

### Resumen

El presente artículo hace una revisión de los avances registrados por las políticas de protección al consumidor de los servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú, durante los últimos años; abarcando la temática de la regulación de derechos, la modernización de los procesos de atención y solución de reclamos, así como el uso de nuevas tecnologías para dotar de información y empoderar al usuario. Asimismo, se presentan los principales retos de estas políticas, frente a la masificación de los servicios y la emergencia de nuevas tecnologías. Entre los más importantes, destacan la necesidad de explorar nuevos mecanismos de solución de reclamos como la mediación, la conciliación vía administrativa o el arbitraje de consumo; la eliminación de algunos traslapes de competencias entre OSIPTEL y el INDECOPI; la intensificación del uso de nuevas tecnologías de la información para la mejora de procesos de reclamo y brindar información al usuario, y; propender a la simplificación de los contratos y la regulación.

**Palabras Clave:** Protección al Consumidor; Servicios de Telecomunicaciones; OSIPTEL; procedimientos de reclamo

### Abstract

*This article reviews the main achievements of the consumer protection policies followed in Peru and applied to telecommunication services during the last years, including topics like the consumer rights regulation, the modernization of claims procedures and the use of new technologies for disseminating information and empowering customers. As well, the new challenges of consumer protection policies in telecom sector are presented in a context of massification of services and the emergence of new technologies. Among the most important challenges, the article highlights the need to explore new mechanisms for solving claims, like mediation, administrative conciliation or consumer arbitration; the removal of some overlaps between INDECOPI's and OSIPTEL's jurisdictions; the more intensive use of information technologies for improving the processes of solving claims and providing information to the users, and; simplifying the regulation and contracts.*

**Keywords:** Consumer protection; Telecommunication Services; OSIPTEL; claim procedures

---

\* Las opiniones vertidas en este artículo representan la visión exclusiva del autor sobre las diferentes materias abordadas y no comprometen en modo alguno la posición de los órganos resolutores y otras áreas de la institución.

<sup>1</sup> Ex Presidente del OSIPTEL y ex Viceministro de Comunicaciones. Ha sido Gerente de Regulación de OSITRAN, Gerente de Regulación de Estudios Económicos y Presidente de la Comisión de Protección al Consumidor en el INDECOPI. Deseo agradecer de manera especial a Humberto Sheput y a Ana Rosa Martinelli por sus aportes a las versiones previas de este documento.

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, hemos sido testigos de los dramáticos cambios registrados en el sector de telecomunicaciones. Desde el inicio de las reformas en 1994, el sector ha pasado de contar con una sola empresa operadora, 750 mil líneas fijas y 52 mil líneas móviles; a registrar 660 empresas con contrato de concesión, cerca de 3 millones de líneas fijas y más de 35 millones de líneas móviles a inicios de 2016<sup>2</sup>. Estos cambios, impulsados por el crecimiento económico y el progreso tecnológico, no sólo han afectado al sector telecomunicaciones sino al resto de la economía, transformando la vida de todos los peruanos.

Estos profundos cambios han impactado también en la forma que han adoptado las políticas públicas y regulatorias en el sector telecomunicaciones. Mientras en un inicio la regulación se enfocó en la supervisión de las tarifas y planes de expansión de la empresa dominante en el mercado, el día de hoy, esta se concentra principalmente en la promoción de la competencia y la atención de la problemática del usuario, producto de la masificación de los servicios.

El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones –OSIPTEL – tiene, entre sus principales funciones, la de velar por la calidad y la eficiencia de los servicios de telecomunicaciones que se brindan al usuario. Esta función, así como la de establecer políticas adecuadas para la defensa de los derechos de los usuarios y la administración de un sistema administrativo de reclamos, le han sido otorgadas por su Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades<sup>3</sup>.

La labor de protección de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones comprende no solo el establecimiento de un adecuado marco jurídico, la difusión de sus derechos y obligaciones y la adopción de mecanismos idóneos que les permitan ejercer sus derechos eficazmente, sino la administración de un sistema de atención de reclamos ágil y eficiente. Asimismo, el OSIPTEL en el marco de su función normativa, reguladora y de solución de controversias; utiliza dichas facultades para la promoción de la competencia en los mercados de telecomunicaciones.

En estas más de dos décadas de funcionamiento, el OSIPTEL ha ido adaptando su normativa y su estructura a efectos de ir respondiendo en forma adecuada a las necesidades y demandas que el mercado y los usuarios le han ido exigiendo. En tal

---

2 Para un resumen de los cambios experimentados por el sector durante los últimos 20 años ver OSIPTEL (2014) “El Boom de las Telecomunicaciones”, agosto, Lima.

3 OSIPTEL es creado por DL 702 del 05 de noviembre de 1991, pero entra en funciones el 24 de enero de 1994. Actualmente, las funciones del OSIPTEL están establecidas en la Ley 27336, Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL, del 17 de julio de 2000 y se enmarca dentro de la Ley 27332 Ley Marco de los Organismos Reguladores del 29 de julio de 2000.

sentido, se verá en las próximas líneas algunos de los principales cambios que se han incorporado recientemente en la normativa de usuarios, en los procedimientos e instancias de solución de los reclamos y en la promoción de la competencia.

El presente artículo resume los principales avances registrados en los últimos años en la regulación del sector de telecomunicaciones vinculados con la protección de los derechos de los usuarios. En la siguiente sección, se hace un resumen de las principales facultades que tiene el organismo regulador en materia de derechos del consumidor. En una tercera, se resumen los principales derechos de los usuarios del servicio de telecomunicaciones, con énfasis en los recientes cambios introducidos en la regulación. En una cuarta sección, se describe el procedimiento de reclamos, su evolución reciente, así como las reformas implementadas en el año 2015. Finalmente, se resumen los principales retos que afronta la problemática del consumidor en los próximos años.

## II. DERECHOS DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES.

El cuerpo normativo en el que se establecen las obligaciones y derechos de usuarios y empresas operadoras es el Reglamento de Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Esta norma regula la relación entre usuario y empresa operadora, desde la etapa previa a la suscripción del contrato, durante su suscripción, la ejecución del mismo, así como su terminación; con el objetivo de crear las condiciones necesarias que garanticen la transparencia y equidad en las relaciones de consumo. La primera versión de este Reglamento se aprobó en 2003<sup>4</sup>, fecha desde la cual ha sufrido 13 modificaciones<sup>5</sup>, que han ido perfeccionando y adecuando este instrumento normativo a la realidad cambiante de este mercado.

Entre los principales derechos de los abonados (o titulares del servicio) y usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones (como son, los servicios de telefonía fija, telefonía móvil, televisión por cable y acceso a Internet) estipulados en el Reglamento, podemos mencionar como los 12 más relevantes, los siguientes.

---

4 Mediante Resolución del Consejo Directivo N°116-2003-CD/OSIPTTEL..

5 El Reglamento ha sido modificado parcialmente por las Resoluciones de Consejo Directivo N° 024-2004-CD/OSIPTTEL, N° 018-2005-CD/OSIPTTEL, N° 055-2006- CD/OSIPTTEL, N° 084-2006-CD/OSIPTTEL, N° 015-2010-CD/OSIPTTEL, N° 031-2010- CD/OSIPTTEL, N° 054-2010-CD/OSIPTTEL, N° 056-2010-CD/OSIPTTEL y N° 007-2012- CD/OSIPTTEL, y por la Resolución de Presidencia N° 092-2009-PD/OSIPTTEL. Mediante la Resolución N°138-2012-CD/OSIPTTEL se aprobó el Texto Único Ordenado (TUO) del Reglamento. Posteriormente, mediante Resolución N°095-2013-CD/OSIPTTEL, Resolución N°138-2014-CD/OSIPTTEL y Resolución N°056-2015-CD/OSIPTTEL se aprobaron modificaciones al TUO del Reglamento.

**i) Derecho a solicitar y recibir información veraz y completa:**

En todo momento, antes de la contratación y durante la provisión del servicio, las empresas operadoras están obligadas a brindar la información suficiente y necesaria para elegir libremente los planes y promociones que les resulten más convenientes. Para tal efecto, además de la información trasladada al momento de contratar el servicio, las empresas tienen la obligación de contar con un servicio de información y asistencia al que los abonados pueden comunicarse para realizar consultas o pedidos.

**ii) Exigir la entrega del contrato del servicio:**

Sea cual fuese la forma en que se contrata el servicio, la empresa está obligada a entregar una copia del contrato celebrado y sus anexos. Cabe señalar que, además de entregar dicha copia al momento de la contratación del servicio, en caso de pérdida de la misma, el abonado puede solicitar el acceso al original de su contrato, así como una nueva copia.

**iii) Pagar solo los servicios consumidos, contratados o aceptados:**

La empresa debe cobrar únicamente por los servicios efectivamente prestados y que hayan sido solicitados. Existe, además, una lista taxativa de conceptos que pueden ser facturados por las empresas operadoras, encontrándose prohibida la inclusión de conceptos adicionales. Así, por ejemplo, en ningún caso, la empresa operadora facturará en el recibo cobros por concepto de gastos de cobranza, penalidades o cobros de similar naturaleza.

**iv) Recibir un servicio continuo y de calidad:**

La empresa está obligada a brindar un servicio ininterrumpido y que cumpla con los requisitos de calidad establecidos. En ese sentido, en caso de interrupción del servicio bajo responsabilidad de la empresa operadora, esta no podrá efectuar cobros por el período de duración de la interrupción, debiendo devolver los montos que corresponda, en los casos en los que el servicio se haya pagado en forma adelantada.

**v) Reclamar por problemas con el servicio:**

Sin condicionamiento al pago previo la empresa está obligada a recibir y atender el reclamo del usuario, así como a entregar una constancia del mismo. Para tal efecto se ha establecido un procedimiento específico, el mismo que cuenta con diversas garantías (v. g. plazos, recursos e instancias) que permiten una efectiva atención de los reclamos interpuestos por abonados y usuarios.

**vi) Dejar de pagar el monto reclamado:**

La empresa debe permitir al usuario el pago de la parte no reclamada. El pago del monto reclamado queda en suspenso hasta que se resuelva el reclamo respectivo, garantizando así que, en los casos en los que se dé la razón al usuario, estos no tengan que realizar mayores trámites para solicitar la devolución del monto indebidamente cobrado.

**vii) Solicitar el detalle de las llamadas entrantes:**

Debe contener el número llamante, la fecha, la hora de inicio y duración de la comunicación. Teniendo en cuenta lo sensible de dicha información, solo el abonado podrá realizar la solicitud del detalle de llamadas entrantes. La empresa operadora podrá entregar esta información, según indique el abonado, en la propia oficina de la empresa, o en el domicilio del abonado.

**viii) Cambiar de operador manteniendo el número telefónico (portabilidad):**

Manteniéndose el número telefónico móvil. Este derecho, además de garantizar que el usuario no vea limitada su decisión de cambiarse de operador, busca fomentar la competencia entre las empresas operadoras, a través de la oferta de nuevos servicios y promociones.

**ix) Suspender temporalmente el servicio:**

Por un periodo de hasta dos meses. La empresa no podrá cobrar por el servicio durante dicho periodo. De este modo, se busca proteger a los abonados que no puedan afrontar el pago de sus servicios por situaciones pasajeras, sin que por ello deban dar de baja sus servicios.

**x) Dar por terminado el contrato del servicio:**

Sin condicionamiento al pago previo de las deudas pendientes, utilizando cualquiera de los canales que existen para contratar el servicio. La terminación del contrato se produce únicamente en aplicación de las causales previamente establecidas, encontrándose la empresa operadora prohibida de dar por terminado el contrato por causales distintas, a diferencia del abonado que puede dar de baja el servicio sin expresión de causa.

Cabe mencionar que, adicionalmente con la finalidad de reducir los costos de cambio y promover la portabilidad, en el año 2014, el OSIPTEL aprobó las siguientes medidas:

### **xi) Obligatoriedad de venta de equipos móviles desbloqueados:**

A fin de eliminar las barreras que representaban para un usuario del servicio móvil, el hecho de que los equipos se vendiesen con un sim lock, impidiendo su utilización con un operador distinto a aquel que le vendió el equipo dentro de períodos mínimos; el OSIPTEL introdujo la obligación de la venta de equipos desbloqueados. Cabe mencionar que, como se verá más adelante, esta decisión incrementó de manera importante la competencia en el mercado de equipos móviles, a la vez que redujo sus precios.

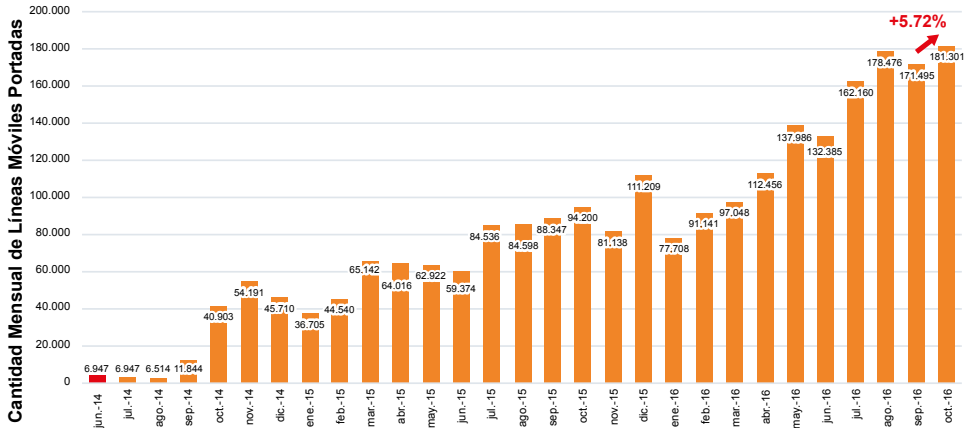
### **xii) Topes a las penalidades por terminación de contrato.**

Otra barrera importante que incrementaba los costos de cambio de operador, era la aplicación de penalidades contractuales a la terminación de contratos; que no guardaban relación con el costo del equipo financiado con el plan. Reconociendo que dicha penalidad tiene por objeto que la empresa operadora recupere el costo del equipo, que a menudo se comercializa en el marco de contratos a plazo pero que a la vez dicho cobro no debe constituir una barrera al cambio de operador; se determinó un tope para las penalidades por terminación contractual del usuario, el cual se calcula en función al saldo no pagado del equipo terminal adquirido.

Estas dos últimas medidas unidas al relanzamiento de la portabilidad, han tenido un impacto notable sobre el ejercicio del derecho de los usuarios a la libertad de elección y la competencia en el mercado. Ello se ve reflejado en el significativo incremento en el número de portaciones registradas desde 2014 a la fecha, tal como muestra el Gráfico N°1:

## GRÁFICO N°1

### CANTIDAD DE LÍNEAS MÓVILES PORTADAS



Fuente: OSIPTEL

### III.EL SISTEMA ADMINISTRATIVO DE ATENCIÓN DE RECLAMOS DE OSIPTEL

Para dar cumplimiento a las funciones asignadas en materia de atención de los reclamos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, el OSIPTEL aprobó, en el año 1994, la primera Directiva Procesal<sup>6</sup> que regulaba los procedimientos que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones debían establecer para la atención de los reclamos de los usuarios. Esta norma contempló la posibilidad de presentar reclamos personalmente, por escrito o por teléfono, estableciendo dos instancias para la atención y solución de los reclamos de los usuarios ante la empresa operadora y resultó aplicable para la atención de los reclamos por instalación, facturación y cobro del servicio, calidad y otros que señalara el Consejo Directivo.

La intervención del regulador, como última instancia administrativa, en la solución de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones fue desarrollada

6 Aprobada mediante Resolución del Consejo Directivo del OSIPTEL N° 007-94-CD/OSIPTEL.

inicialmente por el Reglamento General para la Solución de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones<sup>7</sup>, emitido en el año 1995.

Este Reglamento reguló la actuación del Tribunal de Usuarios (TRASU), el mismo que fue concebido como un órgano especializado y autónomo encargado de la solución de los reclamos de los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones en tercera y última instancia administrativa -vía revisión- a nivel nacional. También se le encargó resolver las quejas por incumplimiento de las resoluciones que acogían los reclamos de los usuarios.

El TRASU estuvo conformado, en sus inicios, por tres vocales titulares y dos vocales suplentes, contando, asimismo, con una Secretaría Técnica para el desarrollo de sus funciones. Sin embargo, en el año 1997, se emitió un nuevo Reglamento General para la Solución de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones<sup>8</sup>, el mismo que consideró para el TRASU, la conformación de salas compuestas por tres vocales cada una.

Durante el año 1999, el OSIPTEL emitió una nueva Directiva que estableció las normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones. Esta Directiva fue aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-99-CD/OSIPTEL, la misma que se ha venido modificando en función de los cambios producidos en el mercado por la introducción de nuevas tecnologías, la prestación de nuevos servicios y las diversas formas de comercialización.

Las materias que pueden ser reclamadas son diversas y están referidas, entre otras, a facturación, cobros por servicios no contratados, calidad, instalación o traslado del servicio, suspensión o corte del servicio, falta de entrega del recibo, negativa a aceptar la solicitud de portabilidad, migraciones, negativa a brindar información sobre llamadas entrantes, problemas de recarga de tarjetas de pago. Los reclamos son tramitados en primera instancia administrativa ante la empresa operadora y en segunda instancia, ante el TRASU.

Es importante señalar que la legislación ha establecido que la vía administrativa previa es obligatoria, para el caso de los reclamos de los usuarios, por lo que a efectos de poder recurrir al Poder Judicial, el usuario deberá haber previamente culminado su proceso de reclamación en la vía administrativa.

7 Aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 013-95-CD/OSIPTEL.

8 Esta norma fue aprobada mediante Resolución del Consejo Directivo N° 037-97-CD/OSIPTEL y, posteriormente derogada por la Resolución del Consejo Directivo N° 003-2003-CD/OSIPTEL, que aprobó el Reglamento de Organización y Funciones del TRASU.



Con el transcurso de los años y el crecimiento del mercado, el OSIPTEL ha impulsado la descentralización de las decisiones del TRASU, a través de la creación de Salas Unipersonales encargadas de resolver casos de complejidad menor en Lima y 10 regiones del país a la fecha. Este crecimiento y desconcentración ha sido parte de una estrategia seguida de acercamiento al usuario, impulsada por el regulador durante la última década. En la actualidad OSIPTEL cuenta con 23 Oficinas de Desconcentradas y 11 Centros de Orientación en las distintas regiones del país, seis centros de Orientación en Lima y tres consejos de usuarios (norte, centro, sur). Todos estos canales conforman un sistema integrado del OSIPTEL para la atención del ciudadano.

**FIGURA N.º I**

**SISTEMA DE OFICINAS Y CENTROS DE ATENCIÓN DEL OSIPTEL**



Fuente: OSIPTEL

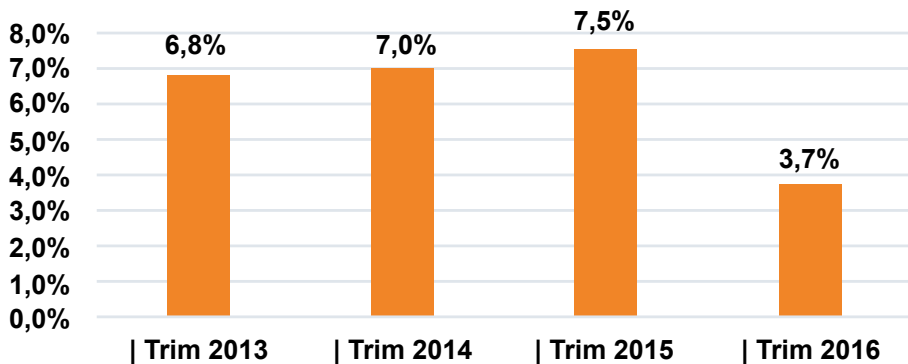
Sin embargo, la necesidad de actualizar y mejorar el procedimiento de reclamos, llevó durante 2015 al OSIPTEL a hacer una reforma del sistema, con la aprobación de un nuevo Reglamento para la Atención y Solución de Reclamos<sup>9</sup>. Los principales cambios introducidos en el sistema de reclamos fueron los siguientes.

### 2.1. Ampliación de los plazos de prescripción para los reclamos por facturación.

A fin de equiparar los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones con los vigentes en otros sectores regulados y no regulados, se amplió el plazo para la presentación de reclamos por facturación de dos meses a dos años. Esto ha permitido reducir un fenómeno recurrente que se había observado en el tiempo consistente en el que un porcentaje importante de reclamos eran declarados improcedentes por extemporáneos. Así, mientras al primer trimestre de 2015 el porcentaje de expedientes declarados improcedentes ascendió a 7.5%, en el mismo período de 2016 dicho porcentaje descendió a 3.7%.

**GRÁFICO N°2**

#### **REDUCCIÓN DE LOS RECLAMOS IMPROCEDENTES**



Fuente: OSIPTEL

9 Aprobado el 07 de mayo de 2015, mediante Resolución N°047-2015-CD-OSIPTEL.

**i) Introducción de las figuras de la Solución Anticipada de Reclamos (SAR) y Solución Anticipada de Recursos de Apelación (SARA).**

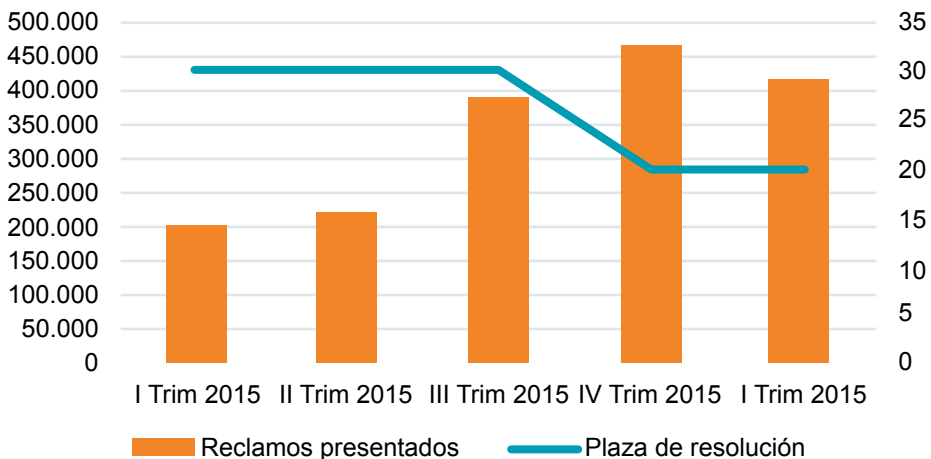
Como una vía abreviada para la solución eficaz y rápida de la problemática de los usuarios, se establecieron el SAR y el SARA. El SAR busca crear un espacio previo entre el consumidor y el usuario, a fin de que ambos puedan alcanzar una solución sin la necesidad de iniciar un reclamo. De igual modo, en el caso del SARA, se busca establecer la oportunidad de que la empresa brinde una solución a la insatisfacción del usuario, antes de que la apelación sea elevada. Tanto SAR como SARA deben tener un registro en cada empresa operadora y el cumplimiento de los acuerdos allí consignados podrán ser materia de supervisión y fiscalización por parte del OSIPTEL.

**ii) Reducción de Plazos.**

En un esfuerzo por mejorar la eficiencia en la solución de reclamos de los usuarios, el Reglamento plantea una reducción de los plazos máximos de resolución, en primera instancia, de 30 a 20 días. Asimismo, se ha eliminado la figura de la reconsideración en primera instancia, dotando de mayor agilidad al procedimiento y reduciendo en 50% los plazos totales de todo el procedimiento (de 120 a 60 días).

**GRÁFICO N°3**

**REDUCCIÓN DEL PLAZO MÁXIMO DE RESOLUCIÓN**



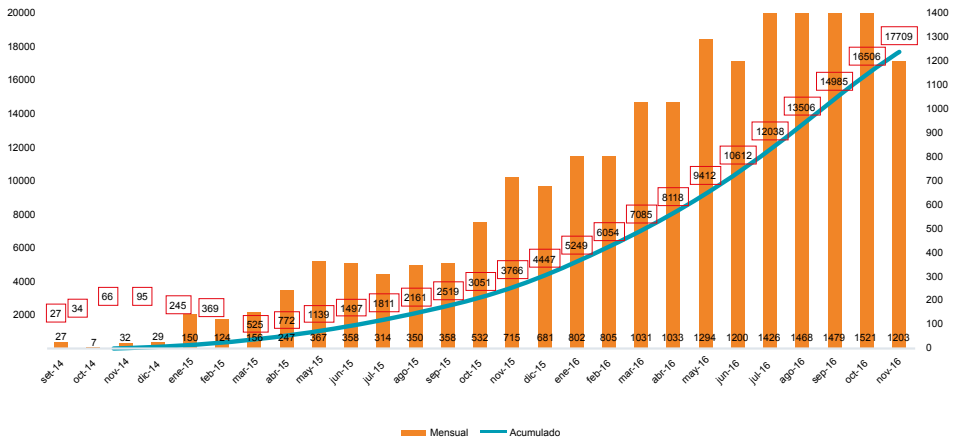
Fuente: OSIPTEL

### iii) Expediente virtual.

El uso de las tecnologías de la información resulta vital para lograr una mejora en la eficiencia del procedimiento de reclamos, pero también para garantizar a los ciudadanos una mayor accesibilidad a la justicia de consumo. Es así como, desde agosto de 2014, se ha implementado el expediente virtual, mecanismo que permite a los usuarios que apelan a las decisiones de primera instancia visualizar su expediente en el TRASU. Desde esa fecha, hasta noviembre de 2016, más de 17 mil usuarios han accedido a dicho mecanismo, con los ahorros que ello implica en términos de desplazamientos físicos a las oficinas del OSIPTEL situadas a lo largo del país.

**GRÁFICO N.º 4**

### CANTIDAD DE USUARIOS QUE VISUALIZARON EL EXPEDIENTE VIRTUAL



Fuente: OSIPTEL

Con la finalidad de replicar esta experiencia en primera instancia, el nuevo Reglamento de Reclamos estableció la obligación, para las empresas con más de 500 mil abonados, de contar con un sistema de expediente virtual. La visión, en un futuro, es poder contar con un sistema integrado que permita hacer más fluida, eficiente y segura la tramitación de los reclamos.

#### **iv) Tratamiento de las averías**

Las averías son un tipo especial de reclamo, generalmente vinculado con desperfectos con el servicio asociados a fallas en la instalación, equipos vinculados al servicio de telecomunicaciones (equipo terminal, router, decodificador), entre otros. En algunos casos, las averías pueden resolverse de manera remota, mientras en otros requieren del desplazamiento de personal de la empresa operadora al domicilio para resolverlo. Tradicionalmente, el mecanismo empleado ha consistido en que las insatisfacciones de los usuarios eran comunicadas a la empresa, a través de un reporte de avería. Dicho reporte tenía un número asociado y debía ser resuelto en un plazo de 48 horas. En caso de no haberse resuelto el problema, el usuario debía contactarse nuevamente con la empresa y realizar un reclamo por calidad. Esta doble gestión ante la empresa, era motivo de quejas por parte de los usuarios; razón por la cual el Reglamento estableció un nuevo régimen mediante el cual se simplifica el trámite. En primer término, solo es necesario hacer un reclamo por avería (se elimina el término reporte), el cual debe ser resuelto en el plazo de 24 horas. De no ser atendido o resuelto el problema, de manera automática se genera un reclamo por calidad.

Sin duda, la problemática de las averías es una de las más severas en el sector, involucrando más de seis millones reclamos al año. En tal sentido, resulta indispensable la búsqueda de mecanismos más eficaces que contribuyan a resolver los reclamos por avería de manera rápida y oportuna.

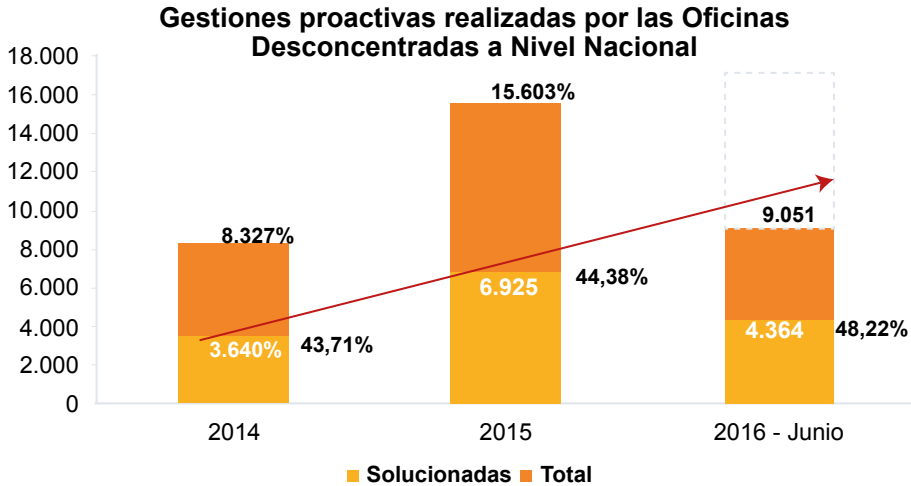
#### **vi) Otras medidas**

OSIPTEL no se ha limitado al empleo del uso de mecanismos formales establecidos en las leyes y sus reglamentos para atender los reclamos de los usuarios. También se ha buscado la gestión directa de los problemas reportados por los usuarios con la empresa operadora. Estas gestiones consisten en la recepción del problema e insatisfacción, reportados por el usuario, por parte del funcionario de OSIPTEL, de manera presencial o telefónica y su traslado al ejecutivo de la empresa a fin de que este dé solución a los mismos. A diferencia de los casos que tramita el Servicio de Atención al Ciudadano del INDECOPI, a través de mecanismos de conciliación, en estos casos el funcionario de OSIPTEL ejerce un rol activo en la búsqueda de una solución a la problemática del usuario, por parte de la empresa operadora. El Gráfico N° 5 muestra la cantidad de gestiones realizadas por funcionarios autorizados del OSIPTEL y representantes de las empresas operadoras y la proporción de casos solucionados. Este tipo de gestiones es realizado a través de las oficinas desconcentradas y centros de orientación del OSIPTEL.

Como se puede apreciar, el número de soluciones proactivas ha mantenido una evolución creciente durante los últimos años, siendo que el porcentaje de casos en los que se ha solucionado el problema del usuario creciente, llegando al 50%, en la actualidad.

### GRÁFICO N.º 5

#### GESTIONES PROACTIVAS REALIZADAS POR LAS OFICINAS DESCONCENTRADAS A NIVEL NACIONAL



Fuente: OSIPTEL

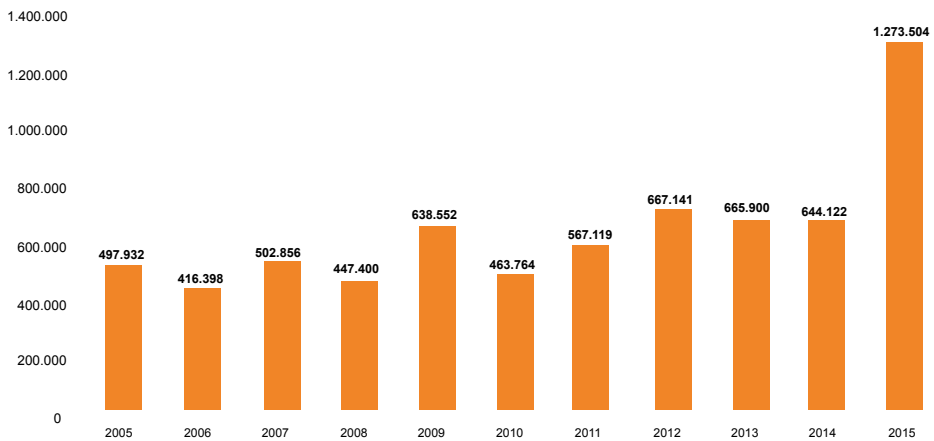
Asimismo, durante los últimos años, se ha impulsado de manera importante el uso de las tecnologías de la información como mecanismo para orientar y empoderar a los usuarios. Así, durante los últimos años, el OSIPTEL ha desarrollado diversas herramientas de información, como el Comparatel (comparativo de tarifas de servicios de telecomunicaciones), TeVeo (aplicativo que permite medir de calidad de señal de voz y la calidad de Internet) y Señal OSIPTEL (herramienta que brinda información sobre aquellos centros poblados en los que existe servicio de telecomunicaciones). En todos los casos, se han previsto mecanismos interactivos y cooperativos mediante los cuales los usuarios pueden reportar problemas o defectos en la información proporcionada. Dichos reportes pueden servir de insumo para que las áreas responsables del OSIPTEL tomen conocimiento y actúen oportunamente.

## IV. ALGUNOS INDICADORES DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA

Anualmente, las distintas empresas del sector telecomunicaciones han venido tramitando, en primera instancia, más de 600 mil reclamos de los usuarios. El Gráfico N° 6 muestra que, durante el año 2015 se ha duplicado el número de casos, producto de las medidas introducidas con el nuevo Reglamento; en particular, el cambio del sistema de reporte de averías al de reclamo por averías, así como el incremento de los plazos prescriptorios para los reclamos por facturación.

**GRÁFICO N.º 6**

### **CANTIDAD DE RECLAMOS PRESENTADOS EN PRIMERA INSTANCIA, PERIODO 2005-2016-II**

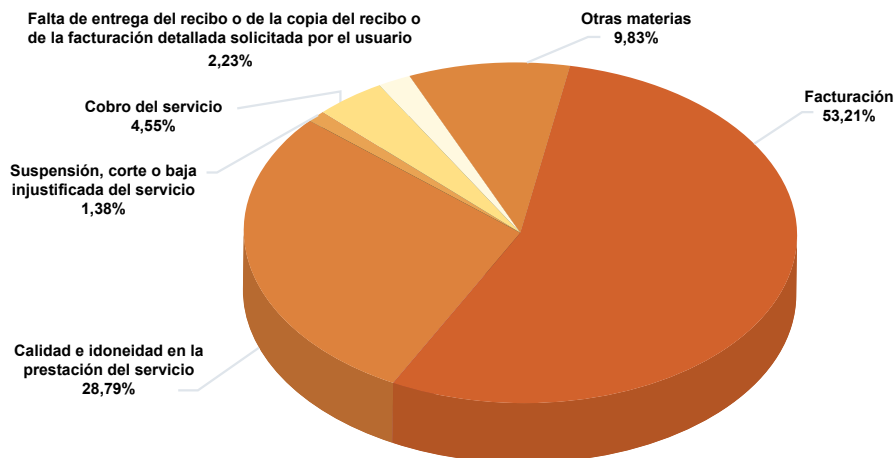


Fuente: OSIPTEL

Por otro lado, el Gráfico N°7 muestra que, siguiendo la tendencia mantenida en los últimos años, durante el año 2015, el concepto más reclamado ha sido el de facturación. Le siguen, en importancia, los reclamos por concepto de calidad e idoneidad del servicio (28.8), los cuales han crecido de manera importante durante los últimos años. Otros casos recurrentes son los llamados cobros indebidos (4.6%) y falta de entrega de recibo (2.2%).

## GRÁFICO N.º 7

### CANTIDAD DE RECLAMOS RESUELTOS EN PRIMERA INSTANCIA POR MATERIA RECLAMABLE, PERIODO 2015



Fuente: OSIPTEL

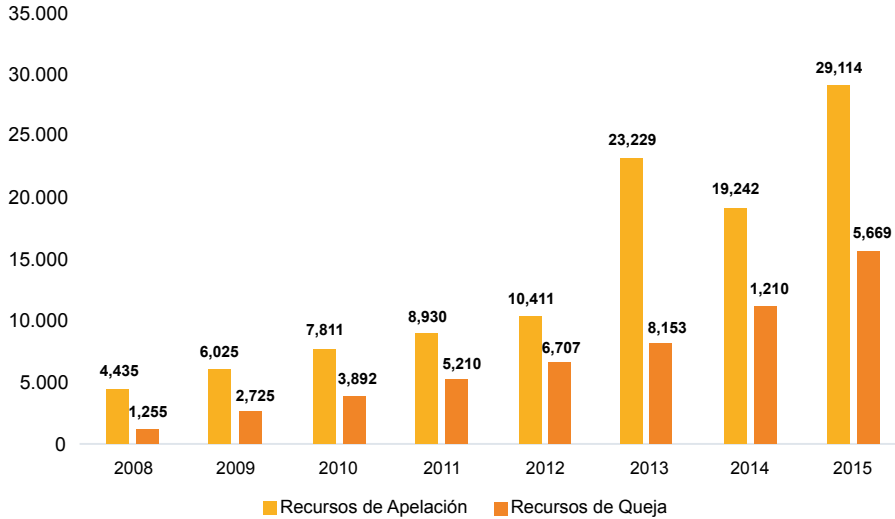
Como se mencionó previamente, los casos tramitados ante las empresas operadoras, pueden ser revisados por el TRASU de OSIPTEL. Los recursos interpuestos pueden versar sobre el fondo del reclamo (apelaciones) o sobre aspectos formales de procedimiento<sup>10</sup> (quejas). El Gráfico N°8 muestra que, aunque el número de recursos impugnativos representa una fracción relativamente pequeña del universo total de reclamos (apenas 3.5% en 2015), la tendencia ha sido creciente, tanto en apelaciones como quejas, durante los últimos años. Esta evolución es consecuencia natural de la tendencia creciente de los reclamos presentados en primera instancia. Adicionalmente a ello, el incremento registrado durante 2015, obedece a algunos cambios importantes introducidos en el nuevo Reglamento de Atención y Solución de Reclamos; en particular, la eliminación de la figura del recurso de reconsideración, que anteriormente, en la mayoría de los casos, eran declarados infundados o improcedentes.

<sup>10</sup> Aspectos tales como defectos de tramitación durante el procedimiento de reclamos, incumplimiento de resoluciones o solicitud de la aplicación del silencio administrativo positivo.



### GRÁFICO N.º 8

#### RECURSOS DE APELACIÓN Y QUEJA, PERIODO 2008-2015

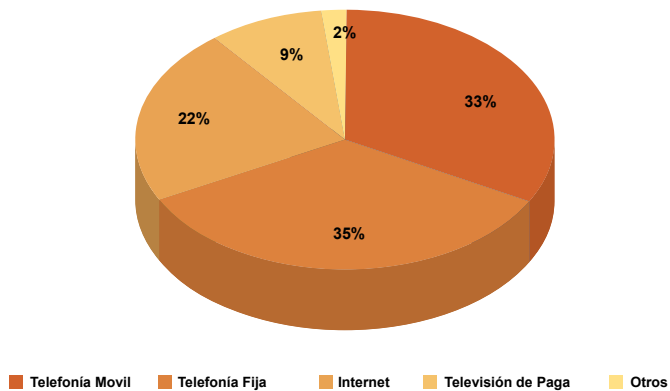


Fuente: OSIPTEL

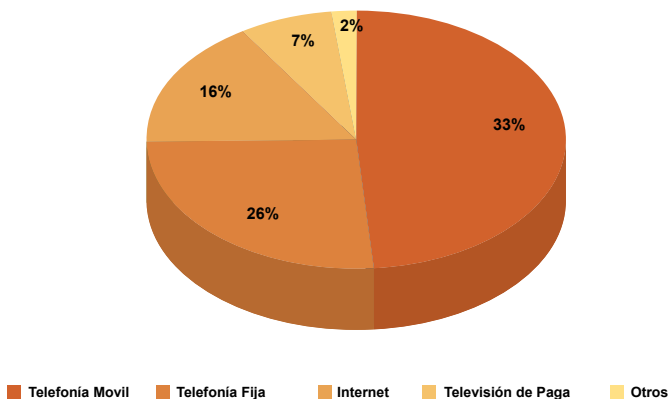
### GRÁFICO N.º 9

#### APELACIONES Y QUEJAS POR SERVICIO

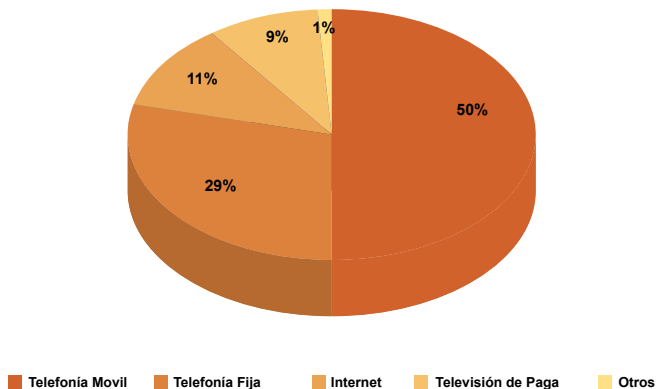
##### Apelaciones y Quejas por Servicio 2013



### Apelaciones y Quejas por Servicio 2014



### Apelaciones y Quejas por Servicio 2015



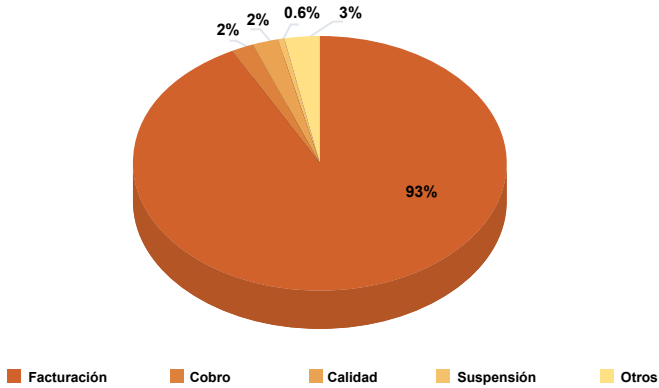
Fuente: OSIPTEL

El Gráfico N°9 muestra que, durante los últimos años, la proporción de recursos impugnatorios relacionados con servicios móviles se ha incrementado de manera importante, pasando de 33% a 50% del total. Le han seguido en importancia los reclamos relacionados con servicios de telefonía fija (entre 26% y 35%), Internet (entre 11% y 22%) y TV Paga (entre 7% y 9%).

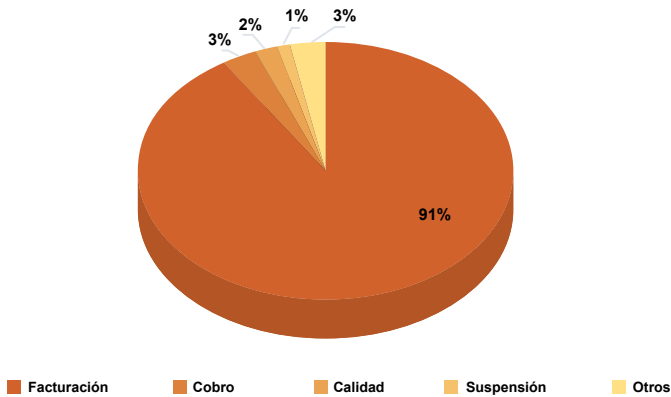
## GRÁFICO N.º 10

### APELACIONES Y QUEJAS POR CONCEPTO RECLAMADO

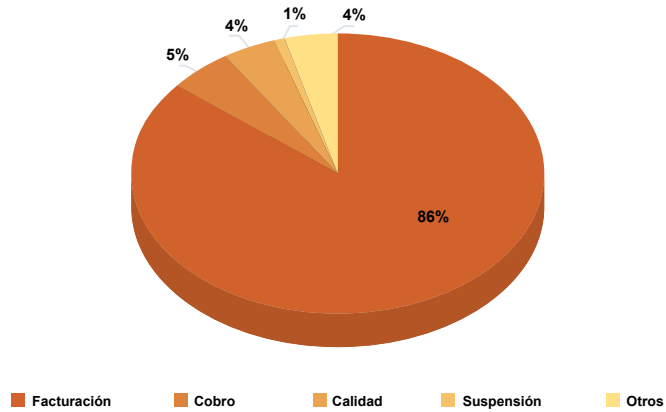
#### Apelaciones y Quejas por Servicio 2013



#### Apelaciones y Quejas por Servicio 2014



### Apelaciones y Quejas por Servicio 2015



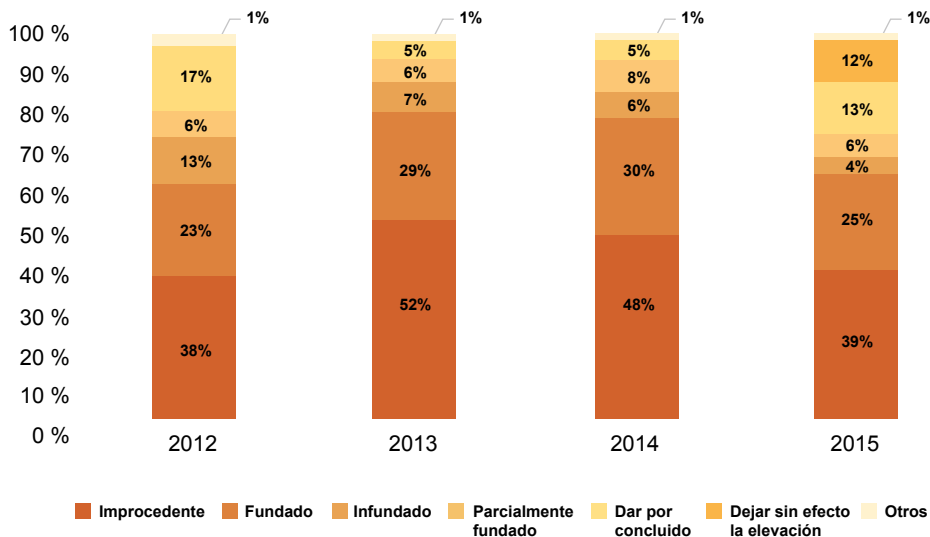
Fuente: OSIPTEL

En cuanto a los principales conceptos impugnados, el Gráfico N°10 muestra que en su gran mayoría estos consisten en temas vinculados a facturación. Este resultado contrasta de manera importante con la proporción observada en primera instancia, en los que se apreciaba una participación de reclamos por facturación significativamente menor. En este sentido, merecería especial atención investigar qué factores están incidiendo en estos resultados, a fin de dotar al procedimiento en primera instancia de las herramientas (regulatorias o de gestión) que permitan resolver una proporción mayor de casos vinculados a facturación.

## GRÁFICO N.º II

### RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR SENTIDO

#### Porcentaje de apelaciones resueltas por sentido 2012-2015



Fuente: OSIPTEL

El Gráfico N.º II muestra el total de apelaciones resueltas por el TRASU entre 2012-2015, en función al sentido de la resolución. Se aprecia que, tradicionalmente, un grupo importante de las apelaciones son declaradas improcedentes. Esto se debe, entre otras razones, a que las apelaciones se presentaban fuera de los plazos establecidos. En 2015, con la entrada en vigencia del nuevo Reglamento esta tendencia se ha venido reduciendo (ver Gráfico N.º I para el efecto en resoluciones de primera instancia), aunque ello no se ve reflejado aun en las cifras de 2015.

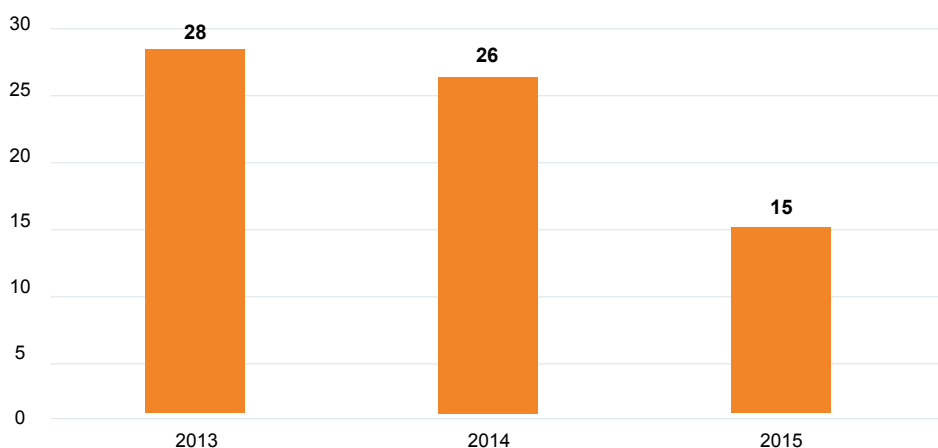
Si se excluyen los pronunciamientos en los que la autoridad se encuentra impedida de pronunciarse sobre el fondo de caso, debido a la improcedencia de la apelación o a que carece de objeto a pronunciarse (dar por concluido o dejar sin efecto la elevación), tenemos la mayor parte de lo resuelto por el TRASU a favor de los intereses de los usuarios. Asimismo, mientras en 2012, el porcentaje de casos resueltos como fundados

sobre el total de fundados e infundados era de 64%, en el 2015 esta cifra llegó a 86%. Considerando en el cálculo los casos parcialmente fundados, dichos porcentajes llegarían a 69% y 89%, respectivamente.

Las decisiones del TRASU pueden ser revisadas por el Poder Judicial. Sin embargo, el número de impugnaciones a las decisiones del TRASU es relativamente pequeño, como muestra el Gráfico N°12:

**GRÁFICO N.º 12:**

**PROCESOS JUDICIALES INICIADOS CONTRA LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TRASU**

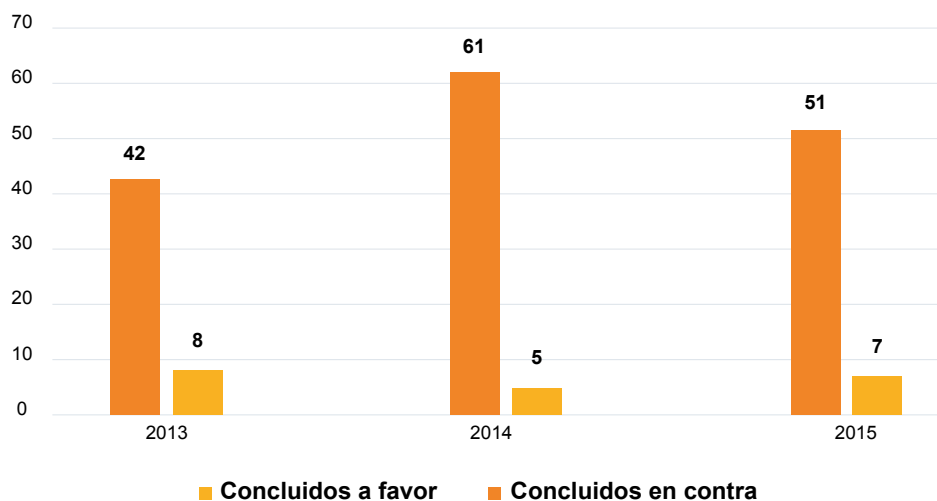


Fuente: OSIPTEL

Asimismo, como muestra el Gráfico N°13, las decisiones del TRASU, en su gran mayoría son confirmadas por el Poder Judicial:

### GRÁFICO N.º 13

#### PROCESOS JUDICIALES CONCLUIDOS SEGÚN SENTIDO DE LA RESOLUCIÓN



Fuente: OSIPTEL

En efecto, el número de procesos contencioso administrativos enfrentados por el OSIPTEL, relativos a reclamos de usuarios, no ha superado los 50 casos. Se puede apreciar que el ratio de éxito del OSIPTEL en estos procesos, en los últimos tres años, ha sido de 84%, 92.4% y 87.9%, respectivamente.

#### 4.1. Otros canales de atención de reclamos y orientación al usuario

Como se ha señalado en las secciones anteriores, el OSIPTEL no se ha limitado a administrar el proceso formal de reclamos a nivel nacional sino también ha desarrollado un sistema de atención de orientaciones por diversos canales a nivel nacional: Presencial, telefónico, vía web, correo electrónico, entre otros. La Tabla I muestra la evolución del número de atenciones por modalidad.

**TABLA N.º I****NÚMERO DE ORIENTACIONES POR MODALIDAD DE ATENCIÓN**

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Personal	48.517	59.730	68.434	93.081
Charlas (Asistentes)	164.381	157.279	184.204	205.570
Telefónica	22.562	27.505	47.118	85.922
Escrita (carta)	953	1.372	1.632	1.938
Web (formulario)	1.830	2.601	3.887	2.011
Correo Electrónico (e-mail)	2.325	2.960	6.566	12.734
Facebook y Twitter	---	104	390	222
<b>TOTAL</b>	<b>240.568</b>	<b>251.551</b>	<b>312.231</b>	<b>401.478</b>

Fuente: OSIPTEL

Se puede apreciar que un canal importante de interacción con los usuarios son las charlas y campañas que se efectúan a nivel nacional. En segundo lugar en importancia figuran las atenciones personalizadas (23% del total) y telefónicas (21%). Se aprecia que un porcentaje menor de consultas se hace a través de canales virtuales, como correo electrónico (poco más del 3%) o web (0.5%). Sin embargo, estos últimos vienen creciendo de manera importante, durante los últimos años. Es de esperar que estos canales comiencen a cobrar mayor importancia en el futuro, para lo cual la infraestructura y procesos del regulador deberán adecuarse progresivamente.

**V. REFLEXIONES FINALES**

Como se ha podido apreciar, el notable desarrollo que ha experimentado la industria de las telecomunicaciones en el país, ha involucrado un incremento importante en el número de reclamos y solicitudes de información u orientación. Este sistema, lejos de ser considerado un “costo” por parte las empresas operadoras debe ser capitalizado por estas como una herramienta de gestión que les permita mejorar la calidad de sus servicios, así como los niveles de satisfacción de los usuarios de telecomunicaciones.

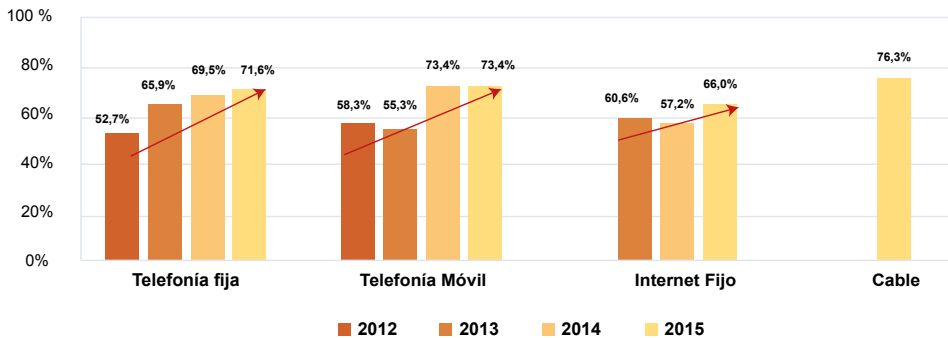
Una lección importante de las reformas implementadas es que, si bien el mayor acceso de los usuarios a mecanismos de justicia de consumo y el ejercicio de sus derechos, es



un objetivo fundamental de política pública; un desempeño eficiente y eficaz del sistema exige al Estado y a todos los agentes que forman parte del sistema de protección del consumidor; contar con la infraestructura y recursos necesarios para ello. La generación de expectativas que excedan la capacidad real del sistema de reclamos y atención al usuario de cumplir; en el mediano plazo, con objetivos deseables pero difíciles de alcanzar; puede ocasionar mayores niveles de insatisfacción en los consumidores.

En el caso de las reformas reseñadas, las cifras disponibles permiten apreciar que el nivel de satisfacción de los usuarios en el servicio se ha incrementado ligeramente durante los últimos años. El Gráfico N°14 muestra el 'top two box' de las respuestas de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones frente a la pregunta de cuán satisfecho se encuentra con dichos servicios<sup>11</sup>.

**GRÁFICO N.º 14**  
**INDICE DEL NS POR SERVICIO**  
**ZONAS URBANAS**



Fuente: OSIPTEL

<sup>11</sup> Los niveles de satisfacción se han medido a través de una escala de Likert con las siguientes categorías: Muy Insatisfecho, Insatisfecho, Neutral, Satisfecho y Muy Satisfecho. El 'Top Two Box' recoge el porcentaje de usuarios que se han inclinado por la respuesta 'Satisfecho' o 'Muy Satisfecho'.

Si bien los resultados muestran una evolución creciente en el nivel de satisfacción, consideramos que existen espacios importantes para mejora. En particular, se observa que en el caso de Internet fijo, los niveles de satisfacción se encuentran por debajo del resto de servicios.

A continuación se presentan algunas oportunidades de mejora que consideramos se puedan tener en cuenta en el futuro.

*(i) Mecanismos alternativos de solución de controversias:*

Como se mencionó, el nuevo Reglamento de Atención y Solución de Reclamos ha incorporado figuras novedosas para la solución temprana de las controversias como el SAR y el SARA. Asimismo, como se ha descrito en las secciones previas, se ha venido implementando mecanismos alternativos importantes como la realización de gestiones proactivas por parte del personal del OSIPTEL, a fin de encontrar soluciones rápidas y eficaces a los problemas de los usuarios.

No obstante, no deben descartarse otros mecanismos alternativos de solución de controversias, como la mediación o el perfeccionamiento del mecanismo de conciliación en vía administrativa (del mismo modo que se viene haciendo en el caso del INDECOPI), que han mostrado resultados exitosos. La viabilidad de esta última alternativa, dependería no solo de la capacidad administrativa y los recursos con que cuente el OSIPTEL para afrontar dicha labor, sino de los incentivos que muestren las empresas para recurrir a esta instancia de conciliación.

Otro mecanismo a considerar podría ser el arbitraje de consumo, el mismo que ya se encuentra incorporado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor. Existen, a la fecha, pocas experiencias de la aplicación actualmente en el país, y su implementación requeriría la formación de árbitros especializados en los temas vinculados con la problemática del usuario del servicio de telecomunicaciones. Consideramos que un sistema de arbitraje constituiría un complemento importante del resto de sistemas de solución de reclamos que actualmente enfrenta el sector.

*(ii) Materias que ocasionan traslapes con otros organismos públicos*

El actual ordenamiento legal otorga al INDECOPI la facultad de supervisar y fiscalizar la puesta a disposición y utilización del Libro de Reclamaciones. Consideramos que sería más eficiente que esta labor se encuentre a cargo de los organismos reguladores respectivos, toda vez que son los que vienen supervisando y fiscalizando a las empresas operadoras en las diversas materias vinculadas a la atención de reclamos de usuarios.

Igualmente, en el caso del sector de telecomunicaciones, OSIPTEL se encuentra a cargo de supervisar y fiscalizar el respeto de los derechos de los usuarios a recibir información clara y veraz, respecto de los servicios que se ofrecen en el mercado. No obstante, al mismo tiempo, el INDECOPI tiene facultades en materia de supervisión y fiscalización de la publicidad. Consideramos importante que, en aras de que exista un enfoque similar respecto de los deberes de información por parte de las empresas de telecomunicaciones, estas facultades estén a cargo del organismo regulador.

Por último, un área que viene ocasionando diversos reclamos por parte de los usuarios está referida a las disconformidades respecto de los equipos de telecomunicaciones (equipos móviles, módems, decodificadores, etc). En la actualidad, cuando un defecto técnico en el equipo afecta la prestación del servicio público de telecomunicaciones y lo pactado contractualmente entre la empresa operadora y usuario; este se canaliza a través del sistema de reclamos del OSIPTEL. En cambio, cuando el defecto en el equipo no guarda relación con la prestación del servicio público, el reclamo debe canalizarse a través del INDECOPI. Existen diversas situaciones intermedias en las que el usuario afectado termina siendo derivado de una a otra institución, con la molestia que ello puede ocasionar. En tal sentido, se hace necesario establecer algún sistema que permita unificar el tratamiento de estos reclamos. En particular, consideramos que por razones de especialidad, el OSIPTEL estaría en mejores condiciones de absolver dichos reclamos.

*(iii) Uso más intensivo las tecnologías de la información para brindar información al usuario y para reducir costos de transacción.*

El poner a disposición de los usuarios, información relevante para la adopción de sus decisiones constituye parte indispensable de cualquier estrategia que busque basarse en el empoderamiento de los usuarios. Adicionalmente a las herramientas mencionadas en el presente artículo, iniciativas importantes, como el establecimiento de un observatorio de Internet (con herramientas de medición e indicadores comparables), mecanismos automatizados de absolución de dudas y consultas de los usuarios, la profundización de la digitalización del sistema de reclamos en primera y segunda instancia ya iniciado en OSIPTEL, son algunas tareas que, entre otras, formarán parte de la agenda futura de OSIPTEL.

*(iv) Mayor simplicidad en los Contratos y la Regulación*

Finalmente, en el futuro, la regulación vinculada con los derechos del usuario de telecomunicaciones debe tender gradualmente a un proceso de simplificación. Durante los últimos años, la dinámica del mercado ha llevado a que normas, como el Reglamento de Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, crezcan en número y supuestos de infracción. Asimismo, los contratos de servicios, continúan siendo complejos, utilizando terminología técnica o legal, de difícil comprensión para el

usuario promedio. En tal sentido, en los próximos años, se hace necesaria una revisión crítica de la regulación que, sin sacrificar claridad y transparencia, tienda a hacer más simples y fáciles de comprender los trámites de contratación, así como los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.