

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A. ANTECEDENTES

Mediante Decreto Legislativo N° 1412, se aprobó la Ley de Gobierno Digital, la misma que establece un marco de gobernanza para la implementación del gobierno digital en las entidades de la Administración Pública, que permita la adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, así como el régimen jurídico aplicable al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios públicos digitales en los tres niveles de gobierno;

A través de la Resolución de Consejo Directivo N° 047-2015-CD/OSIPTEL, se aprobó el Reglamento para la Atención de Gestiones y Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Reclamos)¹, que establecía en su artículo 83 que, de oficio, a solicitud y/o denuncia de un usuario, la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos evalúa el cumplimiento de la solución anticipada de reclamos, solución anticipada del recurso de apelación, las resoluciones emitidas por la empresa operadora o por el TRASU, así como la aplicación del silencio administrativo positivo.

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

En atención a la incorporación de la figura de la denuncia, se implementó un proceso para la atención de las denuncias que establece el requerimiento de información a las empresas operadoras respecto del presunto incumplimiento denunciado, así como informar al usuario sobre las acciones y gestiones realizadas a fin de coadyuvar al cumplimiento de la decisión y/o acto administrativo por el que se acogió su pretensión.

No obstante, el proceso para la atención de denuncias, que fue implementado desde el año 2015, no se encuentra soportado en un sistema informático a la fecha, por lo que las gestiones que se requieren para la tramitación de la denuncia se realizan de manera manual y con registros no estandarizados, con lo cual se incrementa el riesgo de error en el procesamiento de la información y el tiempo de atención de la denuncia.

Aunado a lo antes señalado, se advierte un crecimiento sostenido de la cantidad de denuncias presentadas por el incumplimiento de actos administrativos o decisiones emitidas en favor de los usuarios, siendo que en el año 2015 se tramitaron 576 denuncias y en el año 2022 se alcanzó la cifra de 4545 denuncias. Bajo este escenario, es necesario la implementación de medidas que reduzcan el riesgo de incrementar el tiempo de atención de las denuncias y con ello la disconformidad de los usuarios con el procedimiento de solución de reclamos.

En ese sentido, a efectos de optimizar la atención de las denuncias, se requiere automatizar el proceso con el objetivo de agilizar la tramitación de la denuncia.

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



B. NECESIDAD DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, considerando que el procedimiento mencionado no se soporta en alguna plataforma automatizada, se propone la aprobación del uso del Sistema de Denuncias por Incumplimiento de Actos Administrativos o Decisiones Emitidos en el Procedimiento de Reclamos (SISDEN), el cual permitirá agilizar el intercambio de información con las empresas operadoras y hará que la tramitación de la denuncia se efectúe de manera más ágil y eficiente por parte de todos los actores intervinientes en la gestión de la denuncia.

Este nuevo sistema permitirá a los usuarios contar con un canal específico para la presentación de denuncias, a las empresas operadoras contar con una bandeja única para la atención centralizada de las denuncias que le fueran derivadas y permitirá la optimización de la trazabilidad de las denuncias tramitadas por el OSIPTEL.

- **Registro de denuncia**

Es importante destacar que, con la implementación del sistema, se busca habilitar para los usuarios un canal específico y directo para la presentación de las denuncias por el incumplimiento de lo señalado en las resoluciones del Trasu o de la empresa operadora, o en una Solución Anticipada de Reclamo (SAR), Solución Anticipada de Recurso de Apelación (SARA) o Silencio administrativo positivo (SAP). En ese sentido, se faculta a los usuarios a presentar directamente las denuncias en el SISDEN, el cual se encontrará disponible en la página web institucional del OSIPTEL.

Lo antes señalado, no implica una restricción o impedimento para que los usuarios puedan utilizar los canales de atención que han venido empleando para la presentación de las denuncias. En ese sentido, se precisa que en estos casos será el personal del Osiptel quién brindará el apoyo para el registro de las denuncias en el SISDEN, de tal forma que este sistema pueda consolidar la tramitación de todas las denuncias y permita la trazabilidad de las denuncias.

- **Evaluación de las denuncias**

Si bien el SISDEN permite el registro directo de las denuncias por parte de los usuarios, es necesario que exista una calificación previa de las denuncias a efectos de canalizar adecuadamente las pretensiones de los usuarios.

Para tal efecto, se recogen los requisitos que actualmente establece el TUO del Reglamento de Reclamos para la presentación de denuncias y para el cumplimiento de actos administrativos o decisiones emitidas en favor de los usuarios, referidos a la naturaleza de la denuncia, documentación que acredite el acto administrativo o decisión materia de la denuncia (Artículo 92 del TUO del Reglamento de Reclamos) y el plazo de cumplimiento (Artículos 21, 35, 60, 68 y 91 del TUO del Reglamento de Reclamos). Es así que en la formula normativa se establecen los siguientes requisitos:

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



- **Obligaciones de las empresas operadoras**

A efectos de poder obtener los beneficios que se pretende con el uso del SISDEN, esto es, contar con un sistema de información y seguimiento de denuncias eficiente y confiable, es necesario establecer las obligaciones que deben cumplir las empresas operadoras que se encuentran dentro del alcance de la norma, siendo estas obligaciones las siguientes: a) Acreditar a través del SISDEN el cumplimiento de los actos administrativos y decisiones que han sido materia de denuncia. En consecuencia, las empresas operadoras deben atender los requerimientos de información que reciben en dicho sistema en los plazos que el Osiptel le comunique, debiendo cargar en el SISDEN la documentación que acredite el cumplimiento, b) Revisar continuamente las denuncias ingresadas a fin de brindar respuesta oportuna a los requerimientos de información y c) Mantener la confidencialidad y uso adecuado de las contraseñas y nombres de usuario que le hayan sido otorgados por el Osiptel para el acceso al SISDEN, así como la información intercambiada a través del mismo.

- **Indisponibilidad del SISDEN**

Cabe agregar que uno de los objetivos del uso del SISDEN es reducir el tiempo de atención de las denuncias. En atención a ello, y a efectos de no mermar los plazos automatizados para la atención de los requerimientos de las denuncias, se plantea la posibilidad de emplear un canal distinto del SISDEN únicamente cuando el sistema no se encuentre disponible, lo cual debe encontrarse debidamente sustentado y siempre que se encuentre dentro de los plazos de atención otorgados para la remisión de información.

- **Régimen de Infracciones y Sanciones**

Se considera necesario establecer un régimen de infracciones y sanciones, a efectos de garantizar el uso obligatorio del SISDEN, en la medida que, en caso las empresas operadoras que se encuentran obligadas a usar el SISDEN para atender las denuncias no utilicen dicho sistema para atender los requerimientos de información sobre las denuncias que le sean derivadas, se generarían perjuicios considerables a la labor de supervisión que realiza la Secretaría Técnica del cumplimiento de los actos administrativos y decisiones emitidas en favor de los usuarios, afectándose la integridad de la información sobre la denuncias tramitadas y mermando la confiabilidad del SISDEN.

C. ANALISIS COSTO EFECTIVIDAD DE LA NORMA

El proceso para la atención de denuncias, que fue implementado desde el año 2015, no se encuentra soportado en un sistema informático a la fecha, por lo que las gestiones administrativas que se requieren para la tramitación de la denuncia, así como las interacciones entre el personal de la Dirección de Atención y Protección del Usuario, así como de la Secretaría Técnica de Solución de Reclamos, las empresas operadoras y los usuarios se realizan de manera manual y con registros no estandarizados.

Aunado a ello, se advierte un crecimiento sostenido de la cantidad de denuncias presentadas por el incumplimiento de actos administrativos o decisiones emitidas en favor de los usuarios, siendo que en el año 2015 se tramitaron 576 denuncias y en el año 2022 se alcanzó la cifra de 4545 denuncias.

En ese sentido, considerando la tendencia creciente de la presentación de denuncias y que la tramitación de las denuncias no cuenta con un sistema informático, se incrementa el riesgo de error en el procesamiento de la información y el tiempo de atención de la denuncia. Todo lo anterior, implica una afectación a la labor de evaluación de cumplimiento de las denuncias.



Cabe precisar que si bien se ha regulado la implementación del Sistema Interoperable y el Set de Servicios mediante la Resolución N° 251-2021-CD/OSIPTEL publicada en el diario oficial El Peruano con fecha 31 de diciembre de 2021, este sistema no se encuentra en funcionamiento, por lo que resulta necesario implementar una solución intermedia.

Con base a lo antes señalado, se identificó las siguientes causas del problema:

- a) **Ausencia de un registro único de denuncias.** Las denuncias no son registradas en una única plataforma, sino que el registro corresponde a la oficina que recibe la denuncia.
- b) **No existe automatización del proceso de atención de denuncias.** La totalidad de la tramitación de las denuncias se realiza de manera manual y se emplean carpetas virtuales compartidas.
- c) **Falta de incentivos para el uso del SISDEN.** No existe un marco normativo para el uso obligatorio del SISDEN, por lo que coexistiría el SISDEN y otros canales, por lo que el sistema no sería efectivo.

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

Teniendo en cuenta la problemática, se han identificado dos alternativas de solución.

- a) **Alternativa 1:** uso voluntario del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable.
Esta opción mantiene la posibilidad de remitir información por otros canales, donde las empresas de manera voluntaria se comprometen a migrar al SISDEN. Pero podría generar mayores inconvenientes por la coexistencia del sistema y otros canales, generando ineficiencias y mayores costos en la trazabilidad de las denuncias.
- b) **Alternativa 2:** uso obligatorio del SISDEN hasta la implementación del Sistema Interoperable.
Esta opción establecería el uso obligatorio para las empresas operadoras con más de 500 000 abonados y también podrá ser utilizado por la empresa que cuente con una cantidad igual o menor a 500 mil abonados a nivel nacional, siempre que decida acogerse al sistema de denuncias. Sus principales ventajas están referidas a una mayor efectividad y fluidez en las denuncias al automatizar la mayoría de actividades, pero implicaría un proceso de aprendizaje y adecuación de los procesos internos de las empresas.

D. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Para la evaluación de ambas alternativas se consideró los beneficios y costos que el SISDEN puede generar.

- a) **Para la estimación de los beneficios del SISDEN** se consideró (i) ahorros a los usuarios debido a que sus denuncias serán atendidas con mayor celeridad y (ii) ahorros al Osiptel dado que implicará un menor uso de recursos y (iii) ahorros en las empresas operadoras respecto al empleo del almacenamiento en los buzones para la tramitación de las denuncias.



- b) Para la **estimación** de los costos del SISDEN se consideró que, (i) el SISDEN es un producto desarrollado por el mismo Osiptel, y (ii) la evaluación de los costos generados a las empresas operadoras referidos al aprendizaje del uso del SISDEN y el referido al costo de la solución a las denuncias.

En ese sentido, se determinó que la alternativa 2 generó mayores beneficios a la sociedad, siendo que el ratio de beneficio-costo de la alternativa 1 fue de 5,96 y el de la alternativa 2 fue de 8,52.

E. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA NORMA

El impacto de la propuesta normativa sería proporcional y favorable para la sociedad, dado que permitiría solucionar los problemas antes señalados de manera más efectiva.

La opción elegida corresponde a la alternativa 2, la cual establece el uso obligatorio y exclusivo del SISDEN a las empresas operadoras que cuentan con una cantidad mayor a 500 000 abonados a nivel nacional y para las empresas operadoras que cuentan con una cantidad menor o igual a 500 000 abonados a nivel nacional que se hubieran acogido al SISDEN, considerando que la mayoría de las denuncias tramitadas en el año 2022 corresponden al primer grupo de empresas antes señalado.

Esta opción responde a la necesidad de contar con un sistema de información y seguimiento de denuncias eficiente y confiable, en la medida que permitirá mejorar la capacidad del Osiptel de evaluar el cumplimiento de los actos administrativos y decisiones emitidas en favor de los usuarios y, con ello, incentivar el cumplimiento de dichos actos y decisiones.

Asimismo, existen otros beneficios de implementar el SISDEN como por ejemplo: (i) Una mejor percepción de satisfacción de los usuarios frente a sus operadoras en temas de tramitación de denuncias, (ii) mejorar el intercambio de información que puede surgir entre los agentes involucrados y (iii) aprendizaje de un sistema digital de denuncias.

Adicionalmente, el SISDEN es un sistema que ha sido desarrollado por el Osiptel, y no genera a las empresas operadoras ningún costo de implementación.

F. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

A efectos de garantizar el uso adecuado del SISDEN, se ha considerado establecer un periodo de capacitaciones que incluya la realización de pruebas integrales con las empresas operadoras a fin de que estas puedan tener un cabal conocimiento del funcionamiento del sistema y, a la vez, puedan adecuar sus procesos internos al SISDEN.

Para tal efecto, se considera necesario que estas capacitaciones se desarrollen previamente a la entrada en vigencia del uso obligatorio del SISDEN y se conceda un plazo razonable en función de la complejidad del SISDEN y del conocimiento previo del proceso de atención de denuncias. En ese sentido, considerando que el SISDEN sistematiza el proceso de atención de denuncias que viene aplicándose desde la creación de dicha figura, esto es desde el año 2015, y que el SISDEN no tiene un alto grado de dificultad en su funcionamiento, se ha considerado que su uso sea obligatorio se disponga desde el 11 de diciembre de 2023.

