

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El procedimiento de reclamos que tienen los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones consta de dos instancias. La empresa operadora que brinda el servicio de telecomunicaciones constituye la primera instancia, mientras que la segunda y última instancia administrativa la constituye el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) del OSIPTEL.

Actualmente, el procedimiento de reclamos de los servicios de telecomunicaciones, en sus dos instancias, afronta una carga importante la cual genera la congestión en las mismas. Parte de la carga, que se encuentra a cargo del TRASU, ha superado la capacidad resolutoria de dicho Tribunal y se traduce en la imposibilidad de atender los expedientes que son sometidos a su consideración, en los plazos establecidos en el Reglamento de Reclamos.

Un aspecto a resaltar es el crecimiento de comportamientos contrarios a la buena fe procesal que coadyuvan a la congestión de los canales de atención que son parte del procedimiento de reclamos con el objetivo de obtener un beneficio no legítimo. Dicha conducta se manifiesta en la presentación de reclamos, recursos de apelaciones y quejas a nombre de los abonados o usuarios y haciendo uso indiscriminado del procedimiento sin que el abonado o usuario haya sido afectado por un problema real en la prestación del servicio.

Esta situación genera que el TRASU no tenga la capacidad para atender – de manera oportuna - la situación problemática de usuarios que presentan un reclamo legítimo y analizar la información de los casos vinculados con los reales problemas que enfrentan, lo que se traduce en un impacto o externalidad negativa en la atención de reclamos, recursos de apelación y quejas.

En la actualidad, el OSIPTEL está implementando medidas en diversos ámbitos para restablecer su capacidad y poder brindar a los usuarios la atención oportuna y eficiente a los Recursos de Apelación y Queja que presentan.

En tanto se implementan las referidas medidas se ha considerado necesario intervenir en el procedimiento de atención de reclamos de usuarios, a través de la aprobación de medidas extraordinarias respecto de algunos artículos del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones aprobado por la Resolución N° 047-2015-CD/OSIPTEL.

I. Medidas extraordinarias sobre algunas disposiciones del Reglamento de Reclamos

a. Vía telefónica para la presentación de recursos de apelación y quejas

Durante el año 2017 se ha advertido un elevado y continuo crecimiento en la cantidad total de expedientes de apelación y quejas elevados al TRASU, evidenciándose el incremento en el empleo del canal telefónico para la presentación de quejas y apelaciones. Sin embargo, la efectividad del medio telefónico para la presentación de apelaciones y quejas, en términos del resultado obtenido en la resolución emitida por el TRASU, no ha sido la mejor. Al respecto, se advierte que las pretensiones de los usuarios planteadas a través del medio telefónico registran una mayor proporción de expedientes resueltos desfavorablemente, en comparación con los expedientes



resueltos favorablemente que representan apenas un 32% (fundados y dar por concluido). Llama la atención que cuando la apelación o queja es presentada personalmente las proporciones varían; de hecho, los expedientes con resultado desfavorable representan el 47 % (infundados e improcedentes) mientras que los resueltos a favor de usuario representan el 46 % (fundados y dar por concluidos).

En dicho sentido, se considera muy importante que el TRASU cuente con información y sustento preciso y claro de la pretensión del usuario¹. De no ser así, en cierta medida, se genera desprotección al usuario; toda vez que, ante dichas deficiencias e imprecisiones, la resolución que causa estado en la vía administrativa podría serle desfavorable, sin que el TRASU se haya pronunciado sobre la pretensión real del usuario apelante. Si bien es cierto que frente a lo resuelto por el referido tribunal es posible acudir al Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo, también lo es que serían pocos los usuarios que acudan a dicha instancia a contradecir lo resuelto en la vía administrativa, por los costos que irroga (aranceles, abogados, etc.). Por ello, el medio a través del cual el propio usuario plasma su posición impugnatoria, resulta siendo el que mejor salvaguarda sus intereses.

Considerando el problema planteado, los agentes involucrados y las causas anteriormente descritas, se plantea la suspensión del mecanismo de presentación telefónica en los Recursos de Apelación y Queja, contemplados en los artículos 60° y 73° del Reglamento de Reclamos a fin de disminuir los riesgos consistentes en una menor efectividad de las apelaciones y quejas telefónicas para obtener un pronunciamiento a favor de los usuarios y en el uso indiscriminado e inmotivado de las apelaciones y quejas

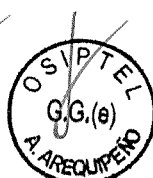
b. Sujetos activos del procedimiento de reclamos sobre servicios de telefonía móvil

Es esperable que, dentro de un procedimiento de reclamo quien tenga la condición de reclamante sea el mismo abonado y no un tercero. Pese a ello, la normativa en materia de reclamos de los servicios públicos de telecomunicaciones permite que, personas distintas al abonado se presenten como usuarios del servicio y, por tanto, queden habilitadas para reclamar. Ello, con la finalidad de garantizar a los usuarios su participación en un procedimiento de reclamos gobernado por los principios de informalismo y simplicidad.

Ahora bien, sin perjuicio de que, en principio, el propósito de la norma sea loable, en el sentido de que se pretende extender la facultad de reclamar a un mayor número de ciudadanos, debe reconocerse que, desde el año 2016, como parte de la labor resolutoria del TRASU, se han advertido casos de terceras personas que inician procedimientos de reclamos y continúan con el trámite de los mismos, incluso hasta en segunda instancia administrativa, presentándose indebidamente como usuarios del servicio reclamado.

Al respecto, es necesario indicar que el artículo 25° del Reglamento de Reclamos establece que los abonados y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones así como las personas que hubieran solicitado la instalación o activación de un servicio público de telecomunicaciones, se encuentran facultadas a presentar reclamos, recursos y quejas. En este sentido, a pesar de los beneficios de la norma, formulada en un escenario en el que se asume la buena fe por parte de los abonados y usuarios, ésta genera un ambiente propicio para que terceros, que ni siquiera califican como usuarios

¹ Dicho sustento se puede presentar de manera más precisa y clara a través del medio personal, escrito o web y se contará con la conformidad del usuario antes de presentar el recurso de apelación.



eventuales, queden habilitados como sujetos activos dentro del procedimiento de reclamos.

En ese sentido, se propone como medida extraordinaria suspender el numeral 2 de artículo 25 del Reglamento de Reclamos respecto a los reclamos referidos a los servicios de telefonía móvil. De tal manera que los reclamos por estos servicios sean presentados por los abonados.

c. Solicitud para la apertura de expediente por cargo

Los artículos 68° y 76° del Reglamento de Reclamos establecen la posibilidad de que los usuarios soliciten directamente al TRASU la apertura de los expedientes de apelación o quejas en caso la empresa operadora no haya efectuado la elevación respectiva.

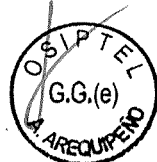
A pesar de que el propósito de la norma era asegurar la tutela efectiva sobre los usuarios por parte del OSIPTEL, la casuística demuestra que este mecanismo puede fácilmente ser objeto de distorsiones mediante la intervención mal intencionada de terceros ajenos a la titularidad y uso del servicio reclamado. En efecto, estos casos generan una duda fundada en la tramitación del universo de expedientes abiertos por cargo, lo que provocaría que en el análisis de dichos expedientes el TRASU destine recursos materiales y humanos a fin de verificar previamente la veracidad de las declaraciones y documentación presentada por quienes se identifican como usuarios a pesar de que estos recursos escasos podrían ser mejor aprovechados en la realización normal de las actividades de competencia del TRASU.

Adicionalmente, incluso respecto de los usuarios de buena fe es discutible la utilidad de este mecanismo, debido a las deficiencias de información de estos expedientes las que determinan que el pronunciamiento del TRASU aun siendo fundado se encuentre siempre condicionado a que la pretensión haya sido presentada de conformidad con las normas establecidas en el Reglamento de Reclamos, tales como i) que la materia reclamable o de queja se encuentre dentro de las materias y transgresiones establecidas en el Reglamento, ii) que el reclamo y apelación hayan sido presentados dentro de los plazos máximos legales, iii) que el usuario haya cumplido con agotar la vía previa respecto de la totalidad de las pretensiones materia de apelación, iv) que, en el caso de las quejas, a la fecha de estas hayan vencido los plazos máximos para resolver y notificar, entre otros.

Asimismo, el mencionado pronunciamiento genera confusión sobre los alcances de lo resuelto por el TRASU, así como una falsa percepción en los usuarios sobre la fundabilidad del sustento de la apelación o queja.

En comparación con este mecanismo de apertura de expedientes, existen otras vías igualmente satisfactorias e inclusive más idóneas que pueden atender aquellas apelaciones y quejas que no habrían sido elevadas por las empresas operadoras, tal como se detallan:

- Presentar queja por no elevación del recurso de apelación o queja y en caso se obtenga un pronunciamiento favorable los usuarios cuentan, a su vez, con la posibilidad de presentar una denuncia por incumplimiento según lo establecido por el artículo 83° del Reglamento.
- Presentar denuncia de conformidad con lo establecido en el artículo 34 – B del Reglamento de Reclamos, a fin de que se evalúe el cumplimiento de la pretensión



del usuario que acogida en aplicación del silencio administrativo positivo y que habría justificado la no elevación del recurso de apelación o queja.

En consecuencia, dados los riesgos y deficiencias descritos así como la existencia de otros medios que permiten atender los casos en que las empresas operadoras no elevaron las quejas y apelaciones, se propone la necesidad de suspender la aplicación de los artículos 68° y 76° del Reglamento.

d. Fomento del mecanismo de solución anticipada de reclamos

Mediante el artículo 19° del Reglamento de Reclamos se implementó el mecanismo de la Solución Anticipada de Reclamos (SAR) orientado a que las empresas operadoras puedan atender favorablemente a los usuarios con anterioridad al inicio del procedimiento de reclamo. Sin embargo, el crecimiento continuo en el ingreso de expedientes de apelación y quejas permite colegir que el SAR no estaría cumpliendo con su finalidad.

En ese sentido, a fin de promover el uso del mencionado mecanismo es necesario viabilizar la solución anticipada de los reclamos en un tiempo prudencial e inclusive mayor, siempre que se cuente con la conformidad del usuario. Asimismo, dado que el usuario tiene una valoración propia de la afectación que se le habría causado, se plantea considerar que la solución anticipada implique un acogimiento parcial debidamente aceptado por el usuario.

Lo indicado no implica afectación negativa a los agentes involucrados, en efecto, por un lado se generaría mayores incentivos para que las empresas operadoras busquen arribar a una solución anticipada debido a que contarían con un plazo mayor para realizar la coordinación con el usuario o con las áreas respectivas de la misma empresa operadora, de otro lado, en cuanto a los usuarios la medida propuesta incide positivamente en la oportunidad de solución del inconveniente que se pretende reclamar, sobre ello, cabe señalar que el TRASU viene atendiendo los recursos de apelación en un plazo máximo aproximado 139 días en promedio para resolver las apelaciones y 130 para resolver las quejas, esto según lo resuelto en el mes de enero de 2018; por el contrario, con la adecuación expuesta el usuario contaría con una solución más rápida y acorde con sus intereses.

En consecuencia se concluye que es necesario adecuar el segundo párrafo del artículo 19° del Reglamento de Reclamos estableciendo el plazo máximo de hasta tres días hábiles para otorgar la solución y la posibilidad de que la solución acoja parte del reclamo siempre que se cuente con la aceptación del usuario.

e. Delimitación de la definición de la materia reclamable de facturación del servicio

La posibilidad de reclamos respecto a la facturación de servicios públicos de telecomunicaciones se relaciona a problemas en el mecanismo utilizado por las empresas operadoras para obtener el monto total a pagar por el abonado a partir de la tarifa contratada y el consumo realizado. Estos problemas se asociarían a dos aspectos: (i) la correcta aplicación de los elementos tarifarios individuales celebrados por el abonado, y (ii) que las cantidades consumidas empleadas por la empresa operadora correspondan con las efectivamente consumidas.

Al respecto, la normativa actual precisa que la materia reclamable de facturación del servicio corresponde a aquellos *"montos que figuran en el recibo o comprobante de pago del servicio que se reclama y respecto de los cuales el usuario no reconoce el*



consumo o la utilización del servicio. No se incluyen dentro de este concepto, aquellas peticiones destinadas a cuestionar la legalidad de las tarifas”.

Esta definición ha generado que a la fecha los reclamos por facturación del servicio se presenten bajo sustentos distintos a la aplicación de la tarifa o desconocimiento de los consumos efectuados. En efecto, dentro de los procedimientos de reclamos de usuarios se presenta determinada casuística que revela la existencia de una utilización indiscriminada del procedimiento de reclamo de facturación. A continuación, se describe algunos casos tipo observados:

- Usuarios que presentan reclamos por facturación en forma reiterada, sin plantear sustento alguno.
- Usuarios que presentan reclamos por facturación debido a motivos distintos a la aplicación de la tarifa o desconocimiento del consumo, por ejemplo, en los reclamos por facturación se alega la existencia de problemas de calidad

En ambos casos, la pretensión de los usuarios es postergar injustificadamente la oportunidad en la que el pago se vuelva exigible o incluso, en el caso de terceros apropiarse del monto entregado por los abonados, en la creencia de que estaban efectuando el pago correspondiente al recibo mensual.

Al respecto, la generación de reclamos por facturación de recibos por meses consecutivos, que tienen como sustento una misma cuestión controvertida, incide negativamente en la efectividad del procedimiento de reclamo, debido a que, de emitirse un pronunciamiento favorable únicamente referido a la materia de facturación, este produce efectos solo sobre el importe reclamado, sin analizar el verdadero problema de fondo causante del reclamo por facturación. Asimismo, cabe indicar que contar con diversos reclamos por facturación sustentados en un mismo problema genera inclusive confusión en los usuarios, lo cual perjudica la clara identificación de la materia reclamable.

Cabe precisar que el usuario bien podría presentar un solo reclamo por el problema principal (causante de las facturaciones del servicio) y tener la posibilidad de obtener un pronunciamiento favorable en el que se disponga la solución del problema de fondo y, de ser el caso, el descuento de los importes involucrados.

Lo anteriormente expuesto justifica la necesidad de adecuar el numeral 1 del artículo 28°, a efectos de asegurar que los procedimientos de reclamos se inicien exclusivamente por la materia que origina la disconformidad de los usuarios con la facturación del servicio. Cabe indicar que con esta modificación normativa, al mismo tiempo que se impacta positivamente en el usuario de buena fe, se logra desincentivar las conductas oportunistas por las cuales se reclama la facturación del servicio sin la existencia real de algún inconveniente en la prestación del servicio, lo cual permite destinar el procedimiento de reclamos hacia los usuarios con legítimo interés para reclamar.

A efectos de no perjudicar a los usuarios que presenten un reclamo sobre un concepto que no corresponde a la materia de su reclamo, se incluye una disposición sobre el deber de las empresas operadoras de encauzar el reclamo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 84 del Texto Unico Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



II. Medidas sobre la competencia de las Salas Unipersonales y Colegiadas del TRASU, como una medida extraordinaria de aplicación inmediata

El Reglamento General de OSIPTEL establece que el TRASU es el órgano competente para resolver los reclamos en segunda instancia, es decir, después de agotar la vía previa ante las empresas operadores. Asimismo, el artículo 94° del Reglamento General de OSIPTEL establece que OSIPTEL puede determinar el número de miembros y la conformación de las Salas del TRASU, de acuerdo a sus necesidades.

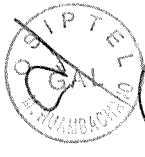
Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 102-2017-CD/OSIPTEL se aprobó el Reglamento Interno del TRASU que prevé la existencia de Salas Colegiadas y Salas Unipersonales, con las siguientes competencias establecidas en el artículo 9° del Reglamento Interno, en uno y otro caso:

- Salas Colegiadas cuentan con competencia para resolver recursos de apelación y quejas a nivel nacional. Asimismo, cuentan con competencia para resolver los procedimientos administrativos sancionadores que se sometan a conocimiento del TRASU, según lo establecido en Sala Plena.
- Salas Unipersonales de Lima cuentan con competencia para resolver: (i) quejas, (ii) recursos de apelación cuyo plazo de solución sea de quince (15) días hábiles; y, (iii) recursos de apelación en los que el monto reclamado no supere los S/ 100.00 (Cien y 00/100 soles).
- Salas Unipersonales Desconcentradas cuentan con competencia para conocer las materias señaladas en el párrafo que antecede, asignándoles competencia territorial en función al domicilio del usuario reclamante, circunscrito al departamento donde se ubica la sede de la Sala Unipersonal Desconcentrada.

A la fecha, el TRASU cuenta con dos (2) Salas Colegiadas cada una con tres (3) Vocales, seis (6) Salas Unipersonales en Lima y siete (7) Salas Unipersonales Desconcentradas a las cuales se les asigna los expedientes según las competencias antes señaladas.

En los últimos meses se ha observado que la cantidad de expedientes de recursos de apelación que ingresan a las Salas Colegiadas es del 78% mientras que las Salas Unipersonales reciben sólo el 22% de los recursos de apelación presentados ante el TRASU. Esta situación está generando una sobrecarga en la cantidad de expedientes que reciben los Vocales de las Salas Colegiadas en comparación con la cantidad que reciben los Vocales de las Salas Unipersonales. Al respecto, se plantea que todas las Salas del TRASU con sede en Lima, sean competentes para resolver todos los recursos de apelación y quejas que se presenten y que las **Salas Unipersonales Desconcentradas** cuenten con competencia para la tramitación de expedientes de queja, apelación cuyo plazo de solución sea de quince (15) días hábiles y apelación en los que el monto reclamado no supere los S/. 100.00 (Cien y 00/100 Soles), asignándoles competencia territorial en función al domicilio del usuario reclamante, circunscrito al departamento donde se ubica la sede de la Sala Unipersonal Desconcentrada. Asimismo, se dispone la reconfiguración de las dos (2) **Salas Colegiadas** en seis (6) Salas Unipersonales con sede en Lima.

Adicionalmente, en el marco de lo establecido en el artículo 4 del Reglamento Interno del TRASU, se plantea la constitución de seis (6) Salas Unipersonales en Lima con la respectiva designación de seis (6) servidores públicos de OSIPTEL como Vocales Titulares a fin de que apoyen en la resolución de los recursos de apelación y quejas que presenten los usuarios.



III. Del Procedimiento de Aprobación de las Medidas propuestas

Según lo establecen los artículos 7² y 27³ del Reglamento General, constituye requisito para la aprobación de normas de carácter general que dicte el OSIPTEL, el que sus respectivos proyectos sean publicados con el fin de recibir sugerencias o comentarios de los interesados; y, se considera que dicha obligación no es exigible en los casos de urgencia o necesidad, y siempre que el Consejo Directivo así lo determine expresando las razones en que se funda la excepción.

La propuesta planteada, se sustenta en la situación que enfrenta el procedimiento de atención de reclamos de usuarios, la misma que justifica una intervención urgente a través de acciones inmediatas y la adopción de medidas extraordinarias. En tal sentido, se considera debidamente sustentada la excepcionalidad descrita en el Reglamento General, respecto de la publicación previa de la norma.

IV. Sobre el plazo para resolver los recursos de apelación y quejas pendientes

El incremento de la carga procesal del TRASU ha generado que los recursos de apelación y quejas presentados por los usuarios, no hayan sido resueltos en los plazos establecidos en el Reglamento de Reclamos; existiendo aún una significativa cantidad pendiente por resolver.

Al respecto, los usuarios tienen la expectativa de que sus recursos de apelación y quejas sean atendidos en los plazos que establece el Reglamento de Reclamos; y si ello no es así, por las circunstancias excepcionales que atraviesa el TRASU, deben tener expedito el derecho de acudir al Poder Judicial, en caso opten por acogerse a la ficción del silencio administrativo negativo.

Por consiguiente, a fin de no afectar dicho derecho, no se está proponiendo la ampliación de los plazos para resolver; de modo tal que sea decisión del usuario esperar a que el TRASU se pronuncie sobre su recurso de apelación o queja, o recurrir ante el Poder Judicial asumiendo –ficticiamente– que su pretensión ha sido denegada.

V. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Teniendo en consideración las medidas extraordinarias que corresponden ser aplicadas ante la situación actual, se advierte la necesidad de asegurar el adecuado funcionamiento de los demás medios y normas que continuarán vigentes durante la aplicación de las medidas extraordinarias.

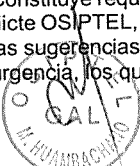
En ese sentido, dado que algunas de las medidas consisten en i) la suspensión del canal telefónico para la presentación de apelaciones y quejas y ii) la restricción de la condición de sujeto activo del procedimiento de reclamos de servicios de telefonía móvil solo a los

² Artículo 7.- Principio de Transparencia

Toda decisión de cualquier órgano funcional del OSIPTEL deberá adoptarse de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocibles y predecibles por los administrados. Las decisiones del OSIPTEL serán debidamente motivadas y los proyectos de decisiones normativas y/o regulatorias serán además previamente publicadas para recibir opiniones del público en general. Se excluye de esta obligación aquellas decisiones que por su urgencia o necesidad, el Consejo Directivo determine que no queden sujetas al procedimiento de publicación previa. De ser pertinente, se realizarán audiencias públicas a fin de recibir opiniones de los administrados.

³ Artículo 27.- Participación de los interesados

Constituye requisito para la aprobación de los Reglamentos, normas y disposiciones regulatorias de carácter general que dicte OSIPTEL, el que sus respectivos proyectos hayan sido publicados en el diario oficial El Peruano, con el fin de recibir las sugerencias o comentarios de los interesados. Se exceptúan de la presente norma los reglamentos considerados de urgencia, los que deberán, en cada caso, expresar las razones en que se funda la excepción



abonados (quienes por motivo de encontrarse fuera del país contarían con la vía web para iniciar los reclamos sobre el servicio móvil), corresponde asegurar y, de ser el caso, optimizar el adecuado funcionamiento de los demás canales de presentación que continuarán vigentes, a saber la vía personal, escrita y página web de Internet.

En tal sentido, el OSIPTEL deberá priorizar las acciones que aseguren el adecuado funcionamiento del canal web para la presentación de reclamos, apelaciones y quejas.

De otro lado, a fin de optimizar la atención presencial, se considera necesario evaluar la modificación del Reglamento de Calidad de la Atención para propiciar una mejora en la calidad de la atención brindada a los abonados y usuarios.

Adicionalmente, teniendo en cuenta que una de las medidas corresponde a la eliminación de la apertura de expedientes por cargo, es necesario que OSIPTEL realice acciones para asegurar que las apelaciones no elevadas por las empresas operadoras al Tribunal se refieran a aquellas en las cuales se aplicó el Silencio Administrativo Positivo o la Solución Anticipada, en ese sentido, se recomienda revisar los sistemas de las empresas operadoras referidos a la totalidad de apelaciones registradas a fin de validar que las apelaciones y quejas sean debidamente elevadas al TRASU y que, en caso de no haber sido elevadas, esta omisión corresponda solo a los supuestos en que se acogió la pretensión del usuario, de conformidad con la normativa vigente.

