parte, según el artículo 63° del TUO de las Condiciones de Uso, el abonado tiene el derecho a iniciar un procedimiento de reclamo en caso que la empresa operadora: (i) no hubiera comunicado la procedencia de la solicitud dentro del plazo establecido en el referido artículo; (ii) no aceptara la migración solicitada; y (iii) no efectuara la migración en el ciclo de facturación inmediato posterior de aceptada la solicitud; todo ello debe realizarse de conformidad con el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

Por último, en el artículo 64-A del TUO de las Condiciones de Uso se establece para el abonado el derecho de desistimiento de la migración, señalando que lo puede plantear dentro del plazo de 40 días hábiles contados a partir de la fecha en la que se hace efectiva la migración de plan tarifario. Una vez comunicado el desistimiento por parte del abonado, la empresa operadora procederá a restituir el plan tarifario originalmente contratado a partir del ciclo de facturación inmediato posterior de la fecha de la comunicación del abonado. Asimismo, la empresa operadora podrá no aplicar los beneficios o descuentos que hubiera otorgado como consecuencia de la migración de plan tarifario.

c) Del seguimiento, monitoreo y fiscalización

El OSIPTEL realiza diversas actividades orientadas a que las empresas operadoras cumplan con sus obligaciones en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, estas actividades son agrupadas en 4 fases: (i) seguimiento, (ii) monitoreo, (iii) fiscalización y (iv) sanción.

Respecto del seguimiento, el OSIPTEL a través de sus Direcciones de línea toma conocimiento y analiza la información que reportan las empresas operadoras o los usuarios a este Organismo. A modo de ejemplo, se puede mencionar el seguimiento del registro de tarifas o de la información correspondiente a la orientación a usuarios con problemas en el servicio.

Los monitoreos son actividades de prevención, mediante las cuales se observa el desempeño del mercado y se identifican problemas con el cumplimiento normativo. Al respecto, con la finalidad de mitigar estos problemas, el OSIPTEL, a través de su Dirección de Fiscalización e Instrucción, emite comunicaciones preventivas a las empresas operadoras, advirtiendo los problemas identificados.



En la fase de fiscalización se verifica el cumplimiento de las obligaciones por parte de las empresas operadoras, se realizan inspecciones y analizan las evidencias con la finalidad de determinar las medidas correctivas correspondientes.

5.2. Planteamiento del problema

En la sección precedente se describieron las obligaciones, requisitos y plazos establecidos en el TUO de las Condiciones de Uso para la atención de solicitudes de baja del servicio y migración de plan tarifario. Aunque estas podrían parecer no ser muy complejas; en realidad, para un abonado promedio sí podría significar cierto grado de dificultad. Así, por ejemplo, a través de los canales de atención al usuario del OSIPTEL (*Contac Center* y oficinas de atención) se han presentado, solo en el año 2020, un total de 11 072 y 8 963 casos relacionados con problemas en atención de solicitudes de baja del servicio y migración de plan, respectivamente. No se incluyen en este grupo, 3 989 casos de consultas generales sobre cómo presentar una solicitud de baja o migración de plan tarifario.

Asimismo, es probable que las dificultades que enfrentan los abonados no solo se deban a las reglas relacionadas con las solicitudes de baja y migración de plan tarifario, sino también a la existencia de una mayor cantidad de trámites (contratación de servicio, suspensión, portabilidad, cuestionamiento de línea, etc.), los cuales pueden confundir al abonado.

En este contexto, las empresas operadoras evidentemente tienen un mayor control de la información, y por tanto existe una asimetría con relación a los abonados. Esta situación podría ser manejada de manera estratégica por parte de las empresas operadoras con el objetivo de disuadir a los abonados de cambiar de plan tarifario o incluso de darse de baja. En efecto, la existencia de abonados menos informados podría motivar comportamientos oportunistas por parte de las empresas operadoras, con la finalidad de reducir la pérdida de abonados o de ingresos.

Específicamente, se ha encontrado en la base datos de consultas realizadas en los canales de atención al usuario del OSIPTEL que, entre el año 2018 y el 2020, en el 59.4% de casos de bajas del servicio recibidos, los usuarios manifestaron que su solicitud no ha sido ejecutada y les han seguido facturando o cobrando, estos usuarios manifestaron su oposición a pagar. De otro lado, en el 49.9% de casos de migraciones de plan tarifario, los usuarios manifestaron que cuentan con una migración pendiente; no obstante, les siguen facturando el plan anterior. Asimismo, en el primer trimestre del año 2021 se presentaron 2 382 problemas relacionados con las bajas del servicio y 2 271 problemas referidos al trámite de migración de plan tarifario, situación que permite observar que dichos trámites aún presentan una cantidad considerable de inconvenientes.

Este problema también se pone en evidencia cuando se revisan los casos de reclamos de primera instancia relacionados con las solicitudes de baja del servicio. Específicamente, en el año 2020, las empresas operadoras resolvieron un total de 58 460 reclamos sobre incumplimiento de la solicitud de baja o desactivación del servicio, estos reclamos fueron presentados por los abonados, que consideraron que la empresa no gestionó adecuadamente sus solicitudes. En el 56.3% de estos reclamos se ha encontrado que el abonado tenía la razón ya que la empresa resolvió como favorable su reclamo, por lo tanto, esta no había actuado conforme a la normativa vigente. En adición a ello, este



problema ha crecido considerablemente debido a que, en el año 2016, las empresas operadoras solo resolvieron 3 837 reclamos en la materia señalada.

En varios casos, debido a la complejidad del problema, las orientaciones no son suficientes para solucionar la solicitud del usuario. Por ello, el OSIPTEL, en cumplimiento de su función de monitorear el funcionamiento del mercado, solicita información a las empresas operadoras; y de ser el caso, las insta a que procedan a realizar la gestión para el trámite que el abonado solicita. En adición a ello, la información de los casos gestionados es remitida al área correspondiente para que se inicien los procedimientos de fiscalización .

Asimismo, en el año 2020, se iniciaron 5 expedientes de supervisión referidos a solicitudes de baja y migración de plan tarifario, en los cuales se verificó el incumplimiento de las empresas operadoras y se recomendó la imposición de medidas correctivas para América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, América Móvil), Entel Perú S.A. (en adelante, Entel) y Viettel Perú S.A.C. (en adelante, Viettel); mientras que, para las empresas operadoras Entel y Telefónica, además de la medida correctiva, se dio el inicio de Procedimientos Administrativos Sancionadores (PAS). Los casos comprendidos dentro de estos procedimientos de supervisión suman 118, una reducida parte del total de casos reportados al OSIPTEL, siendo probable que la cantidad total de casos sea mayor, dado que los abonados suelen optar por el silencio y no necesariamente por realizar la denuncia, ello debido a la aversión de asumir los costos de la queja o denuncia.

Por otra parte, las limitaciones que enfrenta el OSIPTEL en la identificación de los problemas con las solicitudes de baja y migración de plan tarifario se deben también a que dependemos de la información reportada por las empresas operadoras. En efecto, debido a que el TUO de las Condiciones de Uso solo establece la obligación de remitir la información cuando el OSIPTEL o el abonado lo soliciten, no se dispone de un sistema de registro de estas solicitudes que pueda permitir el monitoreo y la fiscalización continua.

En la actualidad, las solicitudes de información a las empresas operadoras y el análisis de casos individuales por cartas no permite un seguimiento adecuado a los trámites de baja del servicio y migración del plan tarifario, ya que el OSIPTEL tiene que supervisar un mercado más grande en términos del número de servicios, usuarios, abonados y problemas.

Cabe señalar que, respecto al problema de las bajas y migraciones, las empresas operadoras no tendrían incentivos suficientes para evitarlos, dado que se afectan sus ingresos. En el caso de las migraciones de plan tarifario, usualmente, los abonados solicitan cambiar a un plan con una renta mensual menor, lo cual no es deseable para las empresas. En el caso de las bajas del servicio, resulta evidente que a las empresas no les conviene perder un abonado por lo que podrían optar por no facilitar la ejecución de este tipo de solicitud.

5.3. Evidencias

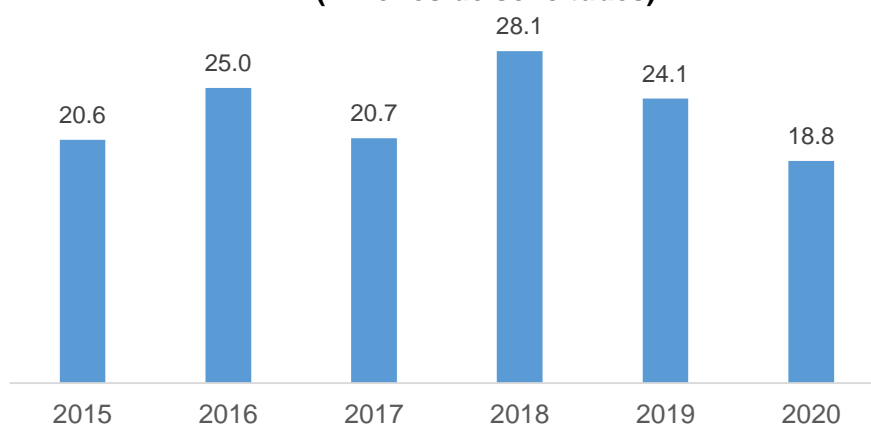
En esta subsección se presentan, con mayor detalle, las evidencias del problema planteado previamente.



a) Solicitudes de baja del servicio

Comparando los años 2015 y 2019, la cantidad total de solicitudes se ha incrementado en 17% en el servicio de telefonía móvil⁶, dado que al inicio del período se registraron 20.6 millones, mientras que, en el 2019 se tuvieron 24.1 millones de solicitudes, como se puede apreciar en el gráfico N° 1. Cabe señalar que no se realiza la comparación respecto al año 2020, ello debido a que ha sido un año atípico a causa del período de aislamiento social, decretado por la propagación del virus COVID 19.

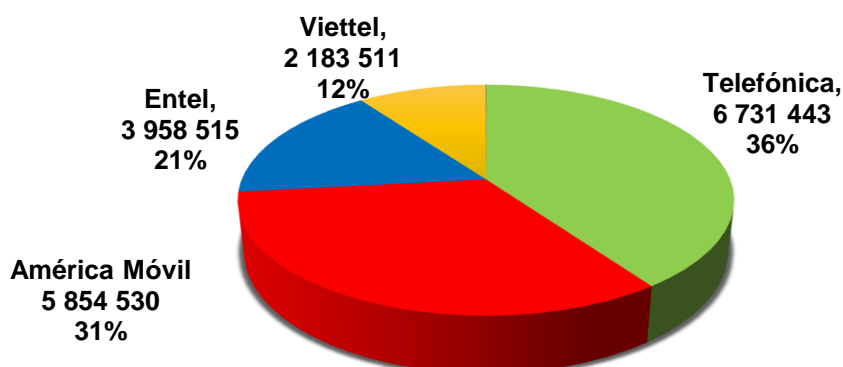
Gráfico N° 1
SOLICITUDES DE BAJA DEL SERVICIO MÓVIL, 2015 – 2020
 (Millones de solicitudes)



Fuente: PUNKU
 Elaboración: OSIPTEL

En el año 2020, la empresa operadora que ha tenido la mayor cantidad de solicitudes de baja ha sido Telefónica, con el 36% del total de los trámites, es decir 6.7 millones de solicitudes; le sigue América Móvil con 5.9 millones de solicitudes de baja (31%).

Gráfico N° 2
SOLICITUDES DE BAJA DE SERVICIO MÓVIL POR EMPRESA, AÑO 2020



Fuente: PUNKU
 Elaboración: OSIPTEL

⁶ No se dispone de la información de bajas en el resto de servicios (Internet fijo, telefonía fija y televisión de paga).



No obstante, a partir de los canales de atención del OSIPTEL (*Contac Center*, oficinas de atención al usuario y correos electrónicos), se han evidenciado casos en los que los usuarios manifiestan su disconformidad respecto a cómo ha sido gestionada su solicitud por parte de las empresas operadoras. En efecto, entre los años 2018 y 2020, se ha registrado un promedio anual de 8 953 consultas relacionadas con las solicitudes de bajas del servicio en todos los servicios públicos de telecomunicaciones.

Particularmente, se ha evidenciado casos en los que el proceso de solicitud no se culminó por problemas técnicos, las empresas operadoras no reciben las solicitudes de baja del servicio o se ejecuta sin que el usuario la haya solicitado. La incidencia de estos casos se reporta en el cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
CONSULTAS RELACIONADAS A LAS SOLICITUDES DE BAJA DEL SERVICIO

Detalle de la consulta	2018	%	2019	%	2020	%	Total	%
El abonado solicitó la baja, pero no se ejecutó.	4 036	65%	6 540	69%	5 365	48%	15 941	59%
La empresa no recibe la solicitud de baja.	1 140	18%	1 737	18%	4 211	38%	7 088	26%
La baja de servicio no fue solicitada por el abonado, sin embargo, se ejecuta.	1 077	17%	1 256	13%	1 496	14%	3 829	14%
Total	6 253	100%	9 533	100%	11 072	100%	26 858	100%

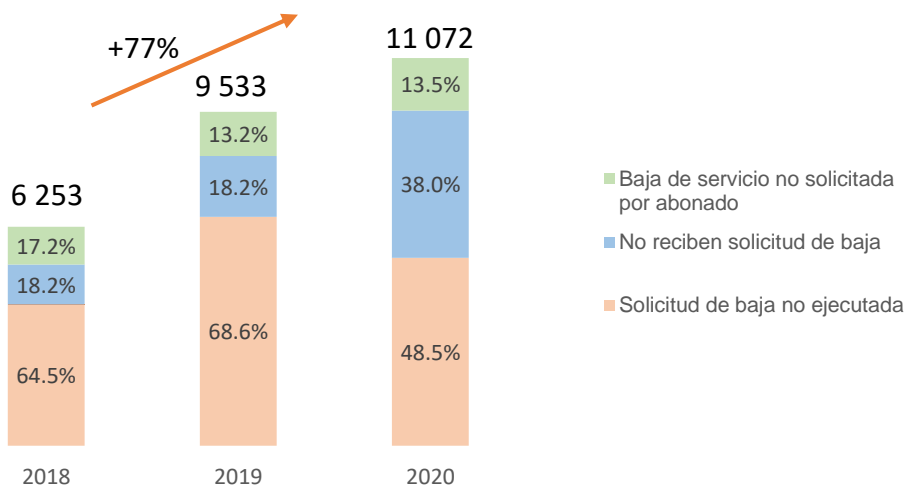
Fuente: Sistema de Atención a Usuarios (ATUS)

Elaboración: OSIPTEL

Comparando los años 2018 y 2020, la cantidad total de consultas respecto al trámite de bajas del servicio se ha incrementado en 77%; siendo el principal problema la solicitud de baja no ejecutada. Cabe señalar que este problema se presenta cuando las empresas operadoras, no ejecutan la solicitud o no logran registrarla. La significancia de este problema se ha reducido en el tiempo, dado que ha pasado de 65% del total de consultas por baja del servicio en el 2018 a 48% en el año 2020, tal como se señala en el gráfico N 3.



Gráfico N° 3
CONSULTAS RESPECTO A LOS TRÁMITES DE BAJA, 2018-2020



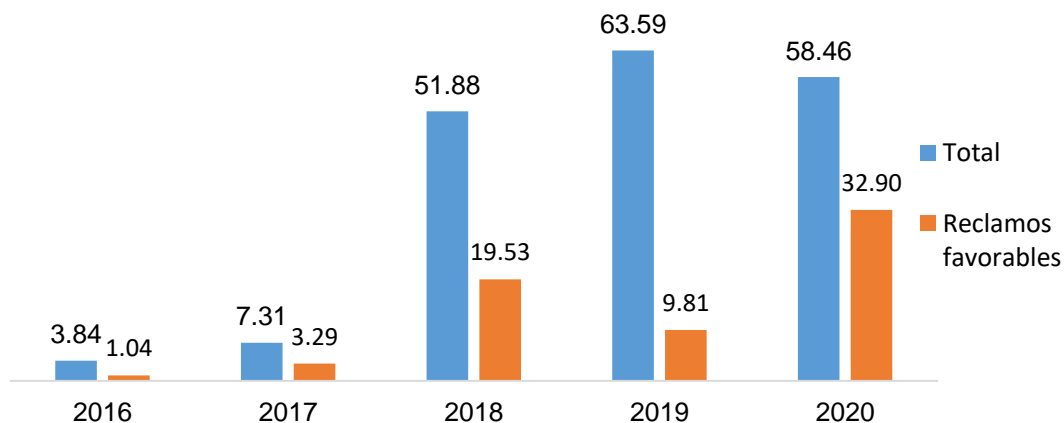
Fuente: Sistema de Atención a Usuarios (ATUS)

Elaboración: OSIPTEL

Asimismo, en el primer trimestre del año 2021 se han presentado un total de 2 382 consultas referidas a problemas con el trámite de baja del servicio, de las cuales el 52,2% corresponden a solicitudes de baja no ejecutadas, el 30,1% a que no se reciben las solicitudes de baja y el 17,7% a bajas no solicitadas por el abonado.

Por otra parte, los usuarios también pueden presentar sus reclamos ante las empresas operadoras de manera formal. Así, entre el año 2016 y 2020, las empresas operadoras han resuelto 185.1 mil reclamos presentados por usuarios respecto al incumplimiento de las solicitudes de baja, de los cuales, 66.6 mil casos fueron declarados como fundados, es decir el 36% del total de casos presentados. Esto implica que las empresas operadoras estarían atendiendo de manera negligente las solicitudes de baja, generando así diversos inconvenientes a los usuarios.

Gráfico N° 4
RECLAMOS POR INCUMPLIMIENTO DE BAJAS, 2016 - 2020
(Miles de solicitudes)



Fuente: PUNKU

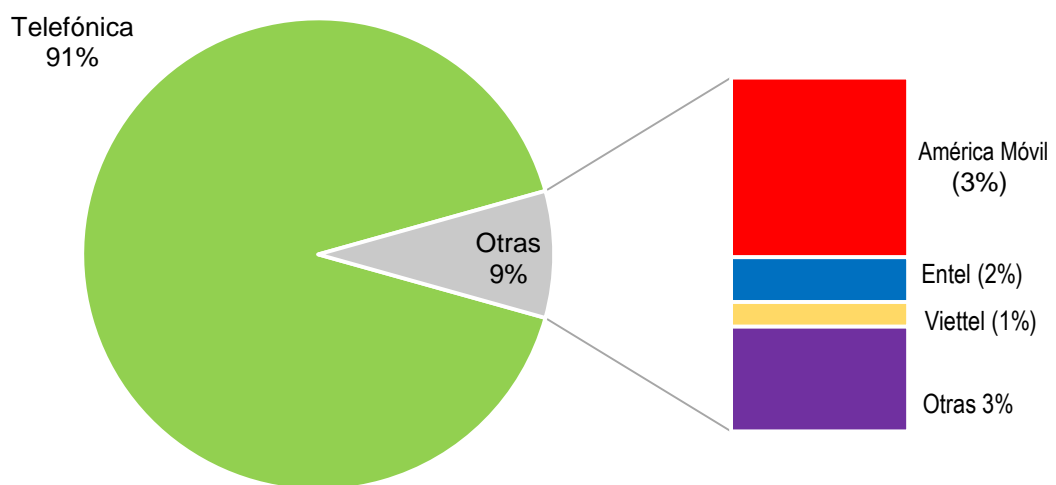
Elaboración: OSIPTEL



En el primer trimestre del año 2021 se resolvieron 12 166 reclamos con materia reclamable relacionada al trámite de bajas del servicio, de estos reclamos 5 820 (el 47,8%) fueron resueltos como favorables para el usuario.

Entre los años 2016 y 2020, la empresa operadora con mayor participación de los reclamos por incumplimiento de bajas de servicio es Telefónica con el 91% del total, es decir 168.1 mil reclamos; le sigue América Móvil con 5.6 mil reclamos (3%).

Gráfico N° 5
RECLAMOS POR INCUMPLIMIENTO DE BAJAS POR EMPRESA, 2016 - 2020



Fuente: PUNKU
Elaboración: OSIPTEL

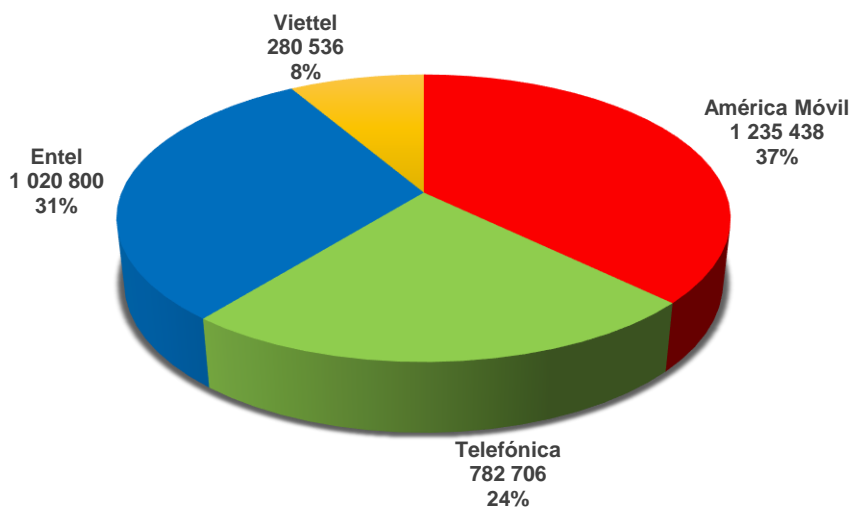
Cabe señalar que, al incumplir la empresa operadora con la ejecución de la baja, el servicio continúa operativo y sigue generando facturaciones y cobros. Al generarse estos sobrecostos, los usuarios presentan reclamos por facturación y no por incumplimiento de baja del servicio, ya que su principal afectación está reflejada en su facturación. En ese sentido, la cantidad de reclamos sobre incumplimiento de bajas se encuentra subestimada, ya que esta cantidad se encuentra repartida en reclamos por facturación y cobro. Este problema de reporte se debe a la falta de un sistema de registro de solicitudes que pueda permitir su correcto monitoreo y fiscalización.

b) Migración de planes tarifarios

En relación con las solicitudes de migración de planes tarifarios en servicios móviles, en el año 2019 se han reportado 3.8 millones de solicitudes, y en el año 2020 se registró 3.3 millones de solicitudes. En el año 2020, la empresa América Móvil ha realizado la mayoría de los trámites de migración para servicios móviles, como se puede apreciar en el gráfico N° 6.



Gráfico N° 6
SOLICITUDES DE MIGRACIÓN SERVICIO MÓVIL POR EMPRESA, AÑO 2020



Fuente: PUNKU
 Elaboración: OSIPTEL

Por otra parte, el OSIPTEL, a través de sus canales de atención al usuario, ha tenido conocimiento de diversos problemas relacionados con la migración de plan tarifario, como se puede apreciar en el cuadro N° 2. En efecto, entre los años 2018 y 2020, se ha registrado un promedio anual de 6 402 consultas relacionadas con las solicitudes a migraciones de plan tarifario. Del mismo modo, estas consultas se desagregan en los siguientes subtemas: (i) el usuario realizó la solicitud de la migración, sin embargo, esta no se ejecuta; (ii) la empresa operadora no quiere aceptar la solicitud de migración solicitada por el abonado; (iii) se realizó una migración no solicitada por el abonado; y (iv) otros problemas.

Cuadro N° 2
CONSULTAS RELACIONADAS AL TRÁMITE DE MIGRACIÓN

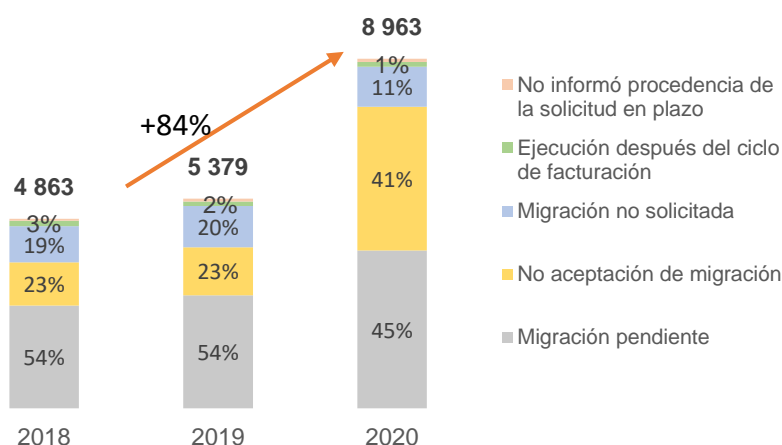
Detalle de la consulta	2018	%	2019	%	2020	%	Total	%
Se realizó la solicitud de migración, pero no se ejecuta	2 632	54%	2 899	54%	4 050	45%	9 581	50%
Las empresas operadoras no aceptan la migración	1 111	23%	1 235	23%	3 687	41%	6 033	31%
Se realizó una migración no solicitada por el abonado	926	19%	1,054	20%	1 022	11%	3 002	16%
Ejecución después del inicio del siguiente ciclo de facturación	144	3%	116	2%	129	1%	389	2%
No informó procedencia de la solicitud en plazo	50	1%	75	1%	75	1%	200	1%
Total	4 863	100%	5 379	100%	8 963	100%	19205	100%

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



Comparando los años 2018 y 2020, la cantidad total de consultas respecto a migraciones del plan tarifario se ha incrementado en 84% y el problema más frecuente ha sido la no ejecución de la solicitud debido a problemas técnicos. Asimismo, este problema se ha reducido en participación de 54% en el 2018 a 45% en el año 2020, tal como se observa en el gráfico N° 7.

Gráfico N° 7
CONSULTAS RESPECTO A LOS TRÁMITES DE MIGRACIÓN, 2018-2020



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

Finalmente, en el primer trimestre del año 2021, se han presentado un total de 2.271 consultas referidas a problemas con el trámite de migración de plan tarifario, de las cuales el 31,2% corresponden a migración pendiente, el 22,8% refieren a no aceptación de la migración, el 13,3% a migraciones no solicitadas y el 1,6% restante representa ejecuciones después del ciclo de facturación y que no se informó la procedencia de la solicitud en plazo.

5.4. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados son: (i) las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones; (ii) los abonados de estos servicios; y, (iii) la entidad encargada de la regulación y fiscalización (OSIPTEL).

5.5. Causas del problema

En esta sección se analizan las causas que explican el alto nivel de inconvenientes con los trámites de baja y migración. Específicamente, se han identificado 3 causas: (a) bajos incentivos para atender estas solicitudes, (b) los usuarios enfrentan costos de aprendizaje y asimetría de información y (c) enfoque reactivo en la fiscalización y monitoreo.

a) Bajos incentivos para atender este tipo de solicitudes

Las empresas operadoras no tienen incentivos para atender y hacer seguimiento a los trámites de bajas y migraciones, debido a que estos trámites suponen probablemente menores ingresos, o incluso la pérdida del cliente. En efecto, en el caso de las bajas de



servicio, las empresas pierden al abonado y todos los ingresos que ello supone; mientras que, en el caso de las migraciones, es probable que los usuarios estén solicitando trasladarse a un plan con una menor renta mensual.

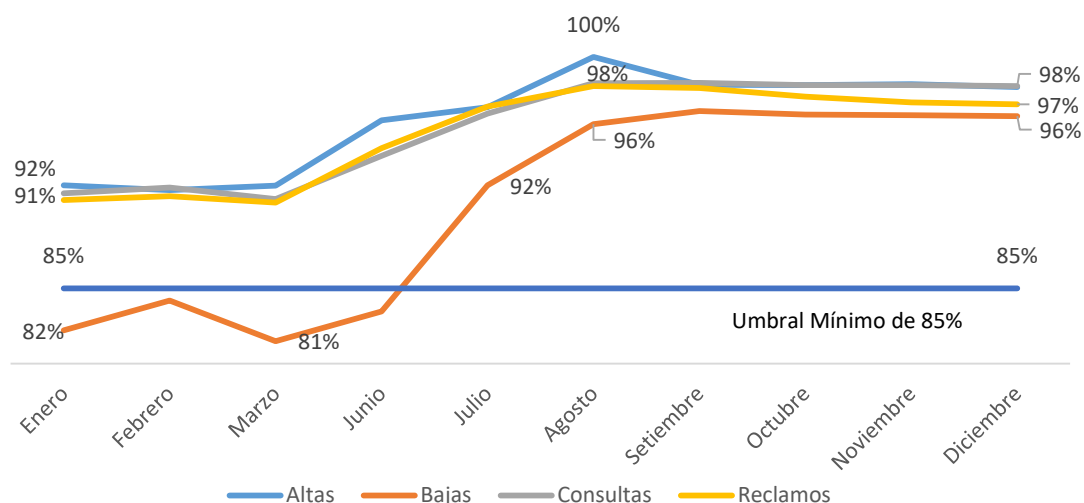
Por el contrario, las empresas operadoras tienen incentivos para convertir las solicitudes de baja y migración en algo complejo y difícil; a fin de hacer desistir a los abonados, o por lo menos retrasar la ejecución de la solicitud. En ese sentido, es probable que las dificultades que experimentan los usuarios al momento de plantear estas solicitudes se configuren como un costo de transacción o un costo de cambio.

Para evidenciar lo señalado, utilizaremos como referencia el indicador de Tiempo de Espera de Atención Presencial (TEAP), establecido en el Reglamento de Calidad de la Atención a Usuarios por parte de las empresas operadoras de servicios de telefonía fija y servicios públicos móviles, aprobado mediante Resolución N° 127-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias (en adelante, Reglamento de Atención).

El indicador TEAP mide la rapidez con la que se atiende presencialmente a los abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones, existen 4 tipos de trámites que son evaluados por este indicador, los cuales son: altas, consultas, bajas y reclamos. Asimismo, el TEAP mide el porcentaje de usuarios que fue atendido en menos de 15 minutos y la meta establecida para este indicador es que al menos el 85% de los usuarios sea atendido presencialmente en menos de 15 minutos.

Al respecto, se observa que, de enero a diciembre del año 2020, el indicador TEAP tuvo el peor desempeño para los abonados que se acercaron a solicitar la baja; es decir, este tipo de trámite tiene un mayor porcentaje de abonados que esperan más de 15 minutos para ser atendido, ver gráfico N° 8. Esto evidencia que las empresas operadoras les otorgan una menor importancia a las solicitudes de baja de servicio, y que, por ello, los usuarios enfrentan mayores tiempos de espera cuando buscan dar por terminado un contrato de servicios.

Gráfico N° 8
RESULTADOS DE INDICADOR TEAP POR TIPO DE TRÁMITE – 2020



Fuente: Empresas operadoras
Elaboración: OSIPTEL



b) Los usuarios enfrentan costos de aprendizaje y asimetría de información

En el mercado de telecomunicaciones, el abonado promedio no necesariamente podría encontrarse adecuadamente informado; ello debido a que el uso de los servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, la telefonía móvil y el acceso a Internet, tiene un carácter masivo y llega a todos los segmentos de la sociedad. En efecto, el perfil de los abonados es bastante heterogéneo en términos de nivel de educación, ocupación, edad, entre otros aspectos; todo ello hace que los niveles de conocimiento de sus derechos y de las normas sea variado.

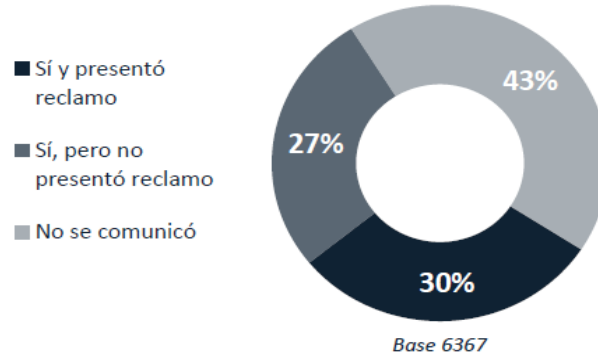
Asimismo, se debe considerar que, debido a la dinámica e innovación del mercado de telecomunicaciones, las normas también suelen ir cambiando o actualizándose, lo cual es probable que a los abonados les genere cierta confusión. Por ello, se podría decir que los costos de aprendizaje son un factor que explica la incidencia de problemas con las solicitudes de baja de servicio y migración de plan tarifario.

De otro lado, las empresas operadoras cuentan, principalmente, con dos ventajas: i) comprenden a detalle las características del sector; y ii) participan activamente de los cambios que se suscitan en el marco normativo. Respecto al punto i), en la revisión de expedientes de reclamos de primera instancia, se ha encontrado evidencia de atención inadecuada a los usuarios que desean realizar la baja de su servicio, porque beneficiándose de su falta de conocimiento, las empresas operadoras direccionan el trámite a una suspensión temporal del servicio. Con relación al punto ii), las empresas operadoras tienen la oportunidad de brindar comentarios a los cambios normativos que se suscitan y el OSIPTEL debe responder a los mismos; en cambio, los usuarios suelen interesarse en los cambios normativos solo cuando surge un problema particular.

Por otra parte, los usuarios que enfrentan problemas con las empresas operadoras, en general no suelen comunicarlo, por lo que utilizan otras opciones como cambiar de plan o darse de baja. Así, del Estudio del Nivel de Satisfacción del Usuario 2020, se observa que, en el servicio de telefonía móvil, aproximadamente el 70% de usuarios que presentan un problema, no lo comunican a la empresa operadora (43%) o lo comunican, pero no presentan un reclamo (27%), como se puede apreciar en el gráfico N° 9. En ese sentido, no es suficiente considerar como el total del problema solo las estadísticas de reclamos o comunicaciones presentadas por los usuarios, debido a que hay un gran porcentaje de usuarios que no lo comunican.



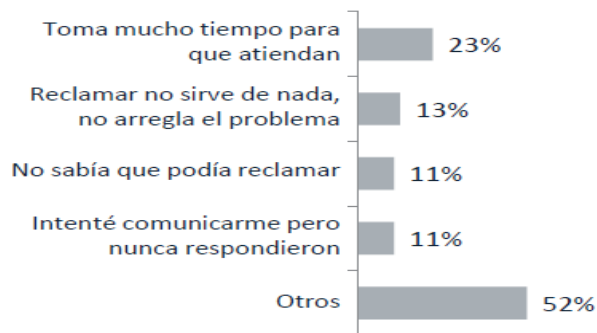
Gráfico N° 9
RESULTADOS DE GRADO DE COMUNICACIÓN DEL PROBLEMA⁷



Fuente: Arellano Marketing

Al consultar a los usuarios el motivo de no presentar el reclamo, se identificó que tienen la percepción de que les toma demasiado tiempo la espera (23% del total de usuarios) o la empresa no solucionará el problema (13% del total). Esto implica que, en realidad, la dimensión de los problemas en las bajas y migraciones podría ser mayor que la cantidad de usuarios que manifestaron su inconveniente en los canales de atención del OSIPTEL o la cantidad de reclamos fundados.

Gráfico N° 10
MOTIVOS DE NO PRESENTACIÓN DE RECLAMOS



Fuente: Arellano Marketing

c) Enfoque reactivo en el monitoreo y fiscalización

De los casos analizados en los informes de fiscalización por bajas y migraciones hasta diciembre de 2020, se ha encontrado que el 66.1% de casos no se ejecutó la baja en los plazos establecidos, en el 11.9% de las solicitudes de bajas o de migraciones no se pueden hacer efectivas porque el árbol de opciones no permite al usuario acceder al asesor, sino que, por el contrario, devuelve cíclicamente a las opciones iniciales. En la tabla adjunta se puede apreciar que las empresas operadoras incurren en este tipo de incumplimientos.

⁷ La participación de las respuestas a la pregunta: “¿Comunicó a su operador sobre este problema para que lo atienda?”



Asimismo, también se ha identificado casos en los cuales se condiciona la baja o migración al pago del monto adeudado y casos en los que, pudiendo hacerse el trámite en el canal telefónico, se deriva la solicitud al canal presencial o al WhatsApp. Asimismo, al colocar dificultades a estos trámites como el condicionamiento a pagos, se corrobora que la empresa operadora no cuenta con incentivos para realizar estos trámites, motivo por el cual se incrementan los costos de transacción.

Cuadro N° 3
CASOS DE INCUMPLIMIENTOS REPORTADOS EN LOS EXPEDIENTES DE SUPERVISIÓN DE SOLICITUDES DE BAJA Y MIGRACIONES

Conducta	América Móvil	Entel	Telefónica	Viettel	Total	%
(1) No se ejecuta la baja en el plazo	-	-	78	-	78	66.1%
(2) Condicionamiento a pago	-	4	1	-	5	4.2%
(3) Derivado a WhatsApp	-	-	2	-	2	1.7%
(4) Derivado a canal presencial	-	6	-	-	6	5.1%
(5) No permite llegar al asesor	-	-	6	8	14	11.9%
(6) Se corta la llamada	11	-	-	2	13	11.0%
Total	11	10	87	10	118	100%

Fuente: Informes de fiscalización . **Elaboración:** OSIPTEL.

Adicionalmente a ello, en los canales de atención del OSIPTEL se identificaron alrededor de 155 casos de usuarios a mayo de 2021, con posibles incumplimientos en los trámites de bajas y migraciones por parte de las empresas operadoras, los cuales se trasladaron a la Dirección de Fiscalización e Instrucción para la adopción de medidas correspondientes.

Debido a la elevada cantidad de problemas e incumplimientos detectados, se realizan procedimientos de monitoreo y fiscalización , pero estas actividades se dificultan debido a las siguientes desventajas: (i) las empresas operadoras cuentan con distintos tipos de plataformas del registro de los trámites de baja de servicio y migración, (ii) si el usuario no cuenta con el código de solicitud del trámite, no es posible comprobar si hubo omisión del registro del trámite, y (iii) las acciones de monitoreo y fiscalización son aleatorias, y no necesariamente representan la totalidad de problemas de los abonados.

Así, la experiencia más reciente, relacionada a la obtención de información que se realizó a una empresa operadora, para que remita información de las bajas y migraciones, se advirtió que la misma tuvo una serie de inconvenientes para presentar la información requerida dentro de los plazos establecidos por el Regulador, que según la referida empresa requería generar manualmente los reportes, entre otros aspectos, situación que no contribuyó al objetivo requerido por el Regulador.

En general, se aprecia que el OSIPTEL tiene limitaciones para identificar los problemas relacionados con las solicitudes de baja y migración; ello debido a que en la actualidad se depende de la información reportada de las empresas operadoras a través de mecanismos de cartas. Esta forma de obtener la información supone diversos problemas para el monitoreo y la fiscalización , dado que con frecuencia se requieren diversas interacciones para subsanar la información reportada, por lo que las unidades encargadas



de la fiscalización tienen que asignar un tiempo adicional de trabajo para evaluar la consistencia de la información.

En ese sentido, el actual sistema de información depende de procedimientos de requerimientos de información que reducen la eficacia de la fiscalización, y por ello no ha contribuido significativamente en la mitigación de los problemas observados en las bajas y migraciones.

5.6. Permanencia del problema en caso de no intervención

Al respecto, la decisión de migrar o dar de baja el servicio, en muchos casos es una opción frente a un plan tarifario que no cumple con las expectativas o una empresa operadora cuyo servicio no ha sido satisfactorio.

En este contexto, la inadecuada atención de estas solicitudes se configura como un factor que agudiza más la insatisfacción del usuario o abonado, y puede generar sentimientos de decepción con las empresas operadoras. Cabe señalar que, según la Encuesta de satisfacción de los usuarios de telecomunicaciones del año 2020, los niveles de insatisfacción general alcanzaron el 67% en Internet fijo, 52% en telefonía fija, 46% en telefonía móvil y 48% en televisión de paga, y podrían empeorar en el tiempo si no se atiende adecuadamente los problemas que afectan a los usuarios y abonados.

Asimismo, también se debe considerar que el mercado de las telecomunicaciones se encuentra en constante crecimiento, por lo que naturalmente la cantidad de solicitudes de bajas y migraciones se mantienen elevadas. Esto implica que, bajo estas nuevas condiciones de mercado, el OSIPTEL requiere disponer de un sistema de información adecuado, que le permita identificar los problemas en las solicitudes bajas y migraciones de manera oportuna y temprana. En el caso que no se aborde esta problemática, resulta probable que se incrementen mayores oportunidades y espacios para conductas negligentes por parte de las empresas operadoras.

6. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE DE LEGAL

6.1. Objetivo de la intervención

Reducir los problemas de los abonados y la insatisfacción que genera una inadecuada atención, por parte de las empresas operadoras, a las solicitudes de baja de servicio, migración de plan tarifario y otras solicitudes⁸.

6.2. Objetivos específicos

- Incentivar a las empresas operadoras para que atiendan de manera diligente y conforme a la normativa vigente, los trámites de baja y migración.
- Proveer a los abonados de herramientas de información que les permitan dar seguimiento a sus solicitudes baja y migración.
- Mejorar la capacidad del OSIPTEL en el seguimiento y monitoreo de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario.

⁸ Las otras solicitudes serán evaluadas en su oportunidad.



6.3. Base legal

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 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.
- Artículo 24° del 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.
- Artículo 120° del TUO de las Condiciones de Uso, la empresa operadora tiene la obligación de suministrar al abonado y al OSIPTEL, cuando le sea requerido, la información que acredite la solicitud y/o aceptación de los actos señalados en el artículo 117°, incluye la contratación del servicio, migración de planes tarifarios y baja del servicio.

7. ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS DISPONIBLES

7.1. Descripción de las alternativas disponibles

De conformidad con lo expuesto previamente, se han identificado dos alternativas para abordar el problema de las solicitudes de baja y migración.

- Alternativa 1: Mantener el esquema regulatorio vigente.
- Alternativa 2: Implementar un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas y migraciones.

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

a) Alternativa N° 1: Mantener el esquema regulatorio vigente

Descripción

Considerando lo establecido en el artículo 120° del TUO de las Condiciones de Uso, la empresa operadora tiene la obligación de mantener la información relacionada, entre



otras, con la baja de servicio y migración de plan tarifario, a fin de que el OSIPTEL pueda requerirlas.

Asimismo, el incumplimiento de lo previsto en el artículo 120° se encuentra tipificado como una infracción leve. Usualmente, este requerimiento de información se ha formulado de manera reactiva cada vez que han surgido casos y problemas de abonados que el OSIPTEL ha tenido conocimiento a través de sus canales de atención.

Ventajas

- a. Supone un menor costo en la administración de la información, principalmente para las empresas operadoras.

Desventajas

- a. La información actual de la baja y migración no permite anticipar potenciales problemas, o por lo menos tener una detección temprana.
- b. Los abonados no disponen de un sistema que les permita hacer un seguimiento de sus solicitudes de baja y migración.
- c. Genera oportunidades para una atención negligente de las solicitudes de baja y migración.
- d. Los campos de información de las solicitudes de baja y migración son distintos por parte de las empresas operadoras, no son uniformes, lo cual no contribuye con las respuestas al requerimiento del regulador para el seguimiento y monitoreo de la información.

b) Alternativa N° 2: Establecer un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migración de plan tarifario

Descripción

Esta propuesta consiste en implementar un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones del plan tarifario, en el cual las empresas operadoras registrarán la información de dichos trámites. Cabe señalar que, con este sistema, el registro se realizará los siete (7) días de la semana, conforme a los horarios y campos de información que se establezcan en las especificaciones técnicas.

Asimismo, el sistema aplicará a todo tipo de baja y migraciones, tanto las solicitadas por los usuarios, como las ejecutadas por las empresas operadoras, con la finalidad de determinar las bajas y migraciones que, por algún motivo, no han sido atendidas como corresponde o aquellas bajas y migraciones que se han ejecutado de forma indebida, así se podrán hacer los cruces correspondientes para verificar el origen del problema.

Ventajas

- a. La implementación de este sistema generará incentivos para que las empresas operadoras ejecuten correctamente las solicitudes de baja y migración; y por ende contribuirá a reducir la incidencia de problemas relacionados con estas solicitudes.
- b. Mejora el procedimiento de monitoreo y fiscalización de incumplimientos realizados por las empresas operadoras, ya que no solo se limita a evaluar los casos presentados a través de una denuncia, sino que también permite un monitoreo permanente de las solicitudes de baja y migración.
- c. Transparencia de acceso a la información en los trámites de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, dado que cada abonado podrá



consultar a través de la página web institucional del OSIPTEL el estado de su solicitud de baja y migración.

- d. El uso de herramientas digitales incrementa la eficiencia del regulador, así como también de las empresas operadoras.

Desventajas

- a. La brecha en el acceso a Internet y a las nuevas tecnologías no permitiría que todos los abonados de los servicios públicos de telecomunicaciones accedan en igual proporción a los beneficios que ofrece esta herramienta digital.
- b. La implementación de este sistema generará costos de implementación y operación al OSIPTEL y a las empresas operadoras, ya sea por la administración de la base de datos por parte del OSIPTEL o la adecuación de los sistemas de las empresas operadoras.

7.2. Análisis de alternativas

En esa sección se evalúa y estima el impacto de las alternativas señaladas en la sección anterior, mediante un análisis Costo-Beneficio.

a) Metodología y supuestos

Para los cálculos efectuados en el presente informe se han considerado los siguientes supuestos generales:

- Horizonte de evaluación: 5 años
- Tasa de Descuento Social brindada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), es decir 8.5%⁹.
- Para la estimación de los parámetros de este modelo se está considerando la información del 2019, ello debido a que los indicadores relacionados con las solicitudes de bajas y migraciones correspondientes al año 2020 tienen un comportamiento atípico, originado por el período de aislamiento social decretado por el gobierno a causa de la propagación del COVID-19.

b) Beneficios

Considerando que, con la implementación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario, se espera que se reduzcan los reclamos y problemas relacionados con estos trámites, los beneficios de este Sistema se tendrían que conceptualizar como una reducción de la afectación generada, la cual a su vez supone una menor incidencia de reclamos por estos conceptos.

Para ello, primero, se estima la afectación generada en el escenario base; segundo, se estima la afectación que habría cuando se implemente la alternativa 2, dado que no se contempla llegar a un escenario de disuasión total. Finalmente, los beneficios de implementar este Sistema serán iguales a la diferencia entre la afectación del escenario base y la afectación con la alternativa 2.

En ambas estimaciones se consideran 2 tipos de afectación: (i) Afectación experimentada a causa del problema y (ii) Afectación generada por tener que reclamar y solicitar ayuda al OSIPTEL. Formalmente, esto se puede expresar de la siguiente manera:

$$\text{Afectación} = AE + AR \quad (1)$$

⁹ Informe de actualización de la tasa social de descuento (MEF), pág. 92



Donde:

AE es la afectación experimentada.

AR es la afectación por reclamar o solicitar atención ante el OSIPTEL.

La afectación experimentada (*AE*) se calcula a partir del tiempo entre el momento en que fue planteada la solicitud y el momento en que el abonado logra resolver el problema. Específicamente, se asume que cuando la baja no se ejecuta en el plazo establecido, es posible que al usuario le sigan facturando el servicio o no pueda contratar con otra empresa; de la misma manera, en el caso de la migración, se asume que el abonado puede sufrir una incorrecta facturación debido a que no ha sido migrado al nuevo plan. Con la finalidad de monetizar este tiempo, se ha optado por aplicar el gasto promedio en servicios públicos de telecomunicaciones, estimado a partir de la encuesta ERESTEL 2019, el cual es en promedio S/ 77 mensual y su valor equivalente en días es S/ 2.57. Específicamente, esta afectación se estima con la siguiente expresión:

$$AE = A * t * V_d \quad (2)$$

Donde:

A es la cantidad de afectados en la tramitación de solicitudes de migraciones y bajas.

t es el total de días que duró la afectación.

V_d es el valor por día.

En el caso de la afectación por reclamar a la empresa operadora o solicitar ayuda al OSIPTEL, se está valorizando la incomodidad que experimentan los abonados cuando tienen que iniciar acciones para hacer respetar sus derechos. En efecto, una vez que los abonados son conscientes de que la empresa operadora no ha cumplido con su solicitud o incluso no la ha admitido a trámite, el abonado suele tener que realizar llamadas telefónicas con la finalidad de ser escuchado, y si ello no ocurre, recurrirá al OSIPTEL. Todas estas acciones suponen una afectación, debido a que cada llamada para recibir atención no es propiamente corta en su duración; por el contrario, muchas veces el abonado debe esperar más de 14 minutos para que se le resuelva el problema. En consideración a estos supuestos, se plantea la siguiente expresión:

$$AR = A * t_{ll} * LL * V_m \quad (3)$$

Donde:

t_{ll} es la duración promedio de las llamadas en minutos

LL es el número de llamadas que en promedio se tienen que realizar para ser atendidos por la empresa operadora o el OSIPTEL.

V_m es el valor por minuto

b.1 Estimación de los afectados en el escenario base

Al respecto, la cantidad de afectados podría ser igual al total de los reclamos resueltos como favorables. En el caso de los trámites de bajas del servicio, en el año 2019, se dieron 9 809 reclamos favorables; mientras que, en el caso de los reclamos por migraciones, su cantidad se extrapola a partir de la información reportada en el ATUS, estimándose así una cantidad de afectados de 5 535¹⁰. Sumando ambos valores se obtiene un total de afectados igual a 15 344 al año, como se puede apreciar en el cuadro N° 4.

¹⁰ Debido a que no se reporta de manera separada los reclamos por problemas con migración del plan, se estimó esta cantidad, tomando como referencia la relación existente de problemas con el trámite de bajas y



Cuadro N° 4: Estimación de afectados de la Alternativa 1

Solicitud	Consultas ATUS	Porcentaje	Afectados	Porcentaje
Bajas	9 533	64%	9 809	64%
Migraciones	5 379	36%	5 535	36%
Total	14 912	100%	15 344	100%

Nota: Los afectados en solicitudes de migraciones se obtiene de los reclamos favorables al usuario.

Elaboración: OSIPTEL.

b.2 Estimación de los afectados en la alternativa 2

Asumiendo que la implementación de un sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización, con características de automatización, significará una mayor eficiencia y eficacia en las labores de fiscalización, lo esperable es que se incremente la probabilidad de detección. Si la empresa operadora no altera su conducta negligente, tendría que asumir una mayor multa esperada. No obstante, por racionalidad, la empresa operadora optará por mejorar su conducta, y se logrará el objetivo de mitigar el problema, en este caso, reducir la cantidad de problemas en las solicitudes de baja de servicio y migración de plan tarifario.

Al respecto, se debe señalar que, en el escenario base, la probabilidad de detección debería ser baja, debido a que el regulador tiene una estrategia de fiscalización reactiva, la cual depende de las denuncias de los abonados o usuarios. Considerando que, en el año 2019, hubo 1 657 casos de bajas de servicio y migración evaluados dentro de un proceso de fiscalización y 15 344 afectados en ese año, la probabilidad de detección sería 11% para este tipo de solicitudes, como se puede apreciar en el cuadro N° 5. Cabe señalar que esta probabilidad de detección es la que corresponde a una fiscalización reactiva que no dispone de un sistema de registro y seguimiento.

Por otra parte, es de esperarse que la probabilidad de detección se incremente cuando se implemente un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización, tal y como ha sucedido con las supervisiones de los trámites de portabilidad, donde existe un sistema semejante. Para determinar la probabilidad de detección en los casos de portabilidad, se ha considerado que en el año 2019 ha habido 7 669 casos sancionados respecto a un total de 10 487 afectados, valor obtenido a partir de las consultas en el ATUS. Esto implica una probabilidad de detección de 73%, como se puede apreciar en el cuadro N° 5.

Cuadro N° 5: Estimación de la probabilidad de detección

Solicitud	Afectados (A)	Casos sancionados (B)	Probabilidad de detección (B/A)
Bajas y migraciones	15 344	1 657	11%
Portabilidad	10 487	7 669	73%

Nota: Los afectados en solicitudes de portabilidad se estima a partir de las consultas ATUS.

Elaboración: OSIPTEL.

problemas con el trámite de migración de usuarios que acuden al OSIPTEL, dicha relación es aproximadamente de 2 a 1.



Por otra parte, a partir de la información reportada en la página web del OSIPTEL acerca de las multas impuestas, se ha identificado que, de los expedientes de supervisión iniciados en el año 2019, las empresas operadoras han pagado por concepto de multas cerca de S/ 961 mil y S/ 228 mil por infracciones relacionadas con las bajas de servicio y las migraciones, respectivamente, significando un total de S/ 1.19 millones.

En este contexto, asumiendo que las empresas operadoras no quieren incrementar sus pagos por multa y que la nueva probabilidad de detección es de 73%, las empresas operadoras optarán por reducir la cantidad de afectados a 2 266 casos; es decir, una reducción de 85%.

b.3 Afectación generada

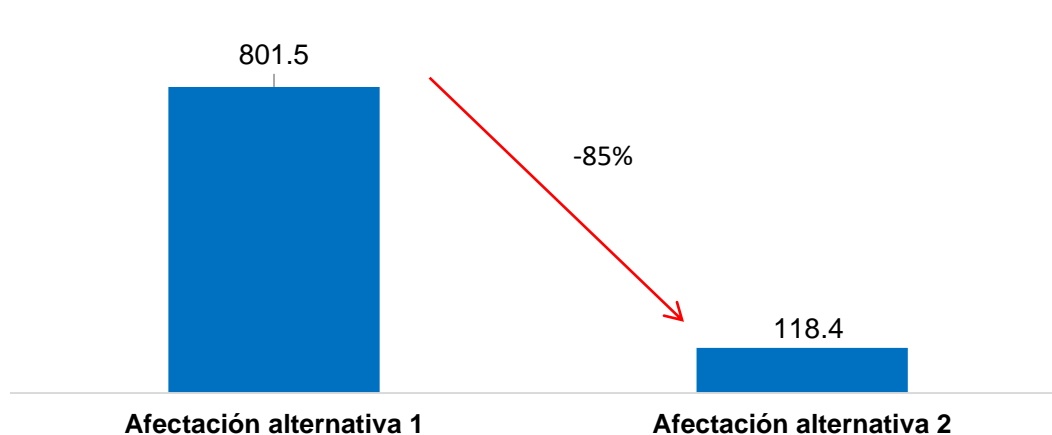
Con la finalidad de valorizar la afectación en el escenario base y en la alternativa 2, se han asumido los siguientes valores:

Cuadro Nº 6: Parámetros del modelo

Variables	Valor	Sustento
Gasto promedio diario	S/ 2.57	ERESTEL 2019, gasto promedio mensual S/ 77
Duración de la llamada (en minutos)	14.5	Informe 41-GPSU/2019, información de enero 2019
Valor del minuto de llamada	S/ 0.10	ERESTEL 2019, ingreso mensual promedio es S/ 1390
Número de llamadas promedio	3.26	Información de todo el año 2019 del registro de llamadas en el sistema INCONCERT

Considerando estos parámetros y la metodología descrita, se han obtenido los resultados que son reportados en el siguiente gráfico:

Gráfico Nº 11
ESTIMACIÓN DE LA AFECTACIÓN ANUAL POR ALTERNATIVA
(Miles de soles)



Elaboración: OSIPTEL.



Finalmente, de la diferencia del valor de las afectaciones totales entre las alternativas 1 y 2 se obtiene el beneficio incremental anual de la alternativa 2, el mismo que asciende a S/ 683 mil al año. Dicho monto traído a valor presente, en un horizonte temporal de 5 años y usando una tasa de descuento anual de 8.5%, es equivalente a S/2.69 millones.

c) Costos

Con respecto a los costos, se ha considerado pertinente incluir los costos que deberán asumir las empresas operadoras en la adecuación de sus sistemas comerciales a esta nueva obligación regulatoria. No obstante, en el caso de las inversiones y costos que asumirá el OSIPTTEL, estos no tendrían que formar parte del Análisis Costo Beneficio de esta norma, debido a que los recursos que se emplearán provienen del aporte por regulación y fiscalización, y no requieren de ninguna transferencia adicional del erario.

Por otra parte, se considera que los costos de desarrollo e implementación del Sistema serán asumidos en gran proporción por el OSIPTTEL; y, por tanto, las empresas operadoras no tendrían por qué realizar grandes inversiones. Cabe señalar, que los costos incrementales de las empresas operadoras son mínimos debido a que ya cuentan con personal contratado para realizar los registros de los trámites mencionados.

Al respecto, con la finalidad de estimar los costos realizados por las empresas operadoras, se buscó la cotización de proyectos con funcionalidades similares realizados en otros entes reguladores; y se obtuvo como resultado que el costo de implementación del sistema podría ascender a S/ 95 mil¹¹ por empresa operadora. Asumiendo que sean 4 las empresas operadoras que estarán sujetas a esta obligación, se obtiene un costo total de S/ 0.38 millones.

7.3. Propuesta de solución

Por lo tanto, el resultado del Análisis Costo Beneficio señala que la alternativa 2, que implica implementar un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las solicitudes de bajas y migraciones, genera un beneficio total, a valor presente, de S/ 2.69 millones. Asimismo, descontando los costos de implementación, el beneficio neto, a valor presente, es S/ 2.31 millones en un horizonte de 5 años.

Cuadro N° 7
BENEFICIO NETO A VALOR PRESENTE DE LA ALTERNATIVA 2

	Millones de soles
Beneficio Total	S/ 2.69
Costo Total	S/ 0.38
Beneficio Neto	S/ 2.31

Elaboración: OSIPTTEL.

Considerando estos resultados, se recomienda implementar la alternativa 2, dado que genera una mejora en el bienestar de los abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

¹¹ Calculado del promedio de la cotización de los proyectos “Contratación del servicio de procesamiento y consolidación de la información reportada y generada en los procesos de supervisión” de OSINGERMIN y “Contratación del servicio de soporte técnico y actualización de la plataforma de optimización WAN Riverbed o equivalente” de la SBS, cotizados en S/ 98 000 y S/ 93 964, respectivamente.



8. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN SELECCIONADA

En la sección anterior, se encontró que la alternativa 2 es la que genera un mayor beneficio social; y, por tanto, resulta recomendable establecer un sistema de monitoreo y seguimiento de las bajas y migraciones. En consideración a ello, en esta sección se plantean las acciones que se tendrían que adoptar, a fin de poder implementar o aplicar la alternativa de solución elegida. Específicamente, en la subsección 8.1 se plantea la fórmula normativa que tendría que aprobarse y los lineamientos generales para poner en operación el referido sistema; y en la subsección 8.2 se plantea el régimen sancionador que tendría que aprobarse para garantizar que las empresas operadoras cumplan con estas nuevas obligaciones.

Cabe señalar que, el Sistema servirá de utilidad para registrar y monitorear otro tipo de solicitudes, las cuales podrían tener un mayor grado de relevancia según la evolución y las necesidades del mercado, como en su momento fueron las solicitudes de fraccionamiento de deuda, los cortes por falta de pago, o como podrían ser las suspensiones temporales del servicio.

Asimismo, es importante mencionar que el Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización permitirá contar con la información, por ejemplo, de todas las bajas y migraciones solicitadas por los usuarios, todas las bajas y migraciones ejecutadas por las empresas operadoras, y de esta manera, determinar, las bajas y migraciones que por algún motivo no han sido atendidas como corresponde o aquellas bajas o migraciones que se han ejecutado de forma indebida. Todo ello, permitirá realizar un mejor análisis de lo que está sucediendo en cada uno de los trámites, monitorear los mismos y con ello buscar que las empresas operadoras incrementen sus niveles de diligencia y sus estándares de atención a los usuarios.

De otro lado, con relación al ámbito de aplicación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario, se considera recomendable adoptar un enfoque de regulación asimétrica, la cual se focalice en las empresas operadoras con mayor cuota de mercado e incidencia de problemas con este tipo de solicitudes. Al respecto, como se ha identificado en la sección 5.3 del presente informe, las empresas operadoras que tienen más reclamos por las solicitudes de baja de servicio son Telefónica, América Móvil, Entel y Viettel; las cuales precisamente son las que tienen más de 500 mil abonados o conexiones. Cabe señalar que esta cantidad de abonados se ha utilizado como umbral para determinar la aplicabilidad de varias obligaciones que el OSIPTEL ha establecido, como es el caso de los artículos 8-A y 10-A del TUO de las Condiciones de Uso; así como también en el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Por lo tanto, se propone establecer que la obligatoriedad de implementar este Sistema se restrinja a las empresas operadoras que superen este umbral.

El alcance de la presente norma excluirá los servicios contratados en el marco de convocatorias o negociaciones de carácter público o privado en las cuales la oferta ha sido diseñada de manera específica, y aquellos abonados con la condición de persona jurídica que tienen registrados bajo su titularidad diez (10) o más servicios. Ello, dado que las personas jurídicas por las características de los servicios que contratan, pueden acordar con la empresa operadora plazos y fechas de instalación que se sujetarían a las necesidades del sector corporativo. Asimismo, se debe indicar, que en atención a la



información obtenida en los servicios públicos móviles se observó que el 99% de abonados tiene menos de 10 servicios. Cabe indicar que, abonados del servicio público móvil con estas características representan menos del 1% del total de conexiones de las empresas operadoras que cuentan con más de 500 mil abonados. En ese sentido, excluir a los mencionados abonados no afecta el objetivo principal de la norma y facilita las labores de registro en el Sistema.

8.1. Fórmula normativa

Considerando que la implementación de un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario supone crear nuevas obligaciones a las empresas operadoras, estas podrían ser incluidas en una norma ya existente, como por ejemplo en el artículo 120° del TUO de las Condiciones de Uso. No obstante, el TUO de Condiciones de Uso, debe ser más concebido como una norma en la que se integran los derechos de los usuarios, y no tanto las obligaciones de información y reporte de las empresas operadoras.

En línea con esta idea, resulta recomendable establecer una norma independiente, la cual, al ser específica, pueda ser fácilmente identificable por los administrados. Por lo tanto, se propone la emisión de una nueva norma, cuyo contenido sea el siguiente:

NORMA QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO, MONITOREO Y FISCALIZACIÓN DE BAJAS Y MIGRACIONES

Artículo 1.- Objeto

La presente norma tiene por objeto implementar el Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario, de acuerdo a lo establecido en el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones a fin de promover su atención oportuna, y con ello incrementar la satisfacción de los abonados.

Artículo 2.- Alcance

La presente norma es aplicable a las empresas operadoras del servicio público móvil, servicio de acceso a Internet, servicio de televisión de paga y telefonía fija, que cuenten con más de 500 000 abonados, respecto de la información de las bajas del servicio y migraciones del plan tarifario.

Se excluye del alcance de la presente norma los servicios contratados en el marco de convocatorias o negociaciones de carácter público o privado en las cuales la oferta ha sido diseñada de manera específica, y aquellos abonados con la condición de persona jurídica que tienen registrados bajo su titularidad diez (10) o más servicios.

Artículo 3.- Reporte de la información de las solicitudes y ejecución de bajas y migraciones

La empresa operadora debe reportar a través del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización del OSIPTEL la información de las bajas y migraciones solicitadas por sus abonados o ejecutadas por la empresa operadora, en la forma y detalle establecido en el Instructivo Técnico que, para tal efecto, apruebe el OSIPTEL.

Dicha información según corresponda, contiene:

a) Los datos del abonado del servicio,



- b) El código de pedido, el canal de presentación de la solicitud, la fecha de solicitud,
- c) El tipo de servicio, número o código de servicio, la modalidad de contrato (prepago, postpago o control), el tipo de contrato (plazo forzoso o indeterminado), el plan contratado (origen y/o destino, según corresponda),
- d) El tipo de solicitud: baja y migración,
- e) La fecha programada para la baja y migración,
- f) La fecha de ejecución de la baja y la migración,
- g) El motivo de las solicitudes y ejecución de la baja: a solicitud del abonado sin expresión de causa; portabilidad numérica; falta de recarga; falta de pago; fallecimiento del abonado; insolvencia o extinción de la persona jurídica; problemas de calidad de servicio; por aplicación de tarifas distintas a las contratadas; por eliminación de la señal de programación del servicio de televisión de paga; falta de instalación, activación y/o traslado; por no acreditación del mecanismo de contratación; uso indebido; y uso prohibido.
- h) El motivo de las solicitudes y ejecución de la migración: a solicitud del abonado, desistimiento de la migración y habilitación del tope de consumo.

Artículo 4.- Periodicidad de la entrega y recojo de la información de las solicitudes y ejecución de bajas y migraciones

La empresa operadora entrega de forma diaria, los siete (7) días de la semana, a través del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización del OSIPTEL, la información de las bajas y migraciones solicitadas por sus abonados o ejecutadas por la empresa operadora de forma unilateral, conforme a los horarios, especificaciones y periodos de información establecidos en el Instructivo Técnico.

Asimismo, la empresa operadora recoge de forma diaria la información de los errores en el reporte, bajas no ejecutadas y otras observaciones identificadas por parte del OSIPTEL respecto de los referidos reportes, conforme al horario, especificaciones y periodos de información establecidos en el Instructivo Técnico. La empresa operadora en la siguiente entrega de información debe remitir la información subsanada.

El Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización del OSIPTEL, en forma diaria informa a la empresa operadora respecto de las bajas y migraciones sobre las cuales debe tomar alguna acción.

Artículo 5.- Responsabilidades

La empresa operadora del servicio público de telecomunicaciones es responsable de:

- a) Verificar la consistencia, coherencia y validez de la información reportada, de tal forma que los campos enviados no se encuentren vacíos, correspondan a la información requerida, no comprendan datos inexactos y se encuentren en el formato solicitado.
- b) Subsanar los reportes en el plazo establecido.
- c) La seguridad física y lógica de sus sistemas empleados para el reporte de la información.
- d) La confidencialidad y uso adecuado de las contraseñas y nombre de usuario que le hayan sido otorgados por el OSIPTEL para el acceso al Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones.
- e) La confidencialidad de la información y el acceso restringido de su personal a la información que se genere a través del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones.
- f) La instalación, configuración y administración de su sistema para el reporte de la información requerida por el OSIPTEL sobre las bajas y migraciones.
- g) La disponibilidad de sus sistemas usados para el reporte de la información.
- h) La empresa operadora se encuentra prohibida de obstaculizar el funcionamiento del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones, a través de la reiterada entrega de información inconsistente que genere códigos de error, u otras prácticas de efecto equivalente.



Artículo 6.- Mecanismo de entrega de información alternativo

Se consideran los siguientes supuestos:

(i) En caso de indisponibilidad del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones por problemas técnicos, de conectividad u otros, el OSIPTEL comunicará a las empresas operadoras, según corresponda, los medios y mecanismos alternativos a ser implementados, a efectos de realizar la carga de la información en el plazo máximo de un (1) día hábil desde el día siguiente de recibida dicha comunicación.

(ii) En caso de indisponibilidad de los sistemas de la empresa operadora o de su conectividad de red, la empresa operadora debe comunicar dicha indisponibilidad en el plazo de un (1) día hábil y precisar la causa y acreditarla dentro de cuatro (4) días hábiles, ambos computados desde la fecha de producida la indisponibilidad. La acreditación se realiza mediante un informe técnico que detalle la causa de la indisponibilidad y adjunte los medios probatorios respectivos.

(iii) En caso de indisponibilidad de los sistemas de la empresa operadora o de su conectividad de red, por una situación de mantenimiento preventivo o mejoras tecnológicas, ésta debe ser acreditada con una anticipación mínima de tres (3) días calendarios al OSIPTEL.

Ante el cese de la indisponibilidad, la empresa operadora debe cumplir con regularizar el reporte de la información en un plazo no mayor de un (1) día hábil, contado a partir del día siguiente de finalizada la referida indisponibilidad.

Toda acreditación que presente la empresa operadora a razón del presente artículo, se encuentra sujeta a verificación posterior.

Las comunicaciones, acreditaciones y coordinaciones que debe realizar la empresa operadora en atención a lo dispuesto en el presente artículo, se presentan al correo electrónico que se establezca en el Instructivo Técnico.

Artículo 7.- Consulta del estado de la baja y migración

El abonado puede consultar a través de la página web institucional del OSIPTEL, la información referida al estado de sus solicitudes de baja y migración.

Artículo 8.- Régimen de Infracciones y Sanciones

En el Anexo que forma parte de la presente norma se establece el régimen de infracciones y sanciones en lo relativo a las obligaciones de las empresas operadoras que se desarrollan en la presente norma.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera.- Vigencia

La presente norma entra en vigencia a los seis (6) meses, contados a partir de la fecha de la publicación del Instructivo Técnico respecto de la información correspondiente a las bajas y migraciones solicitadas por decisión del abonado; y en el plazo máximo de doce (12) meses contados a partir de la fecha de la publicación del Instructivo Técnico, respecto del total de bajas y migraciones solicitadas por los abonados y ejecutadas por la empresa operadora.

Segunda.- Adecuaciones y pruebas técnicas

El OSIPTEL se encuentra a cargo de la implementación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas y migraciones. Para tal efecto, las empresas operadoras realizan las adecuaciones, implementaciones y pruebas necesarias en sus sistemas; a efectos de verificar la



operatividad y el funcionamiento adecuado del citado Sistema. De ser necesario se realizan los ajustes que resulten pertinentes.

El cronograma y manual de operatividad para las pruebas técnicas del referido Sistema, son comunicados por escrito por el OSIPTEL.

Tercera.- Instructivo Técnico

En el plazo máximo de un (1) mes de aprobada la presente norma, la Gerencia General del OSIPTEL aprueba el Instructivo Técnico del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones.

8.2. Régimen sancionador

Al respecto, se propone el siguiente Régimen Sancionador:

ANEXO

RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES

N°	TIPIFICACIÓN	INFRACCIÓN
1	La empresa operadora del servicio público de telecomunicaciones que a través del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones: (i) no entregue al OSIPTEL la información correspondiente a las bajas y/o migraciones, solicitadas por los abonados de dichos servicios o ejecutadas de forma unilateral por la empresa operadora, y/o (ii) entregue con una periodicidad, horarios, y/o forma distinto al establecido en el artículo 4 y/o al Instructivo Técnico que, para tal efecto, apruebe el OSIPTEL, incurre en infracción leve (Artículos 3° y 4°).	LEVE
2	La empresa operadora del servicio público de telecomunicaciones que a través del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones: (i) remita los reportes con campos de información vacíos, que no correspondan a la información requerida, y/o comprendan datos inexactos; y/o (ii) no subsane los reportes en el plazo establecido; incurre en infracción leve (Artículo 5°).	LEVE
3	La empresa operadora del servicio público de telecomunicaciones que: (i) en caso de indisponibilidad del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de bajas y migraciones, no regularice la remisión de la información en el plazo establecido o lo hubiera hecho en forma incompleta y/o (ii) no informe al OSIPTEL la indisponibilidad de sus sistemas que impida el reporte de la información de las bajas y migraciones; incurre en infracción leve (Artículo 6).	LEVE



9. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INVOLUCRADOS

9.1 Antes de la aprobación del proyecto de norma

El 2 de octubre de 2020 se realizó una reunión con las empresas operadoras en el marco del Comité de Gestión de Reclamos, en donde el OSIPTEL realizó una presentación sobre el proyecto de implementación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migración de plan tarifario; con la finalidad de exponer la necesidad de implementación del citado Sistema, así como el diseño general y los campos de información, entre otros aspectos. La citada presentación, fue remitida por correo electrónico a cada una de las empresas operadoras para conocimiento.

Asimismo, la Dirección de Fiscalización e Instrucción sostuvo reuniones individuales con cada una de las empresas operadoras, a efectos de brindar mayor detalle de la implementación del referido Sistema.

De otro lado, se debe indicar que la propuesta de norma preliminar fue alcanzada a las distintas Unidades Orgánicas del OSIPTEL; a efectos que brinden sus comentarios a la misma. Cabe indicar que se analizaron los comentarios recibidos, los cuales han sido incorporados en la propuesta de norma que fue publicada para comentarios.

9.2 Después de la aprobación del proyecto de la modificación normativa

Conforme se indicó en los antecedentes del presente Informe, la propuesta de norma aprobada mediante Resolución N° 057-2021-CD/OSIPTEL fue publicada para comentarios el 10 de abril de 2021 en el diario oficial El Peruano. El plazo establecido para la presentación de comentarios fue de 15 días hábiles.

Se recibieron comentarios de los siguientes interesados:

- Comunicaciones de Telefónica, remitidas mediante carta TDP-1277-AG-GER-21, recibida el 30 de abril de 2021 y carta TDP-1440-AG-GER-21, recibida el 14 de mayo de 2021.
- Comunicación de América Móvil, remitida mediante carta DMR-CE-1102-21, recibida el 30 de abril de 2021.
- Comunicaciones de Entel, remitidas mediante carta CGR-1159/2021, recibida el 30 de abril de 2021 y carta N° CGR-1220/2021, recibida el 7 de mayo de 2021.
- Comunicación de Viettel, remitida mediante carta N° 0374-2021/DL, recibida el 30 de abril de 2021.
- Comunicación de la Asociación para el Fomento de la Infraestructura Nacional (en adelante, AFIN), remitida mediante carta AFIN N° 048-2021, recibida el 4 de mayo de 2021.

Cabe indicar que cada uno de los comentarios recibidos de los interesados ha sido evaluado conforme a la Matriz de Comentarios que se adjunta al presente Informe.



10. CONCLUSIONES

En atención a lo expuesto, se concluye lo siguiente:

- 10.1 Conforme al TUDO de las Condiciones de Uso, los abonados tienen el derecho de migrar de plan tarifario o dar de baja el servicio cuando lo consideren necesario, encontrándose la empresa operadora en la obligación de atender dichas solicitudes dentro de los plazos establecidos en la referida norma.
- 10.2 En atención a las consultas realizadas por los usuarios a través de los canales de atención del OSIPTEL, se ha evidenciado como problemática que, existe una cantidad importante de casos en los cuales los abonados manifiestan que su solicitud de baja no ha sido ejecutada y les han seguido facturando o cobrando. Asimismo, se ha observado un crecimiento en los problemas de migraciones de plan tarifario, en los cuales los abonados manifiestan que cuentan con una migración pendiente, no obstante, le siguen facturando el plan anterior. Cabe indicar que, de las consultas recibidas, se ha evidenciado casos de falta de ejecución de las solicitudes de baja o migración, negativa a recibir tales solicitudes, o ejecución de bajas y migraciones no solicitadas.
- 10.3 Se han identificado tres (3) posibles causas de la problemática antes señalada: (a) bajos incentivos para atender las solicitudes de bajas y migración, dado que conllevan a la pérdida del cliente y menores ingresos, (b) los abonados enfrentan costos de aprendizaje y asimetría de información; y (c) enfoque reactivo en la fiscalización y monitoreo; dado que no se cuenta con información sistematizada que permita contribuir a la adopción de medidas proactivas.
- 10.4 Se realizó el análisis Costo-Beneficio y se determinó que, establecer un Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migraciones de plan tarifario desarrollado por el OSIPTEL, es más costo eficiente que mantener el esquema regulatorio vigente.
- 10.5 En atención a la publicación para comentarios realizada a la propuesta de norma, se recibieron comentarios de las empresas operadoras América Móvil, Entel, Telefónica y Viettel, así como de la asociación AFIN, los cuales fueron evaluados conforme a la Matriz de Comentarios que se adjunta al presente informe. En ese sentido, conforme a la evaluación realizada, se ha elaborado la propuesta de norma que establece la implementación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migración de plan tarifario.



11. RECOMENDACIONES

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

Para tal efecto, se adjunta el proyecto de resolución que aprueba la norma que establece la implementación del Sistema de seguimiento, monitoreo y fiscalización de las bajas del servicio y migración de plan tarifario.

Atentamente,



REFERENCIAS

Kolstad, C. D., Ulen, T. S., & Johnson, G. V. (1990), "Ex post liability for harm vs. ex ante safety regulation: substitutes or complements?", *The American Economic Review*, 888-901.

Mookherjee D., y Png, I. P. (1992), "Monitoring vis-á-vis Investigation in Enforcement of Law", *The American Economic Review*, Vol. 82, N° 3, pp. 556-565.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*, OECD Publishing, en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208117-en>.

OSIPTEL (2019), Informe N° 0041-GPSU/2019. Seguimiento de las medidas implementadas para incrementar la eficiencia y productividad del Contact Center

Shavell, S. (1991), "Specific versus General Enforcement Law", *Journal of Political Economy*, Vol. 99, N° 5.

Shavell, S. (1993), "The Optimal Structure of Law Enforcement", *Journal of Law & Economics*, Vol. 36.

Wittman, D. (1977), "Prior regulation versus post liability: The choice between input and output monitoring", *The Journal of Legal Studies*, 6(1), 193-211.

