

<b>A</b>	:	<b>SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL</b>
<b>CC</b>	:	<b>CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO</b>
<b>ASUNTO</b>	:	<b>COMENTARIOS A LA AUTÓGRAFA DE LEY QUE INCORPORA A LOS ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS A LA PLATAFORMA MEJOR ATENCIÓN AL CIUDADANO (MAC) Y DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DE LA VENTANILLA DEL CONSUMIDOR Y USUARIO</b>
<b>REFERENCIA</b>	:	a) INFORME N°0257-OAJ/2022 b) INFORME N° 0339-OAJ/2022 c) Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3049/2022-CR que propone la ley que incorpora a los organismos reguladores de los servicios públicos a la plataforma Mejor Atención al Ciudadano — MAC y declara de interés nacional la creación de la ventanilla del consumidor y usuario
<b>FECHA</b>	:	<b>21 de febrero de 2023</b>

	<b>CARGO</b>	<b>NOMBRE</b>
<b>ELABORADO POR</b>	<b>ESPECIALISTA LEGAL ECONÓMICO</b>	<b>ROSSANA GÓMEZ PÉREZ</b>
<b>REVISADO POR</b>	<b>SUBDIRECTORA DE COMPETENCIA</b>	<b>CLAUDIA BARRIGA CHOY</b>
<b>APROBADO POR</b>	<b>DIRECTOR DE REGULACIÓN Y COMPETENCIA</b>	<b>LENNIN FRANK QUISO CÓRDOVA</b>



## **I. OBJETO**

El presente informe tiene por objeto analizar la Autógrafa de Ley que incorpora a los organismos reguladores de los servicios públicos a la plataforma Mejor Atención al Ciudadano — MAC y declara de interés nacional la creación de la ventanilla del consumidor y usuario.

## **II. ANTECEDENTES**

Mediante el Informe N° 257-OAJ/2022, del 03 de octubre de 2022, el OSIPTEL emitió opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3049/2022-CR, denominado "Ley que crea la Ventanilla Única del Consumidor".

Mediante el Informe N° 339-OAJ/2022, del 28 de diciembre de 2022, este Organismo emitió opinión institucional sobre el Proyecto de Ley N° 3738/2022-CR – "Ley que crea la Ventanilla Digital Única de Atención de Reclamos de los Consumidores".

## **III. ANÁLISIS**

### **3.1 Sobre la posición institucional remitida al Congreso de la República**

La sección precedente lista los informes remitidos al Congreso de la República en atención a los sendos proyectos de Ley que planteaban la creación de Ventanilla Única del Consumidor. Al respecto, los principales comentarios del OSIPTEL fueron los siguientes:

- Sobre la ventanilla única

El Decreto Legislativo N° 1211 establece medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos, publicado en el Diario Oficial el 25 de setiembre de 2015.

Dicho Decreto, cuyas disposiciones son aplicables a las entidades públicas previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, establece el marco normativo que promueve la integración de los servicios y procedimientos del Estado, a través de la implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos, con la finalidad de mejorar la eficiencia, productividad y la calidad de los servicios a las personas naturales y jurídicas, tomando en consideración sus particularidades socioculturales.

Así, el artículo 4 de esta norma define a las Ventanillas Únicas como una modalidad de servicios integrados, mediante la cual dos o más entidades públicas se articulan para brindar sus servicios y trámites, de manera parcial o totalmente integrada, a través de cadenas de trámites o bajo la metodología de eventos de vida, con la finalidad de mejorar la calidad de atención a las personas naturales y jurídicas. Además, dichas ventanillas aseguran a los ciudadanos accesos presenciales, no presenciales o mixtos, según corresponda.



En el mismo sentido, se advierte que el artículo 5 del citado decreto establece que las Ventanillas Únicas se crean mediante Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministros de los sectores involucrados, a propuesta de la entidad que promueve su constitución. Debe contar con la opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros siendo que, ésta también puede proponer la creación o unificación de Ventanillas Únicas, cuando corresponda.

Teniendo en cuenta ello, no resulta necesario la promulgación de una nueva Ley, sino que, una ventanilla como la propuesta, bien podría ser impulsada a través de un Decreto Supremo.

- Sobre la naturaleza del procedimiento de reclamos de los organismos reguladores

En el caso del OSIPTEL, la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL<sup>1</sup>, establece que son competentes para resolver los reclamos de los usuarios:

- i) En primera instancia, la entidad supervisada.
- ii) En segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios – TRASU.

Asimismo, de acuerdo al artículo 65<sup>2</sup> del Código de Consumo, la atención de reclamos por parte de los Organismos Reguladores exige que estos sean previamente atendidos por la empresa operadora de servicios públicos, conociéndolos recién en segunda instancia administrativa.

Ahora bien, es importante indicar que las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, en el caso específico de su labor de resolución de reclamos, en su calidad de primera instancia, ejercen función administrativa en los términos del TUO de la LPAG, tal como se indica a continuación:

**“Artículo I. *Ámbito de aplicación de la ley***

*La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública.*

*Para los fines de la presente Ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración Pública:*

*(...)*

*8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.*

<sup>1</sup> “Artículo 37.- **Procedimiento de reclamos de usuarios en la vía administrativa**

Son competentes para resolver los reclamos de usuarios:

a) En primera instancia la entidad supervisada.

b) En segunda instancia: el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), cuya conformación y funcionamiento serán definidos por OSIPTEL mediante Resolución del Consejo Directivo.”

<sup>2</sup> “Artículo 65.- **Atención de reclamaciones**

Los usuarios tienen derecho a que sus reclamaciones vinculadas a la prestación de servicios públicos sean resueltas en última instancia administrativa por el organismo regulador respectivo.

(...)”.



*Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente Ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo a su naturaleza privada”.*

- Sobre la propuesta de los referidos proyectos de Ley

Este Organismo viene desplegando diversos esfuerzos<sup>3</sup> a fin de promover mecanismos alternativos de solución de reclamos y así evitar que el usuario tenga que canalizar el inconveniente que presente con su servicio a través de un procedimiento de reclamo, cuya tramitación puede implicar desgaste en tiempo y dinero para el usuario; no obstante, en dicho contexto, la “Ventanilla del Consumidor y Usuario” podría representar una herramienta que incentive el inicio de procedimientos extensos antes de la búsqueda de atención célere.

La “Ventanilla del Consumidor y Usuario” podría llegar a ser un mecanismo que sea aprovechado por terceros ajenos al procedimiento que buscan obtener un beneficio personal, toda vez que, a partir de la revisión del proyecto normativo y su Exposición de Motivos, la referida ventanilla no contaría con mecanismos que permitan validar la identidad del reclamante ni su relación de consumo respecto del bien o servicio materia del reclamo<sup>4</sup>.

Dada la actual estructura de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos que se encuentran bajo la supervisión de los Organismos Reguladores, entre ellos el OSIPTEL; recomendamos diversos aspectos a fin que se tengan en consideración:

- i) Se instituya una Ventanilla del Consumidor y Usuario que abarque solo a entidades con características similares, y se excluya a los servicios públicos, los cuales tienen una estructura de atención de reclamos de usuarios distinta, que, en primera instancia, se encuentra a cargo de las empresas operadoras, de conformidad con la legislación de cada sector y del Código de Consumo. Ello con la finalidad de no cambiar la actual estructura en el procedimiento de reclamos, establecido por la diversa normativa emitida.
- ii) Que la Ventanilla Única de Organismos Reguladores de Servicios Públicos se encuentre destinada solo a la presentación de peticiones que deban ser atendidas por dichos Reguladores, en atención a las atribuciones con las que cuentan, de conformidad con la normativa y TUPA de cada entidad.

### **3.2 Sobre el texto de la Autógrafa y el análisis costo beneficio incluido en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3049/2022-CR**

<sup>3</sup> i) Mecanismo de Solución Anticipada de Reclamos (SAR), establecido en el artículo 20 del TUO del Reglamento de Reclamos, el cual incentiva que la empresa operadora brinde soluciones en primera línea, con anterioridad al inicio del procedimiento de reclamo.

ii) Sistema de Gestión de Usuarios que busca la solución anticipada de los problemas de los usuarios con sus servicios públicos de telecomunicaciones, sin la necesidad de interponer un reclamo, tal como se encuentra previsto en el artículo 97 del TUO del Reglamento de Reclamos.

<sup>4</sup> En el caso de servicios públicos de telecomunicaciones, dicha situación podría incentivar, como ya se ha advertido en algunos casos, que personas inescrupulosas ofrezcan a verdaderos usuarios, bajo engaño, dejar de pagar por el servicio a cambio de una contraprestación, pero luego dichos usuarios se ven afectados ante un pronunciamiento desfavorable – producto de un reclamo sin fundamento– que generaría que se les exija el pago. Cabe indicar que, adicionalmente, la participación de los referidos agentes en los procedimientos de reclamo genera una problemática en el sistema de atención de reclamos.



El texto de la Autógrafa coincide con lo señalado en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3049/2022-CR<sup>5</sup> (en adelante, El Dictamen) cuyas disposiciones son las siguientes:

- i) Incorporar progresivamente a los organismos reguladores de los servicios públicos a la plataforma “Mejor Atención al Ciudadano (MAC)” en el marco de lo previsto en el Decreto Legislativo N° 1211.
- ii) Declarar de interés nacional la creación e implementación progresiva de la Ventanilla del Consumidor y Usuario, para la recepción de solicitudes, reclamos, denuncias y otros documentos en materia de protección y defensa al consumidor y usuario.
- iii) Dicha ventanilla identificaría la materia del reclamo, denuncia u otra solicitud para derivar el documento al órgano interno del Indecopi, del organismo regulador o de la entidad competente.
- iv) La ventanilla constituiría una vía complementaria a los canales de recepción de cada entidad pública.

Al respecto, El Dictamen incluye un análisis costo - beneficio identificando a los distintos agentes que participan en el proceso. Así, a continuación, se efectuará una revisión de dicho análisis a fin de incorporar lo que este Organismo considera muy relevante.

### 3.2.1 Análisis Costo - Beneficio para el usuario/consumidor incluido en el Dictamen

La sección 4.8 de El Dictamen incluye el siguiente cuadro:

Costo	Beneficios
Ninguno	<ul style="list-style-type: none"><li>•Facilidad en la recepción de sus reclamos, denuncias y otros documentos en materia de protección al consumidor.</li><li>•Acceso complementario por los canales en la atención de reclamos, denuncias, documentos en materia de protección al consumidor.</li><li>•Aprovechamiento de tiempo y economía en el hogar.</li></ul>

Fuente: El Dictamen. Página 26.

Sobre lo señalado en el cuadro, se ha omitido el costo de transacción a ser asumido por el usuario respecto al nuevo proceso que enfrentaría y la búsqueda de información sobre el funcionamiento del mismo. Es importante tener en cuenta que de ponerse a

<sup>5</sup> Disponible en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/3049>



disposición dicho canal, a través del MAC, el usuario tendría que conocer horarios, ubicaciones y procesos que a la fecha no tiene interiorizado. Asimismo, en tanto dicho conocimiento es adquirido, podrían observarse errores en la tramitación con el correspondiente costo que esto implica.

Por otro lado, los beneficios se han sobreestimado en tanto a la fecha, los canales con lo que cuentan los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones para presentar reclamos y otros son mayores (telefónico, presencial y virtual) y la dispersión geográfica más amplia, en comparación a lo que ofrecen los centros MAC (Mejor atención al Ciudadano). Así, las decenas de empresas prestadores de servicios a lo largo del país ofrecen dicha atención a los usuarios, ya sea en el ámbito regional específico de en el que presta sus servicios o en el ámbito nacional, de corresponder.

### 3.2.2 Análisis Costo - Beneficio para los Organismos Reguladores

La sección 4.8 de El Dictamen, respecto a los Organismos Reguladores, incluye lo siguiente:

Costo	Beneficios
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración a la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano – MAC a nivel nacional.</li> <li>• Acciones de coordinación para la implementación progresiva de la Ventanilla del Consumidor y Usuario.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al integrar la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano – MAC a nivel nacional, tendrán más presencia y serán mejor visibilizados por los usuarios de los servicios públicos.</li> <li>• Cumplimiento de sus funciones de defensa de los usuarios de los servicios públicos.</li> <li>• Genera mayor acercamiento a los organismos reguladores y genera confianza en las entidades que brinda servicios en la atención de sus reclamos y denuncias.</li> </ul>

Fuente: El Dictamen. Página 27.

Al respecto, corresponde precisar que los costos incluidos en el cuadro se han subestimado ya que no se ha considerado aquellos referidos a la adecuación normativa necesaria por parte de este organismo de manera que se garantice el efectivo cumplimiento de las disposiciones del procedimiento de reclamos; tampoco se ha tomado en cuenta el despliegue requerido en el ámbito de información, publicidad y difusión necesaria para garantizar que los usuarios conozcan lo señalado en la autógrafa, entre otros.

Asimismo, los beneficios ahí listados han sido sobrevalorados debido a que la presencia a nivel nacional de este organismo es mayor a la que se obtendría con lo señalado en la autógrafa.

### 3.2.3 Respecto al costo de las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones



El análisis incluido en El Dictamen ha omitido listar el costo que tendría la implementación de la presente Autógrafa de Ley para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.

Tal como se señaló en los informes de la sección Antecedentes, la naturaleza del procedimiento de reclamos de los organismos reguladores exige que estos sean previamente atendidos por la empresa operadora; siendo de conocimiento del regulador en la segunda instancia. Así, lo planteado por la autógrafa de Ley implicaría que las decenas de empresas operadoras que prestan este servicio requieran la integración al MAC.

#### IV. CONCLUSIONES

4.1 Este organismo emite **opinión desfavorable** respecto a la Autógrafa de Ley que incorpora a los organismos reguladores de los servicios públicos a la Plataforma Mejor Atención al Ciudadano (MAC) y declara de interés nacional la creación de la Ventanilla del Consumidor y Usuario.

4.2 En las etapas preliminares, este organismo remitió comentarios enfatizando la necesidad de modificar sendos proyectos de Ley con el fin de excluir de su aplicación al procedimiento de reclamos de servicios públicos. Las principales razones señaladas son:

- Se encuentra vigente el Decreto Legislativo N°1211, Decreto Legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de ventanillas únicas e intercambio de información entre entidades públicas, el cual es aplicable a las entidades públicas previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), que comprende a los organismos reguladores y el INDECOPI. Así, en virtud de ello, no sería necesario la promulgación de una nueva Ley.
- La atención de reclamos por parte de los Organismos Reguladores exige que estos sean previamente atendidos por la empresa operadora de servicios públicos.
- Este Organismo viene desplegando diversos esfuerzos a fin de promover mecanismos alternativos de solución de reclamos y así evitar que el usuario tenga que canalizar el inconveniente que presente con su servicio a través de un procedimiento de reclamo, cuya tramitación puede implicar desgaste en tiempo y dinero para el usuario

4.3 El Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 3049/2022-CR que propone la ley que incorpora a los organismos reguladores de los servicios públicos a la plataforma Mejor Atención al Ciudadano — MAC y declara de interés nacional la creación de la ventanilla del consumidor y usuario incluye un análisis costo-beneficio de la implementación de la Autógrafa incompleto. Así, dicha evaluación:

#### **Ha Omitido:**

- El costo de transacción a ser asumido por el usuario respecto al nuevo proceso que enfrentaría y la búsqueda de información sobre el funcionamiento del mismo.



- El costo que tendría la implementación de la presente Autógrafa de Ley para las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, en tanto ellas tienen a su cargo la primera instancia del procedimiento de reclamos en el caso de los organismos reguladores y, en particular de los servicios públicos de telecomunicaciones.

**Ha Sobreestimado:**

- El beneficio para los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones en tanto a la fecha, los canales con lo que cuentan estos usuarios para presentar reclamos y otros son mayores (telefónico, presencial y virtual) y la dispersión geográfica más amplia, en comparación a lo que ofrecen los centros MAC (Mejor atención al Ciudadano).
- Los beneficios listados para los Organismos Reguladores ya que la presencia a nivel nacional de este organismo, a través de sus oficinas desconcentradas y ámbito de alcance, es mayor a la que se obtendría con lo señalado en la autógrafa.

**Ha Subestimado:**

- Los costos listados para los Organismos Reguladores ya que no se ha considerado aquellos costos referidos a la adecuación normativa necesaria por parte de este organismo de manera que se garantice el efectivo cumplimiento de las disposiciones del procedimiento de reclamos; tampoco se ha tomado en cuenta el despliegue requerido en el ámbito de información, publicidad y difusión necesaria para garantizar que los usuarios conozcan lo señalado en la autógrafa, entre otros.

- 4.4 En caso se insista con la aprobación de la Autógrafa de Ley se requiere que esta se modificada a fin de excluir de su aplicación a los procedimientos de reclamo de los servicios públicos cuya primera instancia del procedimiento de reclamos recae en las empresas operadoras y no en los organismos reguladores.

**V. RECOMENDACIÓN**

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia del Consejo de Ministros, para los fines correspondientes.

Atentamente,

