



UNIVERSIDAD ANDINA DEL CUSCO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO



TESIS

LA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO COMO INSTRUMENTO PREVENTIVO A LA RESTRICCIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHO ANTE LA EMISIÓN DE DISPOSICIONES LIMITATIVAS COMO EL ART. 1° DE LAS MEDIDAS EXTRAORDINARIAS N° 109-2019-CD/OSIPTEL EN EL PERIODO 2019

PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO.

PRESENTADO POR: Bach. Vladimir Acuña Taco

ASESOR: Dr. Iván Herik Hermosa Rosell

CUSCO – PERÚ

2020



AGRADECIMIENTOS

A mi madre, por todo lo que ha hecho por la vida, por apoyarme desde siempre y por ser mi soporte en todo momento.

A Melissa Carrión, por ayudarme en este proceso y por ser una hermana con mucha fortaleza.

Al Dr. Maurice Pacheco, por el saber obtenido y darme una luz en la investigación.

Al Dr. Iván Hermosa, por ser mi asesor.



DEDICATORIA

A Eudis Hipólita Taco Guerra, mi señora madre por su inmenso amor al mundo y por enseñarme a buscar soluciones en los peores momentos.

A mi familia, por estar conmigo en cada uno de mis pasos.



ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	I
DEDICATORIA.....	II
ÍNDICE.....	III
RELACIÓN DE TABLAS	VIII
RELACIÓN DE GRÁFICOS	IX
RESUMEN.....	X
ABSTRACT.....	XI
CAPÍTULO I.....	1
EL PROBLEMA Y EL MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN.....	1
1.1. Problema.....	1
1.1.1. Planteamiento del Problema	1
1.1.2. Formulación del Problema.....	5
- Problema Principal.....	5
- Problemas Secundarios	5
1.2. Objetivos de la Investigación	6
1.2.1. Objetivo general.....	6
1.2.2. Objetivos Específicos	6
1.3. Justificación.....	6
a) Conveniencia	6
b) Relevancia Social.....	7
c) Implicancias Prácticas	7
d) Valor Teórico.....	7
e) Utilidad Metodológica	7
1.4. Método	8
1.4.1. Diseño Metodológico.....	8
1.4.2. Diseño Contextual.....	8



- Escenario y Tiempo	8
- Coyuntura	8
- Unidades de estudio	9
1.4.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos, procesamiento y análisis de datos	9
1.4.4. Fiabilidad de la Investigación	9
1.5. Hipótesis de trabajo	9
1.6. Categorías de estudio	10
CAPÍTULO II	12
DESARROLLO TEMÁTICO	12
SUBCAPÍTULO I	12
2.1. Los Servicios de Telecomunicaciones	12
2.1.1. Servicio de Telecomunicaciones y su evolución	12
2.1.1.1. Las Telecomunicaciones y la Organización de Estados Americanos	12
2.1.1.1.1. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones	13
2.1.1.1.2. Declaración de Montevideo	13
2.1.1.1.3. Declaración de San José	13
2.1.1.2. Importancia del Servicio de Telecomunicaciones en el Perú	14
2.1.2. Servicios de Telecomunicaciones en el Perú	14
2.1.2.1. El Usuario del sector Telecomunicaciones	14
2.1.2.2. La regulación Peruana de Protección al Usuario	15
2.1.2.2.1. Ámbito Constitucional	16
2.1.2.3. Inicios y Regulación del servicio de telecomunicaciones en el Perú	16
2.1.2.4. OSIPTEL y el usuario en el servicio de telecomunicaciones	19
2.1.3. Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú	20
2.1.3.1. Importancia de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú	21
SUBCAPÍTULO II	23
2.2. El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones	23
2.2.1. Definición del OSIPTEL	23



2.2.2. Principios	23
2.2.2.1. Principio de Libre Acceso	24
2.2.2.2. Principio de Neutralidad	24
2.2.2.3. Principio de No Discriminación	24
2.2.2.4. Principio de Actuación basada en el Análisis Costo-Beneficio	24
2.2.2.5. Principio de Transparencia	25
2.2.2.6. Principio de Promoción de la Competencia	25
2.2.2.7. Principio de Imparcialidad	25
2.2.2.8. Principio de Autonomía	25
2.2.2.9. Principio de Subsidiariedad	25
2.2.2.10. Principio de Supletoriedad	26
2.2.2.11. Principio de Decisiones Funcionales	26
2.2.2.12. Principio de Análisis de Decisiones Funcionales	26
2.2.2.13. Principio de Eficiencia y Efectividad	26
2.2.2.14. Principio de Celeridad	26
2.2.3. Funciones	27
2.2.3.1. Función reguladora	27
2.2.3.2. Función Normativa	27
2.2.3.3. Función Fiscalizadora y Sancionadora	27
2.2.3.4. Función de Solución de Controversias	28
2.2.3.5. Función Supervisora	28
2.2.3.6. Función de Solución de Reclamos	28
2.2.4. Procedimiento Administrativo de Derecho	28
2.2.4.1. Primaria Instancia	28
2.2.4.1.1. Materias de Reclamo	28
2.2.4.2. Segunda Instancia	31
2.2.4.2.1. Recursos	31
2.2.4.2.1.1. Recurso de Queja	31



2.2.4.2.1.2. Recurso de Apelación.....	32
2.2.5. Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios	32
SUBCAPÍTULO III.....	33
2.3. Medidas Extraordinarias.....	33
2.3.1. Resolución N° 51-2018-CD/OSIPTTEL.....	34
2.3.2. Resolución N° 109-2019-CD/OSIPTTEL.....	39
2.4. Análisis de Impacto Regulatorio	40
2.4.1. La OCDE y el Análisis de Impacto Regulatorio.....	40
2.4.1.1. Buenas prácticas del RIA en los países de la OCDE.....	41
2.4.1.2. El RIA a nivel Internacional	46
2.4.1.2.1. El RIA en EEUU.....	46
2.4.1.2.2. El RIA en México	47
2.4.2. Política Regulatoria en el Perú	49
2.4.2.1. Revisión ex ante de la regulación en el año 2016.....	49
2.4.2.2. Implementación del RIA en el Perú	51
2.4.3. Análisis de Calidad Regulatoria	51
2.4.4. Análisis de Calidad Regulatoria en el OSIPTTEL.....	58
2.4.5. Manual de Técnica Normativa	59
2.4.5.1. Finalidad.....	59
2.4.5.2. Alcance.....	59
2.4.5.3. Base Legal.....	59
2.4.6. Manual de Declaración de Calidad Regulatoria	61
CAPÍTULO III.....	62
RESULTADO Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS	62
3.1. Resultados de los Estudios.....	62
3.1.1. Fundamentos de la aprobación de las Medidas Extraordinarias por el OSIPTTEL	62
3.1.2. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo sobre las Medidas Extraordinarias....	63
3.2. Análisis de hallazgos.....	65



3.2.1. Contrastación de los hallazgos	65
3.3. Discusión y contrastación teórica de los hallazgos	73
3.3.1. Entrevista a un especialista sobre las Medidas Extraordinarias y el Análisis de Impacto Regulatorio	73
3.3.2. Propuesta Legislativa.....	76
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES.....	80
BIBLIOGRAFÍA.....	81
ANEXOS.....	88



RELACIÓN DE TABLAS

CUADRO N° 01: DISEÑO METODOLÓGICO.....	8
CUADRO N° 02: TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS, PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE DATOS.....	9
CUADRO N° 03: CATEGORIAS DE ESTUDIO.....	10
CUADRO N° 04: PREGUNTA N°1.....	65
CUADRO N° 05: PREGUNTA N°2.....	66
CUADRO N° 06: PREGUNTA N°2.1.....	67
CUADRO N° 07: PREGUNTA N°3.....	69
CUADRO N° 08: PREGUNTA N°3.1.....	70
CUADRO N° 09: PREGUNTA N°4.....	71
CUADRO N° 10: PREGUNTA N°5.....	72



RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N° 01: MANUAL DE TÉCNICA NORMATIVA DEL OSIPTEL.....	60
GRÁFICO N° 02: EVOLUCIÓN DE CANTIDAD DE RECLAMOS PRESENTADOS EN PRIMERA INSTANCIA	62
GRÁFICO N° 03: RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR EL TRASU	63
GRÁFICO N° 04: PREGUNTA N°1... ..	66
GRÁFICO N° 05: PREGUNTA N°2... ..	67
GRÁFICO N° 06: PREGUNTA N°2.1... ..	68
GRÁFICO N° 07: PREGUNTA N°4... ..	69
GRÁFICO N° 08: PREGUNTA N°3.1... ..	70
GRÁFICO N° 09: PREGUNTA N°4... ..	71
GRÁFICO N°10: PREGUNTA N°5... ..	72



RESUMEN

La presente investigación surge a razón de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 109-2019-CD/OSIPTTEL publicado en fecha 22 de agosto de 2019; la cual amplía la vigencia de las medidas extraordinarias N° 51-2018-CD/OSIPTTEL relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones. Debido a la aprobación de dicha norma, surge una incongruencia con uno de los principios fundamentales del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, nos referimos a la actuación basada en el análisis costo-beneficio, el cual señala que las acciones periódicas y programadas emprendidas por el OSIPTTEL, serán evaluados antes de su realización y deberán ser adecuadamente sustentados en estudios y evaluaciones técnicas que acrediten su racionalidad y eficacia. Esta evaluación tomará en cuenta tanto las proyecciones de corto como de largo plazo, así como los costos y beneficios directos e indirectos, monetarios o no monetarios. Es así que he podido identificar que, al consentir la ampliación de dichas medidas, estas estarían limitando el ejercicio de derecho que tienen los usuarios de los servicios de telecomunicaciones a poder seguir un procedimiento administrativo de reclamo de forma oportuna y eficiente, por las diferentes materias que regula el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones; es por ello que como medida de resolver la situación en la que pone al usuario las medidas extraordinarias, tomaríamos como medio el Análisis de Impacto Regulatorio, puesto que es un instrumento que busca garantizar que las acciones o decisiones de política pública que asumen las autoridades se base en el principio de análisis costo-beneficio. Es por ello que en la presente investigación abordaremos los conceptos básicos como también los motivos por los cuales se aprobaron las medidas extraordinarias, del mismo modo, comprobaremos que las disposiciones no protegen al usuario.

PALABRAS CLAVES: OSIPTTEL, Medidas Extraordinarias, Usuario, Análisis de Impacto Regulatorio.



ABSTRACT

The present investigation arises from the issuance of the Resolution of the Board of Directors No. 109-2019-CD / OSIPTEL published on August 22nd, 2019; which extends the validity of extraordinary measures No. 51-2018-CD / OSIPTEL related to the procedure of attention to public telecommunications services users claims. Due to the approval of mentioned standard, an inconsistency arises with one of the fundamental principles of the Supervisory Agency for Private Investment in Telecommunications, we refer to the action taken based on the cost-benefit analysis, which says that the periodic and scheduled actions taken by OSIPTEL, will be evaluated before its realization and must be adequately supported by studies and technical evaluations that prove its rationality and effectiveness. This evaluation will consider both short and long-term projections, as well as direct and indirect costs and benefits, monetary or non-monetary. Thus, I have been able to identify that, by the approval of the measures mentioned before, they would be limiting the telecommunications services users rights to be able to follow an administrative claim procedure in a timely and efficient way, because of the different subjects that regulates the Supervisory Agency for Private Investment in Telecommunications; therefore, as a way to resolve the situation in which it places the user extraordinary measures, we would take the Regulatory Impact Analysis as a means, since it is an instrument that seeks to guarantee the public policy actions or decisions that the authorities assume are based on the principle of cost-benefit analysis. This is why, in the research presentation we will address the basic concepts as well as the reasons why the extraordinary measures were approved, in the same way, we will verify that the decree does not protect the user.

KEY WORDS: OSIPTEL, Extraordinary Measures, User, Regulatory Impact Analysis.



CAPÍTULO I

EL PROBLEMA Y EL MÉTODO DE LA INVESTIGACIÓN.

1.1. Problema.

1.1.1. Planteamiento del Problema

Haciendo un registro en la cronología del tiempo, hemos sido testigos de la evolución de los servicios de telecomunicaciones, como también, de los derechos y deberes de los usuarios a través de nuestra historia. No obstante, en los años 90's cuando se iniciaba el mandato del presidente Alberto Fujimori Fujimori y alertados de la situación económica y política en la que nos encontrábamos, nuestro país tuvo que sujetarse a nuevos cambios, ya que el estado como prestador de servicios tenía muchas falencias y grandes problemas que resolver.

Es por ello que, en fecha 11 de julio del año de 1991 mediante el Decreto Legislativo N° 702 fue creado el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones que en adelante denominaremos OSIPTEL, el cual, buscaba revertir la situación de atraso de los servicios de telecomunicaciones y que no se vean perjudicados los pobladores de los lugares más apartados de los centros urbanos. En la actualidad es reconocido como el organismo público especializado, regulador y descentralizado que se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, contando con autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Asimismo, el OSIPTEL busca promover la competencia del mercado de telecomunicaciones, como también la calidad de los servicios de telecomunicaciones y el empoderamiento del usuario; de manera continua, eficiente y oportuna. También, dentro de sus funciones de solución de reclamos, se entiende que el OSIPTEL tiene la facultad de solucionar los



problemas de los usuarios que se dan en una segunda instancia, es decir, resolviendo un recurso de queja o bien un recurso de apelación. Sin embargo, para poder presentar el recurso de queja o apelación, primero se debe agotar la primera instancia, ingresando un reclamo en el centro de atención u otro medio autorizado, dependiendo a lo dispuesto por la empresa con cuál se tiene un contrato, asimismo se debe indicar el motivo y los inconvenientes que se tiene con el servicio. Posterior a ello la empresa tiene un plazo determinado para responder dicho reclamo, esto también, dependiendo del problema y de la materia reclamada.

De la misma forma, en la situación de que el usuario reciba una respuesta fundada, o sea, a favor del usuario, finaliza el procedimiento administrativo. Sin embargo, en caso de que la respuesta sea infundada, el usuario tiene el derecho a presentar su recurso de apelación 15 días posteriores a la recepción de la resolución emitida por la empresa que brinda el servicio. Por otro lado, en el caso de que la empresa no responde en el plazo establecido por norma, entonces es factible la presentación de un recurso de queja, solicitando el silencio administrativo positivo a favor del usuario, debido a la falta de respuesta de la empresa. Ya sea presentando el recurso de queja o apelación, como se mencionó en la parte superior, quien resuelve en la segunda instancia es el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) emitiendo una resolución final, sin embargo, en caso de que el usuario o la empresa no encuentre de acuerdo con el fallo del tribunal puede continuar con el proceso contencioso administrativo en el poder judicial.

Del mismo modo, podemos deducir que el OSIPTEL comprende de la facultad de conocer y resolver toda controversia que afecte o pueda afectar el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones. Adicionalmente, busca conciliar y resolver, en vía administrativa, los intereses entre entidades o empresas bajo su ámbito de competencia, entre éstas y sus usuarios y de resolver los conflictos y controversias entre los mismos, mencionados anteriormente.



Una de las facultades que posee el OSIPTEL es la facultad normativa, la cual consisten en dictar los reglamentos o normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios. En este sentido, vemos que el OSIPTEL, de acuerdo a sus funciones puede emitir normas, como es el caso de las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTEL, que tiene como fin ampliar la vigencia de medidas extraordinarias N° 51-2018-CD/OSIPTEL relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, como se menciona en el Artículo 1° de dichas medidas:

Artículo 1.- Ampliar por un plazo de doce (12) meses, la vigencia de las siguientes medidas:

(i) La suspensión de los artículos 60 numeral 1.a y 73 numeral 1.a del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, referido al uso de medio telefónico para la presentación de recursos de apelaciones y quejas, dispuesta en el primer apartado del numeral (i) del artículo 2 de las Medidas Extraordinarias. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2019)

Como se observa, se menciona el artículo 2 de las medidas extraordinarias, la cual fue una norma anterior aprobada mediante la resolución de Consejo Directivo N° 51-2018-CD/OSIPTEL y se refiere al siguiente artículo:

Artículo 2.- Aprobar, en el marco de la situación declarada en el artículo precedente, las siguientes medidas:

(i) Suspender por el plazo de dieciocho (18) meses, a partir de la vigencia de la presente resolución:



- *El medio telefónico para la presentación del Recurso de Apelación y Queja, al que se refieren los artículos 60 numeral 1.a. y 73 numeral 1.a. del Reglamento de Reclamos.*

- *El artículo 25 numeral 2 del Reglamento de Reclamos referido a la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios de los servicios públicos de telefonía móvil. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2018)*

En dicho entender, se menciona que los reclamos solo pueden ser presentados por los titulares o abonados del servicio, del mismo modo, los recursos de queja y apelación ya no se podrán realizar por medio telefónico, sino que, la presentación de los recursos en segunda instancia se realizarían de manera presencial, perjudicando a varios usuarios que consideran que es una afectación y limitando su ejercicio de derecho.

Ahora bien, el Análisis de Impacto Regulatorio (en adelante RIA por sus iniciales en inglés o AIR en español) viene a ser un elemento muy importante que tiene como objetivo buscar que las decisiones de políticas públicas y regulatorias que adopte un gobierno se basen en un riguroso análisis costo-beneficio y que busca el menor impacto negativo. Por lo que la mayoría de los países miembros de la OCDE (Organización para la cooperación y el desarrollo económico) utilizan una versión del RIA para analizar su regulación. Es por eso que el OSIPTEL cuenta con ésta herramienta denominado “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL” y que busca mejorar las acciones que tienen como organismo regulador y prevenir que existen cuestionamientos, como es el caso de la ampliación del art. 2 de las medidas extraordinarias.

De tal forma, entendemos que el RIA debe ser utilizado de una manera adecuada, y no solo en beneficio de las instituciones u organismos reguladores, sino también, a favor de los usuarios como instrumento preventivo de restricciones. Y que éstas deberían ser aplicadas en la primera etapa de un



proceso de propuesta normativa de política pública mostrando un panorama real, donde se identifique el problema principal a tratar y que se recabe información a nivel nacional e internacional sobre nuevas propuestas de solución, teniendo en cuenta la consulta de trabajos académicos, revistas, cuadros técnicos, tesis, conferencias, situación actual, etc. Así, también, deberíamos considerar que el RIA debe estar incluido cuando se discuta la aprobación de una propuesta normativa.

Por eso, se observa que el art. 1° de las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTTEL aprobadas por el OSIPTTEL, causan incomodidad en los usuarios que utilizan los servicios de telecomunicaciones, porque se les limite a realizar el reclamo en una primera instancia o en el trámite de segunda instancia, como es el recurso de queja y/o apelación que presentaban anteriormente vía telefónica. Generando un cuestionamiento de que tan acertado es el uso del RIA o en este caso, de los “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTTEL” dentro del proceso de aprobación en las medidas extraordinarias. Y también, la no utilización del RIA como instrumento de prevención ante lo que se mencionó líneas arriba.

1.1.2. Formulación del Problema

- Problema Principal

¿Cómo el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones utiliza el Análisis de Impacto Regulatorio para prevenir la restricción del ejercicio de derecho ante la emisión de disposiciones limitativas como el art. 1° de las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTTEL?

- Problemas Secundarios

1° ¿Existe un uso adecuado del Análisis de Impacto Regulatorio en la formulación de propuestas normativas dentro del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones?

2° ¿De qué manera las medidas extraordinarias N° 109-2019-CD/OSIPTTEL



adoptadas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones perjudican a los usuarios?

1.2. Objetivos de la Investigación

1.2.1. Objetivo General

Analizar cómo el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones a través del Análisis de Impacto Regulatorio es un instrumento de prevención a la restricción del ejercicio de derecho ante la emisión de disposiciones limitativas como el art. 1° de las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTTEL.

1.2.2. Objetivos Específicos

1° Identificar si existe un uso adecuado del Análisis de Impacto Regulatorio en la formulación de propuestas normativas dentro del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

2° Determinar de qué manera las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTTEL adoptadas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones perjudican a los usuarios.

1.3. Justificación

El trabajo que se realiza se justifica por las razones que se menciona a continuación:

a) Conveniencia

Es conveniente realizar esta investigación, ya que es necesario entender el uso adecuado del RIA y fortalecer dicho instrumento dentro del OSIPTTEL, como también entender que no se debe limitar el ejercicio de derecho de los usuarios para presentar su reclamo o sus recursos en un procedimiento administrativo de derecho.



b) Relevancia Social.

Se hablará de un tema muy importante, ya que tendrá un impacto dentro del OSIPTEL para con los usuarios y la manera de atención sobre los reclamos en una primera instancia, como también sobre los recursos en una segunda instancia, que mediante la mejor aplicación del RIA se tendrá una revisión exhausta en el aspecto normativo, generando así, un mayor beneficio en la sociedad.

c) Implicancias Prácticas.

La implicancia práctica con la presente investigación es generar interés en el OSIPTEL y la población en general, analizando y demostrando que las funciones normativas deben mejorar a favor de los usuarios y que dentro de ello, se aplique la buena utilización del RIA en la toma de decisiones.

d) Valor Teórico.

Contiene un gran valor teórico, debido a la información recopilada, ya que se pretende conocer conceptos del sector de telecomunicaciones, como también sus funciones normativas, del mismo modo, definiciones del proceso administrativo de derecho, como el reclamo, los recursos de queja y apelación, las cuales servirán para reforzar el nivel académico sobre las funciones normativas internas del OSIPTEL y el RIA, como también dentro de las instituciones del estado.

e) Utilidad Metodológica.

Considero que el resultado de dicha investigación podrá servir para que se esboce y motive en futuros trabajos relacionados al sector de telecomunicaciones. Asimismo, que las conclusiones y las recomendaciones sirvan para una mejor toma de decisiones dentro del OSIPTEL teniendo en cuenta el Análisis de Impacto Regulatorio de manera adecuada.



1.4. Método

1.4.1. Diseño Metodológico

CUADRO N° 1

Enfoque de investigación	Cualitativa: En tanto que éste estudio se basa en el análisis, interpretación y argumentación, más no está basado en mediciones estadísticas.
Tipo de Investigación jurídica	Dogmático Propositivo: Dado que en el presente estudio se pretende establecer mediante el análisis y la argumentación, las razones que justifican la necesidad de presentar una propuesta de implementación normativa.
Diseño de la investigación	Investigación- acción: Debido a que busca obtener resultados fiables y útiles para mejorar situaciones colectivas.

Fuente: Elaboración propia.

1.4.2. Diseño Contextual

- Escenario y Tiempo

En el presenta trabajo de investigación que se desarrollará se considera como espacio temporal el año 2019.

- Coyuntura

La investigación se da por el inconveniente que genera la limitación del uso de derecho para la presentación del reclamo y de los recursos de queja o apelación en una segunda instancia. Asimismo, se considera que las medidas extraordinarias adoptadas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones generan incomodidad y también, el cuestionamiento de



otras medidas que ayuden al usuario en estos casos, como es el Análisis de Impacto Regulatorio como instrumento preventivo ante éstas normas.

- **Unidades de estudio**

En la presente investigación, las unidades de estudio que se tomarán en cuenta serán los usuarios de los servicios de telecomunicaciones que hayan tenido problemas con alguna empresa operadora. Y del mismo modo, conocer la opinión de los usuarios respecto al tema de las medidas extraordinarias y la adecuada aplicación del Análisis de Impacto Regulatorio.

1.4.3. Técnicas e instrumentos de recolección de datos, procesamiento y análisis de datos

Para la tarea de recolectar información pertinente, en el desarrollo de la investigación se recurrirá al uso de las siguientes técnicas e instrumentos:

CUADRO N° 2

Técnicas	Instrumentos
Encuesta	Ficha de encuesta virtual
Análisis doctrinal	Matriz de análisis

Fuente: Elaboración propia

1.4.4. Fiabilidad de la Investigación

La presente investigación es auténtica y la fuente utilizada ha sido de revisión previa para considerarla fiable para alcanzar las soluciones viables y tener resultados válidos.

1.5. Hipótesis de trabajo

El Análisis de Impacto Regulatorio, sobre los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL no están siendo efectivas, puesto que no hay un buen ejercicio de dicha herramienta y que los usuarios están siendo limitados en su derecho con lo establecido



en el art. 1 de la ampliación de vigencia de las medidas extraordinarias N° 109-2019-CD/OSIPTTEL para presentar reclamos, recursos de queja y/o apelación, además de que ésta no viene cumpliendo la finalidad por la que fue creada, ya que además, la carga procesal del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) sigue existiendo.

1.6. Categorías de estudio

Dada la naturaleza dogmática de nuestro estudio, las categorías de estudio quedan establecidas de la siguiente forma:

CUADRO N° 3

CATEGORÍAS DE ESTUDIO	SUBCATEGORÍAS
1° Análisis de Impacto Regulatorio	<ul style="list-style-type: none"> - Definición - Características - Fases - Importancia
3° Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> - Definición - Principios - Funciones - Proceso administrativo de derecho - Tribunal de solución de reclamos de usuarios (TRASU)
4° Medidas Extraordinarias	<ul style="list-style-type: none"> - Definición - Exposición de Motivos - Resolución N° 51-2018-CD/OSIPTTEL



	<ul style="list-style-type: none">- Resolución N° 109-2019-CD/OSIPTTEL
5° Servicios de Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none">- Definición- Características- Contexto

Fuente: Elaboración propia.



CAPITULO II

DESARROLLO TEMÁTICO

SUBCAPÍTULO I

2.1. Los Servicios de Telecomunicaciones

Según la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT (1992) nos menciona que la telecomunicación es la transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioelectricidad, medios ópticos y otros sistemas electromagnéticos. Por la cual podemos comunicarnos de manera adecuada.

Como lo entendemos, a través del tiempo, hemos visto que la sociedad ha ido evolucionando de una manera sorprendente, mejorando las relaciones de comunicación que se tiene día a día, por ello se considera que los servicios de telecomunicaciones son parte de nuestras actividades cotidianas y laborales.

2.1.1. Servicio de Telecomunicaciones y su evolución

A mediados del siglo XIX se vieron los inicios de los primeros dispositivos que ayudarían a hacer posible una comunicación más fluida en la sociedad, como es el caso de los telégrafos que enviaba mensajes entre números y letras. Asimismo, hemos sido testigos de que en la actualidad existen una gran variedad de opciones para poder comunicarnos entre personas, como el servicio de internet mediante una computadora o un smartphone.

Del mismo modo, se vio que los servicios de telecomunicaciones fueron avanzando en los diferentes Estados y considerando como una herramienta que debería tener un cuidado normativo.

2.1.1.1. Las Telecomunicaciones y la Organización de Estados Americanos

De acuerdo a la Organización de Estados Americanos (OEA) se tiene una entidad u órgano relacionada al servicio de telecomunicaciones que se denomina la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL).



2.1.1.1.1. Comisión Interamericana de Telecomunicaciones

La institución de la CITELE por medio de la OEA (2018), de acuerdo a su estatuto nos indica que tiene la misión de facilitar y promover el desarrollo integral y sostenible de telecomunicaciones/tecnologías de la información y la comunicación (TIC) interoperables en las diferentes regiones, que tienen que ser innovadoras y fiables en las Américas, bajo principios de universalidad, equidad y asequibilidad. (Organización de los Estados Americanos, 2018)

2.1.1.1.2. Declaración de Montevideo

En la ciudad de Montevideo, en el país de Uruguay con los jefes delegados en representación de los países miembros de la OEA se declaró que estaban seguros de la decisión de la Asamblea General de la OEA de crear la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, y que había sido muy oportuna para la necesidad de tener en la Organización una entidad con la capacidad adecuada para estimular y promover la existencia de un Sistema Interamericano de Telecomunicaciones, consecuente con el apoyo que requiere el proceso de desarrollo de los Estados Americanos. (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, 1994)

2.1.1.1.3. Declaración de San José

En la ciudad de San José, en el país de Puerto Rico se declaró que los países miembros tendrían el compromiso en avanzar hacia una sociedad con una información justa e incluyente de todos los sectores de la población, esto incluyendo a todas las regiones que pertenecen al CITELE, apoyada en el principio universal de acceso efectivo a la información y del mejor aprovechamiento de las habilidades de sus habitantes. Asimismo, se buscaba convencer de que el desarrollo de la



infraestructura de las tecnologías de la información y el acceso efectivo y universal a las telecomunicaciones, debe seguir siendo una máxima prioridad para todos los países. (Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, 2006)

2.1.1.2. Importancia del servicio de Telecomunicaciones

Si bien se tiene un gran avance en este tema, incluyendo normas que respaldan los servicios de telecomunicaciones nos corresponde tener mayor cuidado y aportar en lo posible para tener mayores beneficios como sociedad.

Es por ello que, debemos considerar la importancia de las telecomunicaciones en la vida diaria de las personas, de las organizaciones y de los países es cada día mayor: las comunicaciones fomentan el desarrollo social y económico, mejoran los servicios de salud, de educación, de gobierno y la democracia, estimulan la creación de empleos, contribuyen a preservar el medio ambiente, entre muchos otros beneficios. Por eso, no es posible imaginarse el presente o el futuro sin telecomunicaciones. (Morales y otros, 2012)

2.1.2. Servicios de Telecomunicaciones en el Perú

2.1.2.1. El Usuario del sector Telecomunicaciones

El sector telecomunicaciones, al estar de la mano del desarrollo tecnológico continuo, se ha transformado en una actividad donde la participación de los consumidores se ha ido modificando, en un escenario de constante concientización de derechos y deberes, convirtiendo a éstos, en sujetos más activos.

Lo anterior tiene como marco la existencia de una relación trilateral en los servicios públicos -también en el sector telecomunicaciones- que se grafica en tres elementos esenciales:



- Regulador (la Administración Pública)
- Empresa regulada (gestora del servicio)
- Sociedad usuaria

Los cuales se relacionan dependientemente, generando derechos y obligaciones. La subrelación empresa regulada -sociedad usuaria, aún es vista desde un ámbito indirecto y de protección mediata, como una regulación desde las situaciones competenciales de cuyo resultado (protección de la calidad del servicio prestado, obligación de modernización del servicio, sistema de atención de reclamos) debe surgir el resguardo al consumidor. (López, 2006)

2.1.2.2. La Regulación Peruana de Protección al Usuario

Antes de analizar la normativa de protección al usuario, cabe señalar que dentro de la normativa de protección al consumidor de cada sector, puede distinguirse dos nociones diferenciadas, el consumidor como cliente y el consumidor como destinatario final.

La noción del consumidor como cliente incluye tanto al que contrata bienes y servicios para consumo propio, como a quien realiza una actividad empresarial; definición que es uniformemente utilizada en Europa (en materia antitrust), la cual es aplicable a la actividad de telecomunicaciones, que no distingue el nivel en la cadena de producción-consumo.

El consumidor final, se caracteriza en general, por aquel que adquiere un determinado bien o servicio para su uso privado; aunque dicha definición se ha logrado ampliar hacia la concepción de un consumidor constituido por pequeños empresarios que también sufren de la asimetría informativa, por la limitada capacidad de obtener recursos que le permitan realizar una elección adecuada e idónea como agente razonable.



2.1.2.2.1. Ámbito Constitucional

Tanto en materia de servicios públicos, como para la actividad empresarial, la Constitución de 1993 declara el rol subsidiario del Estado, lo que significa que su participación se limita y reduce a casos específicos y donde exista una verdadera necesidad pública no cubierta por inversión de particulares; es decir, la participación como agente productivo del Mercado se encuentra limitada.

Así, la función de control del Estado se expresa en nuestra Constitución Política, en el artículo 65°, mediante el cual se señala que el Estado tiene el rol de defensa de los intereses de los consumidores y usuarios, asegurando un trato adecuado y razonable por los proveedores de productos o servicios; es decir, que la actividad se realice de manera óptima.

De esta manera, el Estado busca que al consumidor se le proporcione la información adecuada para la toma de sus decisiones de consumo y que se vea protegido en los ámbitos de salud y seguridad; por lo cual, el rol de los organismos supervisores -fruto del desarrollo normativo de esta prescripción constitucional- es el adecuado y efectivo control de la idoneidad del servicio. (López, 2006)

2.1.2.3. Inicios y Regulación del servicio de telecomunicaciones en el Perú

Ahora, el sector de Telecomunicación ha evolucionado considerablemente, recordemos que en los años 90's el Perú vivía una aguda crisis económica, en el que coexistían: hiperinflación, déficit fiscal, niveles decrecientes de ahorro e inversión y reservas internacionales con saldo negativo y una falta de seguridad jurídica e incentivo a la inversión privada. (Zambrano, 2013)



Dos empresas estatales, la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL), operaban en el sector de telecomunicaciones hasta 1994. Mientras la CPT brindaba el servicio de telefonía local para Lima Metropolitana, ENTEL brindaba los servicios de larga distancia nacional e internacional. Esta situación ocurrió desde 1970, cuando el gobierno militar dictó la llamada Ley de Telecomunicaciones. Dada la importancia estratégica de este sector, el gobierno de entonces consideró que no podía permitirse la participación de la inversión privada, tanto nacional como extranjera.

Las siguientes dos décadas se caracterizaron por la falta de inversiones y por la calidad deficiente del servicio. La densidad telefónica no solo era reducida sino que además se encontraba concentrada en la población con mayor poder adquisitivo. Otra característica a destacar era la distorsión de las tarifas. El cargo por instalación de una línea era muy alto comparado con el promedio internacional, al igual que las tarifas por el uso de telefonía de larga distancia. Sin embargo, el pago mensual era relativamente bajo.

Cabe señalar que la inversión en el sector no se planificaba en función de las necesidades del usuario, la calidad del servicio o la expansión de las redes, sino que estaba sujeta a la disponibilidad de los recursos del sector público. Pero como la disponibilidad era exigua y las capacidades gerenciales del Estado limitadas, la infraestructura de las telecomunicaciones estaba prácticamente paralizada.

Este modelo dio origen al principal problema del sector: una limitada e ineficiente cobertura. La calidad del servicio, entonces, era pobre y las operaciones sufrían de las fallas propias de la gestión estatal -solo entre 35% y 40% de todas las llamadas telefónicas era completado-. Otro rasgo de ese periodo fue la ineficiencia en el



servicio técnico, el cual podía demorar mucho para brindar una solución. Tampoco existía una unidad destinada a recibir los reclamos de los usuarios.

Una de las maneras de medir el perjuicio económico de no contar con una telefonía en la cantidad y con la calidad necesarias era que, al no haber teléfonos, se incrementaban los costos de transporte. Esta pérdida se acentuaba en las zonas rurales, donde las distancias son mayores y el tiempo perdido también. Esto provocaba que los más pobres fuesen quienes más gastaban para comunicarse, dadas las enormes distancias que tenían que recorrer para hallar un teléfono en funcionamiento.

En noviembre de 1991 se emitió la nueva Ley de Telecomunicaciones (Decreto Legislativo N° 702). Asimismo, en enero de 1994 quedó constituido el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), como la autoridad estatal encargada de regular y supervisar el desarrollo del mercado de telecomunicaciones, así como de velar por los derechos del usuario. La nueva Ley de Telecomunicaciones le otorgó a esta agencia autonomía técnica, económica, financiera, funcional y administrativa. Bajo este marco normativo, en 1994 se realizó una subasta pública internacional utilizando el mecanismo de mayor oferta en sobre cerrado a través de la cual se vendió el 35% de las acciones comunes de ambas empresas (el mínimo requerido para que el comprador tuviera control de las empresas). El ganador fue Telefónica de España, empresa que ya tenía inversiones similares en América Latina. El resultado de la subasta fue inesperadamente alto: Telefónica pagó US\$ 2,002 millones, monto muy superior a la oferta del siguiente postor (US\$ 800 millones), que estaba más cercana al precio base fijado por el gobierno.

Telefónica de España fusionó ambas empresas para crear Telefónica



del Perú S.A. (TdP). El contrato suscrito con TdP le otorgaba un periodo de cinco años de concurrencia limitada para la venta de líneas, servicio local y larga distancia nacional e internacional. Durante dicho periodo, las tarifas deberían converger a su costo marginal de largo plazo de acuerdo con un cronograma de rebalanceo fijado en el contrato. Otros servicios de telecomunicaciones—valor agregado, telefonía móvil, transmisión de datos y televisión por cable— estaban abiertos a la libre competencia.

En vista que TdP cumplió con lo estipulado en el contrato de concesión un año antes de la fecha fijada, se acordó que el periodo de concurrencia limitada terminase en agosto de 1998. (Organismos Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2014)

2.1.2.4. OSIPTEL y el usuario en el servicio de telecomunicaciones

EL OSIPTEL como entidad pública descentralizada, posee un Reglamento que lo faculta en forma expresa con potestades regulatorias, correctivas, sancionadoras y de solución de controversias; lo cual -posteriormente- se complementa con la instalación del Tribunal de Solución de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones-TRASU (en el año 1995), que se encarga de los reclamos que fueron desestimados en primera instancia por las empresas operadoras, actuando entonces como última instancia administrativa.

Además, empieza a operar la Gerencia de Usuarios cuya labor es la de facilitar al consumidor -que reclama por problemas de facturación, calidad del servicio, instalación y otros- la utilización de instrumentos para su protección. De esa manera, el OSIPTEL regula y supervisa el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones, gracias a que posee autonomía técnica, económica, financiera, funcional y administrativa; de conformidad con lo establecido por la normativa de telecomunicaciones.



En ese sentido, este regulador tiene como objetivos: incrementar la competencia en los mercados de telecomunicaciones, impulsar y promover el acceso universal a los servicios de telecomunicaciones, orientar a los usuarios y cautelar sus derechos; así como lograr eficacia eficiencia y transparencia de la totalidad de funciones y procesos de gestión institucional. Específicamente, en el tema de reclamos, se encarga de expedir la normativa que siguen los operadores de telecomunicaciones y actúa como instancia superior a la establecida por los prestadores del servicio. (López, 2006)

2.1.3. Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú

En el Perú -y como parte de un proceso relativamente similar al que se experimentó en países de nuestro entorno como Argentina y Chile, entre otros- la aparición de la mayoría de los organismos reguladores de los servicios públicos se produjo en el marco del proceso de transformación del rol del Estado en la economía que se desarrolló durante la última década del Siglo XX y que determinó la liberalización de amplios sectores del mercado, la transferencia al sector privado de la propiedad de numerosas empresas estatales y el otorgamiento de concesiones de servicios públicos y de obras públicas de infraestructura.

Como consecuencia de la referida reorientación del papel del Estado en la economía se crearon organismos reguladores de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, saneamiento) y de las concesiones de obras públicas de infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, vías ferroviarias) claramente inspirados en los modelos de los países anglosajones, con el objeto de garantizar un tratamiento técnico de la regulación y supervisión de las actividades económicas calificadas como servicios públicos, o que se desarrollan en condiciones de monopolio natural o poco competitivas y las que requieren para su desarrollo la utilización de redes e infraestructuras.

No todos los organismos reguladores fueron creados con anterioridad al



proceso de transferencia de propiedad de empresas estatales al sector privado y/u otorgamiento de concesiones a empresas privadas. Tal es el caso de OSIPTEL que se constituyó antes de la privatización de las acciones de las empresas públicas de telefonía y de OSITRAN (Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público) que fuera creado en fecha previa al inicio del proceso de otorgamiento de concesiones de infraestructura de transporte de uso público. En cambio, (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) fue creado años después del inicio del proceso de transferencia de la propiedad de empresas estatales y del establecimiento del nuevo marco regulador del sector.

El caso de la Superintendencia Nacional de Servicios y Saneamiento (SUNASS) es especial porque se trata de un organismo que fue creado en el marco del proceso de reestructuración del sector, saneamiento desarrollado durante los primeros años de la década pasada, por el cual los servicios de agua potable y alcantarillado que eran de responsabilidad de una empresa estatal nacional (Servicio Nacional de Abastecimiento de Agua Potable y Alcantarillado - SENAPA) fueron transferidos a las municipalidades provinciales y distritales, con excepción de la empresa de saneamiento de Lima - Callao (Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima - SEDAPAL) que mantiene su calidad de empresa del gobierno nacional. (Danós, 2013).

2.1.3.1. Importancia de los Organismos Reguladores de Servicios Públicos en el Perú

Los organismos reguladores, amparados por una ley marco, cumplen un rol importante en los quehaceres del Estado y en el ordenamiento de la vida diaria de todo un pueblo como motor esencial en la producción, desarrollo, consumo, entre otros.

En ese sentido, la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (Ley N° 27332) reúne ese conjunto de atribuciones para que cumplan de la manera más



eficaz con su cometido.

Así, el Estado creó organismos reguladores de los servicios públicos (telecomunicaciones, electricidad, saneamiento) y de las concesiones de obras públicas de infraestructura de transporte (puertos, aeropuertos, carreteras, vías ferroviarias) claramente inspirados en modelos de países anglosajones, con el objeto de garantizar un tratamiento técnico de la regulación y supervisión de las actividades económicas calificadas como servicios públicos, o que se desarrollan en condiciones de monopolio natural o poco competitivas y las que requieren para su desarrollo la utilización de redes e infraestructuras.

Por eso, son importantes e indispensables las funciones de los organismos reguladores en relación con las competencias atribuidas por el Estado, que tienen injerencia en la actividad económica materia de regulación. Pensando en ese equilibrio que debe existir entre empresas y usuarios, fueron creadas instituciones como el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público.

También el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, entre otros.

Todas estas instancias son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.



Como atribución conferida por la ley marco, los organismos reguladores pueden aplicar sanciones, las cuales el ciudadano, empresa o institución deben respetar, tal como se cumple cualquier otra ley emanada por el Congreso de la República.

A partir de ahí, de ese celoso respeto y estricto cumplimiento de la normatividad, es que la transformación de un país se irá dando para beneficio de todos los sectores de la sociedad civil. (Arévalo, 2018)

SUBCAPÍTULO II

2.2. El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

2.2.1. Definición del OSIPTEL

Se le conoce al OSIPTEL como el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, que fue creado en el año de 1991 a través del Decreto Legislativo N° 702 como vehículo de pacificación y desarrollo. Posteriormente, inició sus labores en el mes de enero del año de 1994 con su primer consejo directivo. Y que en la actualidad es un organismo público especializado, independiente de las empresas operadoras que regula el servicio de telecomunicaciones a nivel nacional y que se encuentra adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, poseyendo autonomía técnica, administrativa, económica y financiera.

Del mismo modo, como organismo busca promover la competencia del mercado de telecomunicaciones y el empoderamiento del usuario de manera eficiente y oportuna.

2.2.2. Principios

Los principios que refieren a continuación establecen límites y lineamientos a la acción del OSIPTEL en el desarrollo y ejercicio de sus funciones. Por lo tanto, toda decisión y acción que adopte cualquiera de los órganos del OSIPTEL deberá sustentarse y quedar sujeto a los mismos.



2.2.2.1. Principio de Libre Acceso

La actuación del OSIPTEL deberá orientarse a garantizar a las empresas operadoras y a los usuarios, el libre acceso a la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, siempre que se cumplan los requisitos legales y contractuales correspondientes.

2.2.2.2. Principio de Neutralidad

El OSIPTEL velará por la neutralidad de la operación de las empresas bajo su ámbito de competencia, cuidando que estas no utilicen su condición de tales, directa o indirectamente, para obtener ventajas frente a otras empresas operadoras de servicios de telecomunicaciones o frente a usuarios, de conformidad con el artículo 38 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el D.S. N° 013-93-TCC.

No obstante de ello, el OSIPTEL deberá cuidar que su acción no restrinja innecesariamente los incentivos para competir por inversión, innovación o por precios.

2.2.2.3. Principio de No Discriminación

Las decisiones y acciones del OSIPTEL se orientarán a garantizar que las empresas operadoras participantes en los mercados de servicios públicos de telecomunicaciones no sean discriminadas.

2.2.2.4. Principio de Actuación basada en el Análisis Costo – Beneficio

Los beneficios y costos de las acciones periódicas y programadas emprendidas por el OSIPTEL, serán evaluados antes de su realización y deberán ser adecuadamente sustentados en estudios y evaluaciones técnicas que acrediten su racionalidad y eficacia. Esta evaluación tomará en cuenta tanto las proyecciones de corto como de largo plazo, así como los costos y beneficios directos e indirectos, monetarios o no monetarios.



2.2.2.5. Principio de Transparencia

Toda decisión de cualquier órgano funcional del OSIPTEL deberá adoptarse de tal manera que los criterios a utilizarse sean conocidos y predecibles por los administrados. Las decisiones del OSIPTEL serán debidamente motivadas y los proyectos de decisiones normativas y/o regulatorias serán demás 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.

2.2.2.6. Principio de Promoción de la Competencia

La actuación del OSIPTEL se orientará a promover las inversiones que contribuyan a aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, orientando sus acciones a promover la libre y leal competencia, en el ámbito de sus funciones.

2.2.2.7. Principio de Imparcialidad

El OSIPTEL ponderará con justicia e imparcialidad y con estricto apego a las normas pertinentes, los intereses de las empresas operadoras de servicios y de los usuarios. Casos o situaciones de las mismas características deberán ser tratados de manera análoga.

2.2.2.8. Principio de Autonomía

El OSIPTEL no se encuentra sujeto en su actuación funcional a mandato imperativo de ningún otro órgano o entidad del Estado. Su accionar se sujetara estrictamente a las normas legales aplicables y a estudios técnicos debidamente sustentados.

2.2.2.9. Principio de Subsidiariedad



La actuación del OSIPTEL es subsidiaria y solo procede en aquellos supuestos en los que el mercado y los mecanismos de libre competencia no sean adecuados para la satisfacción de los intereses de los usuarios y de los competidores.

En caso de duda sobre la necesidad de aprobar disposiciones regulatorias y/o normativas, se optará por no aprobarlas y, entre varias opciones similares efectivas, se optará por la que menos afecte la autonomía privada.

2.2.2.10. Principio de Supletoriedad

Las normas de libre competencia son supletorias a las disposiciones normativas y/o regulatorias que dicte el OSIPTEL en el ámbito de su competencia. En caso de conflicto primarán las disposiciones dictadas por el OSIPTEL.

2.2.2.11. Principio de Análisis de Decisiones Funcionales

El análisis de las decisiones funcionales del OSIPTEL tendrá en cuenta sus efectos en los aspectos de fijación de tarifas, calidad, incentivos para la innovación, condiciones contractuales y todo otro aspecto relevante para el desarrollo de los mercados y la satisfacción de los intereses de los usuarios. En tal sentido deberá evaluarse el impacto que cada uno de estos aspectos tiene en las demás materias involucradas.

2.2.2.12. Principio de Eficiencia y Efectividad

La actuación del OSIPTEL se guiará por la búsqueda de eficiencia en la asignación de recursos y el logro de los objetivos al menor costo posible para la sociedad en su conjunto.

2.2.2.13. Principio de Celeridad

La actuación administrativa del OSIPTEL deberá orientarse a resolver los temas y controversias que se susciten de manera



oportuna y en el menor tiempo posible. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2001)

2.2.3. Funciones

2.2.3.1. Función Reguladora

- Fija las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, creando condiciones que sean compatibles con la existencia de competencia.
- Regula la interconexión de servicios en sus aspectos técnicos y económicos.

2.2.3.2. Función Normativa

- Mantener y promover un ambiente de libre y leal competencia entre los prestadores de los servicios portadores, finales, de difusión y de valor añadido.
- Establecer una política de interconexión entre operadores de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Regular el comportamiento de las empresas operadoras de telecomunicaciones con el fin de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario.
- Establecer las políticas de tratamiento de los reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.
- Dictar los reglamentos, normas de carácter general y mandatos de carácter particular referidos a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o de los usuarios.

2.2.3.3. Función Fiscalizadora y Sancionadora

- Supervisa la calidad del servicio.



- Impone las sanciones y/o medidas correctivas que determinen las normas legales del sector.

- Impone las sanciones en caso de incumplimiento de su normatividad.

2.2.3.4. Función de Solución de Controversias

- Resuelve controversias entre empresas operadoras.

2.2.3.5. Función Supervisora

- Velar por el cabal cumplimiento de las obligaciones y compromisos adquiridos por los concesionarios de los servicios públicos de telecomunicaciones.

2.2.3.6. Función de Solución de Reclamos

- Resuelve en segunda instancia los reclamos de los usuarios de los servicios desde su ámbito de competencia. (Tassano, 2008)

2.2.4. Procedimiento Administrativo de Derecho

2.2.4.1. Primera Instancia

El usuario que desea presentar su reclamo deberá realizarlo directamente ante la Empresa Operadora prestadora del servicio, ya sea el caso de Claro, Movistar, Entel, Bitel, Impeccable, etc., quien estará obligada a asignar un código o número correlativo para el reclamo que se presente.

Asimismo, la Empresa Operadora no podrá condicionar la atención del reclamo por una cuestión económica correspondiente al objeto del reclamo.

2.2.4.1.1. Materias de Reclamo

El usuario podrá presentar reclamos que versen sobre las



siguientes materias:

- Facturación: 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.
- Cobro: Montos cobrados al usuario por conceptos distintos a los oportunamente facturados o que el usuario desconoce por haber sido anteriormente pagados o los montos cobrados habiendo solicitado la baja del servicio sin que la empresa operadora hubiere cumplido con efectuarla o habiéndola efectuado realiza el cobro.
- Calidad o idoneidad en la prestación del servicio: Problemas derivados de un inadecuado funcionamiento de la red y/o en el acceso a los servicios brindados por la empresa operadora que generen insatisfacción del usuario; así como los problemas de idoneidad en la prestación del servicio público de telecomunicaciones.
- Veracidad de la información brindada por la empresa operadora al usuario: Veracidad de la información brindada por la empresa operadora al usuario vinculada con la prestación del servicio público de telecomunicaciones.
- Falta de entrega del recibo o de la copia del recibo o de la facturación detallada solicitada por el usuario.
- Incumplimiento de ofertas y promociones vinculadas a la prestación del servicio público de telecomunicaciones.



- Suspensión, corte o baja injustificada del servicio: Suspensión, corte o baja injustificada del servicio o sin observar el procedimiento establecido en la normativa vigente, incluyendo el corte del servicio público móvil y/o bloqueo del equipo terminal móvil, por uso prohibido del servicio en establecimientos penitenciarios.
- Instalación o activación del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en la instalación o activación del servicio que hubiere sido solicitado.
- Baja o desactivación del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en ejecutar la baja o desactivación del servicio que hubiere sido solicitado.
- Traslado del servicio: Incumplimiento de la empresa operadora en efectuar el traslado del servicio en la fecha en la que se hubiere comprometido, o cuando frente a una solicitud de traslado, el usuario no hubiere recibido respuesta o no se encontrase conforme con la misma.
- Tarjetas de pago físicas o virtuales: Problemas en el acceso al servicio mediante sistemas de tarjetas de pago, o en la prestación del servicio activado mediante sistemas de tarjetas de pago, tales como, descuentos indebidos de los saldos o del crédito.
- Contratación no solicitada: Imputación por la contratación de un servicio público de telecomunicaciones u obligaciones de pago por la prestación del mismo, sin que el usuario haya solicitado o expresado su consentimiento para dicha contratación.



- Incumplimiento de condiciones contractuales: Incumplimiento de las condiciones establecidas en el contrato vinculadas a la prestación del servicio público de telecomunicaciones, o cuando aplique condiciones distintas a las pactadas en el contrato, salvo que se refieran a modificaciones tarifarias conforme a lo establecido en la normativa vigente o se trate de modificaciones contractuales más beneficiosas aprobadas por el OSIPTEL.
- Incumplimiento de los derechos reconocidos en la normativa sobre usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Cualquier materia relacionada directamente con la prestación del servicio público de telecomunicaciones contratado.
- Otras materias que señale el Consejo Directivo del OSIPTEL. (Organismos Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2015)

Los reclamos presentados por parte del usuario son respondidos en esta primera instancia por parte de la empresa que está brindando el servicio. Los plazos para recibir respuesta varían de acuerdo a la materia de reclamo.

2.2.4.2. Segunda Instancia

2.2.4.2.1. Recursos

2.2.4.2.1.1. Recurso de Queja

Si bien la queja podrá ser presentada por el usuario en cualquier estado del procedimiento de reclamo.

Se debe considerar que en los casos en los que se solicite declarar que ha operado el silencio administrativo positivo, el usuario contará con un plazo de hasta dos (2)



años, contados desde la fecha en que se le debió notificar la resolución de su reclamo, para presentar dicha solicitud.

El recurso de queja debe ser presentado en la empresa operadora que brinda el servicio, como se menciona líneas arriba, aplicando el silencio administrativo.

2.2.4.2.1.2. Recurso de Apelación

El usuario que no estuviere de acuerdo con el íntegro o con parte de la resolución emitida por la primera instancia podrá interponer recurso de apelación ante la empresa operadora.

El plazo para interponer el recurso de apelación no deberá exceder de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación al usuario de la resolución de primera instancia.

En el procedimiento de reclamos de usuarios no procede recurso de reconsideración contra la resolución de la primera instancia. De ser presentado, corresponde a la empresa operadora reconducirlo y darle el trámite de un recurso de apelación. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2015)

2.2.5. Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 013-95-CD/OSIPTEL, publicada el 24 de septiembre de 1995 en el Diario Oficial “El Peruano”, se creó el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), como última instancia administrativa para la solución de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.

Corresponde al TRASU resolver en última instancia los recursos de apelación y



las quejas presentadas por los usuarios ante las Empresas Operadoras respecto de las materias de su competencia, imponiendo las sanciones correspondientes ante las infracciones cometidas por las Empresas Operadoras dentro de un procedimiento de solución de reclamos en el que interviene como instancia de apelación o queja, así como en aquellas derivadas del incumplimiento de las resoluciones de las instancias competentes de dicho procedimiento, conforme a lo dispuesto por el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones; así como la expedición de las resoluciones que constituyen precedentes de observancia obligatoria en materia administrativa, y los lineamientos que orienten a los usuarios y a las Empresas Operadoras sobre los alcances y criterios de interpretación de las normas que regulan la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, en los aspectos que fueren de su competencia. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones)

SUBCAPÍTULO III

2.3. Medidas Extraordinarias

Las medidas extraordinarias nacen por la necesidad de solucionar el problema de la carga procesal en OSIPTEL, debido a que en el año 2017 el número de reclamos aumentó, y a consecuencia de ello, también el número de las quejas y apelaciones.

Como lo menciona LAROCCA, N. (2018) en el año 2017 se recibieron 2,72 millones de reclamos y la mitad de ellos fue realizada por usuarios del servicio de telefonía móvil. Solo el tribunal de reclamos de Osiptel recibió 233.342 expedientes, lo que implicó que se elevará el número de casos pendientes de atención y que la extensión del plazo para responder quejas se elevara hasta por 139 días.

Como se observó que la parte resolutive que realizaba el TRASU era demasiado lenta, debido a la carga procesal existente, por lo que motivó a la ampliación de plazos para responder los recursos de queja y apelación. Sin embargo, el OSIPTEL tenía que tomar medidas urgentes para solucionar dicho problema, ya que a pesar de la extensión de tiempo para responder los casos pendientes como TRASU, no era suficiente.



2.3.1. Resolución N° 51-2018-CD/OSIPTTEL

El 22 de febrero del 2018 mediante la resolución de Consejo Directivo N° 51-2018-CD/OSIPTTEL se aprobó la norma que aprueba las medidas extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios que menciona lo siguiente:

Artículo 1.- Declarar, por el plazo de dieciocho (18) meses, la necesidad de establecer medidas extraordinarias en el procedimiento de solución de reclamos de usuarios, ante la sobre carga procesal que enfrenta el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios –TRASU y la imposibilidad material de atender los expedientes ingresados a dicho Tribunal, en los plazos establecidos en el Reglamento de Reclamos.

Artículo 2.- Aprobar, en el marco de la situación declarada en el artículo precedente, las siguientes medidas:

(i) Suspender por el plazo de dieciocho (18) meses, a partir de la vigencia de la presente resolución:

- El medio telefónico para la presentación del Recurso de Apelación y Queja, al que se refieren los artículos 60 numeral 1.a. y 73 numeral 1.a. del Reglamento de Reclamos.

- El artículo 25 numeral 2 del Reglamento de Reclamos referido a la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios de los servicios públicos de telefonía móvil.

- Los artículos 68 y 76 del Reglamento de Reclamos sobre la elevación de los recursos de apelación y quejas a solicitud de los usuarios.

(ii) Modificar el artículo 28 numeral 1, del Reglamento de Reclamos, por el siguiente texto:

“1. Facturación. Montos que figuran en el recibo o comprobante de pago del servicio (o servicios), que se reclama por (i) la incorrecta aplicación de la tarifa que corresponda, y/o (ii) el incorrecto cálculo de los conceptos



facturables registrados en los sistemas de tasación de la empresa operadora que los abonados desconocen haber consumido. El monto reclamado debe estar asociado a un concepto facturado en el recibo o comprobante de pago del servicio (o servicios) que se reclama. Sólo podrá presentarse un reclamo por facturación por recibo emitido por la empresa operadora.

No se incluyen dentro de este concepto, aquellas peticiones destinadas a cuestionar la legalidad de las tarifas o aquellas que tengan como sustento la calidad o idoneidad en la prestación del servicio, o cualquiera de las materias señaladas en los numerales 2 al 16, las mismas que serán tramitadas de acuerdo al objeto del reclamo.

(iii) Incluir como párrafo final del artículo 28° del Reglamento de Reclamos:

En el caso en el que el usuario presente un reclamo por un objeto que no corresponde a la materia de su reclamo, la Empresa Operadora deberá encauzarlo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 84° del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

(iv) Modificar el artículo 19 del Reglamento de Reclamos por el siguiente texto:

Artículo 19.- Solución anticipada de reclamos

Las empresas operadoras podrán establecer mecanismos para solucionar las reclamaciones de los usuarios con anterioridad al inicio del procedimiento de reclamo.

La solución deberá ser otorgada por la empresa operadora al usuario en el plazo máximo de tres (03) días hábiles, comprender la totalidad o parte de la petición y contar con la aceptación del usuario.

La ejecución de la solución anticipada podrá no ser inmediata, siempre que el usuario acepte. De no contar con la aceptación expresa del usuario, la empresa operadora deberá tramitar dicha petición como un reclamo. Se consignará como fecha de presentación del reclamo la fecha en que el usuario



presentó su reclamación y como código o número correlativo de identificación del reclamo aquél asignado a la reclamación para su atención.

Para acreditar la aceptación del usuario, las empresas operadoras deberán contar con la grabación del audio o la constancia correspondiente que demuestre la aceptación expresa del usuario a la solución anticipada y a su ejecución.

En estos casos, la carga de la prueba sobre la aceptación del usuario y la obligación de conservar los registros que la acrediten, corresponderá a la empresa operadora.

Artículo 3.- *Aprobar, en el marco de la situación declarada en el artículo 1, las siguientes Medidas Extraordinarias referidas a las competencias y organización del TRASU, las mismas que tendrán una vigencia de dieciocho (18) meses.*

(i) Reconformar las dos (2) Salas Colegiadas del TRASU en seis (6) Salas Unipersonales en Lima.

(ii) Suspender las competencias asignadas a las Salas Unipersonales del TRASU en Lima, establecidas en el artículo 9 del Reglamento Interno del TRASU, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 102-2017-CD/OSIPTTEL, así como las asignadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 147-2012-CD/OSIPTTEL y Resolución de Consejo Directivo N° 077-2017-CD/OSIPTTEL.

(iii) Asignar a las Salas Unipersonales del TRASU en Lima competencia para resolver los recursos de apelación y las quejas a nivel nacional.

(iv) Constituir seis (6) Salas Unipersonales del TRASU adicionales en Lima, asignándoles la competencia para conocer las materias señaladas en el punto anterior; para cuyo efecto se designan a los siguientes servidores públicos del OSIPTTEL como Vocales Titulares del TRASU a cargo de dichas Salas:



- *Luis Miguel Torres Castillo*
- *Carmen Velarde Koechlin*
- *Zaret Matos Fernandez*
- *Vanessa Castillo Mendives*
- *Gustavo Oswaldo Cámara Lopez*
- *María Huambachano Santibáñez*

(v) El Presidente del Consejo Directivo, de considerarlo necesario, podrá disponer la conformación de una Sala Colegiada Transitoria que se encargue de resolver los Procedimientos Administrativos Sancionadores de competencia del TRASU.

Artículo 4.- *El OSIPTEL, adoptará las acciones necesarias para asegurar:*

(i) Que las empresas operadoras cuenten con un canal web operativo para la presentación de reclamos, apelaciones y quejas.

(ii) Que las apelaciones no elevadas por las empresas operadoras al TRASU se refieran a aquellas en las cuales se aplicó el Silencio Administrativo Positivo o la Solución Anticipada.

Artículo 5.- *Encargar a la Gerencia de Protección y Servicio al Usuario del OSIPTEL la evaluación de la modificación del Reglamento de Calidad de la Atención a Usuarios por parte de las Empresas Operadoras de servicios de Telefonía Fija y Servicios Públicos Móviles – aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 127- 2013-CD/OSIPTEL, dentro del plazo previsto en el artículo 1 de la presente resolución, a fin de propiciar una mejora en la calidad de la atención brindada a los abonados y usuarios, por parte de las empresas operadoras.*

Artículo 6.- *Encargar al Presidente del Consejo Directivo del OSIPTEL, a propuesta de la Gerencia de Protección y Servicio al Usuario y la Secretaría Técnica, la aprobación de los protocolos o mecanismos uniformes que podrán*



utilizar las empresas operadoras para la validación de identidad de los abonados, en la presentación de reclamos relacionados a servicios públicos de telefonía móvil.

Artículo 7.- *Establecer que los Recursos de Apelación y Queja, pendientes de resolución, serán atendidos dentro de los plazos que permita la capacidad resolutoria del TRASU, que en ningún caso superará el plazo previsto en el artículo 1 de la presente resolución.*

Artículo 8.- *El Consejo Directivo del OSIPTEL, de considerarlo necesario, podrá dictar otras medidas adicionales a las establecidas en la presente resolución.*

Artículo 9.- *Encargar a la Gerencia General disponer las acciones necesarias para la publicación en el Diario Oficial “El Peruano” de la presente Resolución.*

Artículo 10.- *Encargar a la Gerencia General disponer las acciones necesarias para que la presente Resolución conjuntamente con la Exposición de Motivos y el Informe Sustentatorio sean publicados en el Portal Institucional (página web institucional: <http://www.osiptel.gob.pe>).*

Artículo 11.- *Lo dispuesto en la presente Resolución entrará en vigencia luego de transcurridos diez (10) días calendarios contados a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial “El Peruano”. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2018)*

Ahora bien, se tenía en cuenta que estas medidas debían aplicarse a la brevedad posible, acción que se realizó suspendiendo el ejercicio de derecho de los usuarios, ya que solo el abonado podría presentar reclamos, recursos en segunda instancia y/o quejas. Como también, suspender la presentación de los recursos por vía telefónica o que la elevación de los documentos en segunda instancia lo realizaría solo la empresa que prestaba el servicio.



Por otro lado, entendemos que también se aplicó la solución anticipada de reclamos entre el usuario y la empresa prestadora del servicio, generando un mejor medio para canalizar los problemas. También, que el reclamo presentado fuera encausado correctamente, respecto al inconveniente que mantenga el usuario. Para completar, la atención inmediata que adoptó el OSIPTEL para solucionar la carga procesal en el TRASU se tenía que efectuarse, razón por la cual se tomaron todas las medidas indicadas.

2.3.2. Resolución N° 109-2019-CD/OSIPTEL

En 22 de agosto del año 2019 mediante la resolución de consejo directivo N° 109-2019-CD/OSIPTEL se publica que; amplían vigencia de medidas extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones indicando que:

Artículo 1.- Ampliar por un plazo de doce (12) meses, la vigencia de las siguientes medidas:

(i) La suspensión de los artículos 60 numeral 1.a y 73 numeral 1.a del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, referido al uso de medio telefónico para la presentación de recursos de apelaciones y quejas, dispuesta en el primer apartado del numeral (i) del artículo 2 de las Medidas Extraordinarias.

(ii) La suspensión del artículo 25 numeral 2 del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, referido a la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios de los servicios públicos de telefonía móvil, dispuesta en el segundo apartado del numeral (i) del artículo 2 de las Medidas Extraordinarias.

Artículo 2.- Encargar a la Gerencia General que disponga las acciones necesarias para que la presente Resolución sea publicada en el Diario Oficial “El Peruano”; y asimismo, para que la presente Resolución, con su Exposición



de Motivos y el Informe Sustentatorio N° 0116-GPRC/2019, sean publicados en el Portal Institucional (página web institucional <http://www.osiptel.gob.pe>). (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2019)

Conforme a la normativa, la ampliación solo se vio adecuada a puntos muy específicos, como es la presentación del reclamo por parte del abonado, que se entiende de la siguiente manera, solo el titular del servicio puede presentar el reclamo y también la ampliación de suspender la presentación del recurso de queja o apelación por vía telefónica.

2.4. Análisis de Impacto Regulatorio

2.4.1. La OCDE y el Análisis de Impacto Regulatorio

El Análisis de Impacto Regulatorio o RIA por sus siglas en inglés constituye una herramienta que busca asegurar que las decisiones de política pública y regulaciones que adoptan las autoridades se basen un riguroso análisis costo-beneficio. Contrariamente a lo que podría pensarse, se trata una herramienta que debe ser empleada no solo por los organismos reguladores de servicios públicos, sino por toda la administración pública que ejerce el rol normativo o regulatorio: Congreso de la República, ministerios, gobiernos locales. Sin embargo, en estos últimos casos, el Perú enfrenta retos importantes.

Si bien el RIA ha sido creado en el marco de la OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development), en realidad dicha herramienta se basa en un conjunto de buenas prácticas y lecciones aprendidas a lo largo del tiempo por sus países miembros. Estas buenas prácticas han dado lugar tanto a recomendaciones relativas a aspectos procedimentales como sustantivos de la regulación.

Entre los primeros destaca la necesidad de que los procesos regulatorios sean de carácter abierto y participativo, que la información sea accesible, que las propuestas se publiquen previamente, que se otorguen plazos razonables para su discusión y que existan mecanismos transparentes de toma de decisiones.



En este aspecto, tal como lo reconoce la propia OECD, Perú ha avanzado de manera importante, especialmente en lo que respecta a sus reguladores económicos. Sin embargo, lamentablemente, estas prácticas no se observan en otros niveles de la administración pública. Los Organismos Reguladores que han venido implementando este tipo de prácticas desde fines de los noventas, en tal sentido, podrían liderar un proceso para que su accionar se replique en los distintos estamentos del Estado que ejercen la función normativa o regulatoria.

En cuanto a las recomendaciones sobre los aspectos sustantivos de la regulación, destacan la necesidad de que las regulaciones estén basadas en la definición clara y precisa de los problemas que con ella se busca resolver, que dicha justificación esté basada en evidencia, que se sustente y explicita que los beneficios derivados de la intervención superen sus costos incluyendo aquellos derivados de hacer cumplir la regulación.

En este aspecto, los Organismos Reguladores han acumulado una experiencia importante durante los últimos años en el análisis costo-beneficio de sus decisiones, que puede sistematizarse a través de la implementación explícita del RIA en sus marcos normativos. (Ruíz, 2016)

2.4.1.1. Buenas prácticas del RIA en los países de la OCDE

A continuación veremos las etapas esenciales del Análisis de Impacto Regulatorio, que se efectúan en diferentes países siguiendo de manera adecuada y correcta. Contemplando los parámetros que pide la OCDE.

Definición del problema

El primer paso en el AIR, y por lo tanto en el proceso de emisión de normativa, es definir el problema que existe. En la medida en que se identifique adecuadamente el problema, sus dimensiones y su origen, será posible diseñar instrumentos que reduzcan o eliminen



los riesgos identificados. Un problema mal identificado es la antesala de políticas mal orientadas y resultados deficientes, en el mejor de los casos. Sin lugar a dudas, la identificación del problema y sus dimensiones son el paso más importante de toda evaluación de impacto regulatorio.

Objetivos de la política pública

Una vez que se identifica el problema, los posibles efectos y consecuencias, y que la intervención del gobierno se justifica, en el AIR se deben plantear objetivos específicos que busquen resolver las causas de dicho problema. Un error muy común es iniciar el análisis confundiendo los “medios” con los “fines”.

El objetivo de política pública o regulatorio es el “resultado final” que el gobierno quiere alcanzar. Esto no debe confundirse con los “medios” para alcanzarlo ya que, de hacerlo, no se tendrá la capacidad de considerar el mérito de todas las alternativas que puedan existir. Por ejemplo, un objetivo de política pública puede ser reducir el número de muertes debido a accidentes de tránsito. Reducir la velocidad permitida es un medio para alcanzar el objetivo, pero no es el objetivo en sí. Otros medios pueden ser requerir medidas de seguridad particulares o mejorar las condiciones viales. Este ejemplo muestra que hay varias formas y opciones de alcanzar el objetivo.

Alternativas a la regulación

En muchos casos, el análisis inicial que se hace a través del AIR puede indicar que no es deseable regular. Se puede llegar a establecer que algún otro tipo de herramienta puede permitirnos alcanzar los objetivos que buscamos de una manera más eficiente y eficaz. En esos casos, el AIR puede ayudar porque da un



entendimiento de los posibles impactos de enfoques alternativos a la normativa para alcanzar objetivos de políticas públicas. O bien, el análisis hecho puede revelar que no es necesaria la intervención gubernamental. Descubrir que no se necesita hacer nada para responder al problema puede darse en los siguientes casos:

- Cuando el tamaño del problema es tan pequeño que no se justifican los costos de la acción gubernamental; y
- Cuando el análisis demuestra que una normativa, o cualquier otra acción, no es viable para abordar el problema efectivamente y a un costo razonable que permita tener algún tipo de beneficio.

Evaluación de impacto: análisis de costo-beneficio

La información sobre costos y beneficios puede ser de dos tipos principalmente: cuantitativa y cualitativa. La información cuantitativa se expresa en términos numéricos y a veces monetarios. Es la más útil para quienes toman decisiones porque les permite ver la magnitud de los beneficios y los costos, analizados y expresados en términos monetarios, al comparar el impacto de las diferentes alternativas. Esto significa que se debe tratar de obtener información cuantitativa, hasta donde sea posible, sobre el tamaño del problema, los costos de la acción normativa y los beneficios esperados. Sin embargo, en muchos casos no es posible llegar a términos monetarios para el análisis cuantitativo. Entonces, la información cualitativa también puede ser parte del análisis. Un problema potencial con la información cualitativa es que puede ser evaluada por quienes la leen de maneras diferentes, por eso es importante presentar esa información de la forma más clara y objetiva posible. El análisis puede ser considerado tanto como una guía para tomar decisiones, como una metodología propia del AIR.

Todos los AIR de normativas con alto impacto deben ser



considerados con base en el uso del análisis de costo-beneficio. Esto significa que el objetivo de hacer un AIR es tratar de asegurar que la normativa solo se hace cuando los beneficios de dicha regulación son mayores a los costos que impone. Como metodología, el análisis de costo-beneficio representa la mejor práctica para hacer el AIR.

De hecho, la Recomendación del Consejo de la OCDE en Política y Gobernanza Regulatoria establece que los países miembros y asociados de la OCDE deberían “adoptar prácticas de evaluación de impacto ex ante que sean proporcionales a la trascendencia de la regulación e incluir análisis de costo-beneficio que tomen en cuenta el impacto de la regulación en el bienestar...”.

El análisis costo-beneficio da una base firme para comparar alternativas y guiar decisiones entre varias opciones, porque se apoya en la cuantificación de beneficios y costos en términos monetarios y comparados a lo largo de un determinado período.

Cumplimiento de la regulación

Un elemento importante de evaluar los impactos es hacer un análisis realista de la tasa de cumplimiento que se espera alcanzar con la propuesta normativa. La regulación solamente tendrá un impacto si las personas cumplen con ella. En general, si las tasas de cumplimiento tienden a ser bajas es fundamental poder detectar o reducir el incumplimiento a través de acciones de implementación. Si esto no puede hacerse, entonces puede ocurrir un fracaso en la reglamentación. Eso significa reconsiderar la propuesta regulatoria y ver si hay algún mecanismo alternativo que pudiera ser más efectivo.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo y evaluación de la propuesta regulatoria permitirán



identificar claramente si los objetivos de política pública se están alcanzando, así como determinar si la regulación propuesta es necesaria o de qué manera puede ser más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos propuestos. Desde que se diseña la normativa, debe pensarse en los mecanismos que se emplearán y que, por lo tanto, deberán implementarse para verificar si el cumplimiento de la normativa lleva a cumplir con los objetivos planteados en un principio.

Asimismo, deben preverse los mecanismos que se establecerán para hacer una evaluación del desempeño de la normativa, también conocida como evaluación ex post. La evaluación ex post permitirá determinar si la normativa contribuyó a resolver el problema identificado y, por lo tanto, a cumplir con el objetivo de la política pública.

Consulta pública

La consulta con grupos potencialmente afectados es una de las formas más efectivas para obtener información que apoye el AIR. Además, la consulta ayuda a legitimar la regulación, al permitir que las personas cuestionen y participen en el proceso regulatorio antes de que la regulación se implemente. De esta forma se puede aumentar el cumplimiento voluntario con la regulación. Si bien la consulta es una forma eficaz de obtener información y datos para hacer el AIR, también es necesario dar información suficiente para apoyar el propio proceso de consulta.

Las personas participarán de manera más completa en la consulta si conocen la propuesta regulatoria y el problema que se está tratando de resolver. Los materiales escritos que expliquen todo esto deben ponerse a disposición de los grupos con antelación suficiente para que puedan leerlos y analizarlos. Se pueden crear preguntas



concretas para ayudar a obtener información de temas específicos. El proceso de consulta debe ser lo suficientemente abierto para que los grupos expresen sus dudas. Esto hará que el proceso sea mejor aceptado por todos y, en algunos casos, pueda alertar sobre posibles problemas que no hayan sido considerados ampliamente. El momento de la consulta también es pertinente.

Primero, se debe consultar tan pronto como sea posible y en varios momentos del proceso regulatorio para que los resultados se usen con eficacia en el AIR o, potencialmente, induzcan cambios en la propuesta regulatoria. Segundo, debe asegurarse que los grupos tengan suficiente tiempo para consultar y – de hecho – participar.

A largo plazo, las personas participarán en la consulta si consideran que vale la pena hacerlo. Eso significa que sus puntos de vista deben tomarse en cuenta durante el proceso regulatorio. Responder a las contribuciones que se hacen es una buena forma de mantener el espíritu de los participantes. Las respuestas a la consulta deben publicarse en Internet, junto con el detalle de la reacción gubernamental a las opiniones. (OCDE, 2019)

2.4.1.2. El RIA a nivel internacional

2.4.1.2.1. El RIA en EEUU

Las principales razones que llevaron a introducir el AIR en Estados Unidos fueron: i) la necesidad de asegurar que las instituciones federales justificaran las intervenciones regulatorias antes de emitir una regulación, y consideraran medios de intervención ligeros antes de comprometerse con una regulación onerosa; ii) la necesidad del gobierno central de controlar la conducta de las instituciones, a quienes se les delegaron poderes regulatorios; y iii) la necesidad de promover la eficiencia de las decisiones regulatorias al introducir la obligación de realizar un análisis de costo-beneficio en el AIR.



Subyacente a la introducción del AIR, desde un punto de vista general, se encontraba la idea de que los responsables de la formulación de políticas debían tomar decisiones informadas, basadas en toda la evidencia disponible. En el caso de Estados Unidos, esta idea se asoció inicialmente con un claro énfasis en la necesidad de evitar imponer cargas regulatorias innecesarias a los negocios, resultado que en principio se garantizó al introducir la obligación general de realizar un análisis de costo-beneficio de alternativas a la regulación y justificar la adopción de esa regulación con beneficios netos. Pese a que el sistema de Estados Unidos ha permanecido casi sin cambios, el enfoque inicial se modificó parcialmente: de reducción de costos a realizar un mejor balance entre los beneficios y costos regulatorios.

Los primeros pasos del AIR se acompañaron con una reforma a los acuerdos de gobernanza adoptados por la administración para la elaboración de propuestas regulatorias:

- El AIR se introdujo como un procedimiento obligatorio en un conjunto de reglas administrativas ya existente.
- La introducción del AIR exigió crear un órgano central de supervisión encargado de evaluar la calidad de los AIR producidas, la Oficina de Información y Asuntos Regulatorios.
- Un enfoque en el análisis de costo-beneficio. El sistema de AIR de Estados Unidos se basa de manera clara y explícita en la práctica del análisis de costo-beneficio. (OCDE, 2019)

2.4.1.2.2. El RIA en México

En México, la implementación del AIR comenzó en la década de los noventa con las reformas promovidas a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización de 1997. En el año 2000 se estableció la obligatoriedad de presentar el AIR para todas las dependencias que elaboren anteproyectos de leyes, decretos



legislativos y actos de carácter general, cuando generan costos de cumplimiento para los particulares.

Los elementos constitutivos del AIR, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales, son los siguientes:

- Definición del problema y objetivos generales de la regulación.
- Identificación de las posibles alternativas a la regulación.
- Impacto de la regulación (costo-beneficio).
- Cumplimiento y aplicación de la propuesta.
- Evaluación de la propuesta.
- Consulta pública.

De acuerdo con las características de los anteproyectos, la CONAMER (Comisión Nacional de Mejora Regulatoria) clasifica al AIR en los siguientes tipos:

AIR de Alto Impacto. Es utilizado cuando el impacto potencial de la regulación es alto en la economía y en la población, en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, consumidores y sectores económicos afectados por el anteproyecto.

AIR de Impacto Moderado. Se utiliza cuando el impacto potencial de la regulación es medio en la economía y en la población, en función de los procesos, actividades, etapas del ciclo de negocios, consumidores y sectores económicos afectados por el anteproyecto.

AIR de Actualización Periódica. Se presenta cuando el anteproyecto debe modificar disposiciones que por su naturaleza deban actualizarse periódicamente, pero sin imponer



obligaciones adicionales a las ya existentes.

AIR de Emergencia. Se presenta cuando el anteproyecto cumple con los criterios para la emisión de regulación de emergencia, los cuales son:

- Si tiene una vigencia no mayor a los 6 meses.
- Si el objeto es evitar, atenuar o eliminar un daño existente a la salud, bienestar de la población, al medio ambiente y recursos naturales.
- Si no se ha solicitado trato de emergencia previamente con un contenido equivalente.

Con el AIR se desarrolla un análisis sistemático de los impactos potenciales de las regulaciones para la toma de decisiones de los gobiernos locales, fomentando que estas impulsen la transparencia y eficiencia en el actuar del gobierno e incidan positivamente en los sectores productivos.(Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, 2019)

2.4.2. Política Regulatoria en el Perú

2.4.2.1. Revisión *ex ante* de la regulación en el año 2016

El poder ejecutivo de Perú produce la mayor cantidad de regulaciones nuevas del país. Para desarrollar éstas regulaciones se basan en varios instrumentos, como la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su reglamento; la Ley del Procedimiento Administrativo General; el Manual de Técnica Legislativa del MINJUS, entre otros.

Estos instrumentos establecen lineamientos generales para preparar propuestas regulatorias, por ejemplo, la inclusión de exposición de motivos, análisis costo-beneficio y un periodo de consulta pública. Además, sirven de guía para asegurar la calidad legal de las



propuestas regulatorias. Con base en estos principios, el proceso de generación de las regulaciones sigue dos caminos distintos, el cual depende si la regulación tiene competencia en una sola institución o si cae en la esfera de competencia de múltiples agencias.

Adicionalmente, el tratamiento de la regulación difiere del tipo de propuesta regulatoria, si es primaria o subordinada; de las prácticas de cada ministerio o agencia; e incluso difiere entre las mismas áreas. Las propuestas multisectoriales son revisadas y discutidas por la Comisión de Coordinación Viceministerial (CCV) por tres instituciones: el MEF, el MINJUS y el PCM. El MEF realiza un análisis del impacto de la regulación propuesta sobre el presupuesto y un análisis costo-beneficio. El MINJUS realiza un análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta y sobre la calidad legal. El PCM evalúa si la propuesta es consistente con los lineamientos de simplificación administrativa y con la organización y funcionamiento del gobierno. Por otro lado, el proceso de creación regulatoria por la vía legislativa se enmarca en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso, el Manual de Técnica Legislativa y el Manual de Proceso Legislativo.

Todos estos instrumentos sirven como herramientas para clarificar los procedimientos y para mejorar la calidad de las regulaciones emitidas por el poder legislativo. El Reglamento del Congreso requiere que todas las propuestas con carácter de ley lleven una exposición de motivos, análisis de los efectos de la propuesta en la legislación nacional y un análisis de costo-beneficio de la futura regulación. Parte del proceso consiste en la publicación de la propuesta y las observaciones de los comités en la página web del congreso, así como la discusión de la regulación en el mismo. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, 2016)



2.4.2.2. Implementación del RIA en el Perú

Los organismos reguladores peruanos (OSIPTEL, OSINERGMIN, OSITRAN, y SUNASS) se crearon en distintos momentos del tiempo en función del mayor o menor avance en la desregulación de cada industria regulada y de la entrada de iniciativa privada para realizar las actividades productivas y comerciales en dichas industrias.

Sin perjuicio de lo anterior, los cuatro reguladores cuentan con las siguientes funciones reconocidas por el marco legal: normativa (normas de carácter general y particular en casos como los mandatos); reguladora (fijación de tarifas finales y cargos de acceso); supervisora (vigilancia del cumplimiento de obligaciones legales y contractuales); fiscalizadora y sancionadora (sanción de incumplimientos); y de solución de conflictos (reclamos de usuarios contra las empresas operadoras de servicios públicos y controversias entre empresas operadoras). (Quintana, 2011)

Sin embargo, desde las buenas prácticas realizadas por la OCDE, el estado peruano empieza a aplicar el RIA, con el nombre siguiente: Análisis de Calidad Regulatoria, que seguía los principios del ya mencionado Análisis de Impacto Regulatorio.

2.4.3. Análisis de Calidad Regulatoria

El Análisis de Impacto regulatorio tiene su aparición en el año 2016 en el Perú, mediante el Decreto Legislativo N° 1210, en la cual se aprobaba medidas adicionales de simplificación administrativa y éstas, como respuesta a mejorar las actividades en los organismos reguladores públicos.

En ese entender, en el art. 2 nos indica lo siguiente sobre el Análisis de Calidad Regulatoria:

Artículo 2.- Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos

2.1. Las entidades del Poder Ejecutivo deben realizar un



Análisis de Calidad Regulatoria de todas las disposiciones normativas de alcance general, a excepción de las contenidas en leyes o normas con rango de ley, que establezcan procedimientos administrativos, a fin de identificar, reducir y/o eliminar aquellos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados a la Ley del Procedimiento Administrativo General o a las normas con rango de ley que les sirven de sustento. El requisito también es exigible a las disposiciones que reglamenten trámites creados en leyes o normas de rango de ley. Una vez realizada esta evaluación deberán remitir su análisis a la Comisión Multisectorial a que se refiere el numeral 2.3.

2.2. Mediante el Análisis de Calidad Regulatoria se evalúan principios como el costo - beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad, de las disposiciones normativas señaladas en el 2.1, conforme se establecerá en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

2.3. El Análisis de Calidad Regulatoria será validado por una Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria cuya conformación y funciones se aprueba en el marco de lo establecido en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la cual será presidida por la Presidencia del Consejo de Ministros.

2.4. El Análisis de Calidad Regulatoria debe ser preparado y remitido a la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria para validación, conforme al siguiente detalle:

a) En el caso de disposiciones normativas vigentes a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo,



de acuerdo al cronograma que se establecerá mediante Decreto Supremo, observando lo estipulado en el numeral 2.6.

b) Antes de la aprobación de las disposiciones normativas, si se trata de disposiciones nuevas emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo.

c) Antes del vencimiento de un plazo máximo de tres años, desde su entrada en vigencia o desde su última evaluación, de acuerdo al cronograma que para dichos efecto se establezca, observando lo estipulado en el numeral 2.7.

d) En el caso de modificaciones de las disposiciones normativas vigentes, antes de que se introduzca a la disposición normativa respectiva.

2.5. Las disposiciones normativas que establezcan procedimientos administrativos que no estén incluidos o comprendidos en el análisis que remitan las entidades del Poder Ejecutivo:

a. Quedan automáticamente derogadas, en el caso del literal a) del numeral 2.4, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2.6 del presente artículo.

b. No entran en vigencia en el caso de disposiciones normativas nuevas.

c. Quedan automáticamente derogadas, en el caso del literal c) del numeral 2.4, de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 2.7 del presente artículo.

d. No entran en vigencia en el caso de modificaciones de disposiciones normativas.



2.6. *Luego de validar el Análisis de Calidad Regulatoria remitido por las entidades del Poder Ejecutivo, la Comisión Multisectorial emite informes y propone las disposiciones normativas y procedimientos que, por estar debidamente justificados, deben ser ratificados o emitidos. Mediante decretos supremos, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, se aprueba el listado de las disposiciones normativas y procedimientos que se mantendrán vigentes por un plazo que no podrá ser mayor a tres (03) años. Quedan automáticamente derogadas las disposiciones normativas no ratificadas expresamente luego de seguir este procedimiento. Para el caso de las disposiciones normativas vigentes a la fecha de entrada en vigencia del presente Decreto Legislativo, el plazo máximo de ratificación vence el 31 de diciembre del 2018, el mismo que puede ser ampliado mediante Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros hasta por seis (06) meses adicionales, a propuesta de la Comisión Multisectorial.*

2.7. *Las disposiciones normativas y procedimientos ratificados están sujetos a validación en plazos que no podrán ser superiores a tres (03) años. Para la validación la entidad correspondiente debe sustentar los beneficios y el efectivo cumplimiento de los objetivos perseguidos por la norma, siendo aplicable el procedimiento a que se refiere el numeral 2.6. del presente artículo. No es aplicable el análisis para la ratificación de aquellas disposiciones normativas y procedimientos que reconocen derechos a los administrados no sujetos a plazo.*

2.8. *Sin perjuicio de la inexigibilidad de las disposiciones normativas que no se ajusten a lo establecido en el presente Decreto Legislativo y de la responsabilidad administrativa que*



corresponda, los usuarios o administrados podrán denunciar el incumplimiento de lo establecido en el presente artículo ante la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI la que podrá tomar las medidas que correspondan según sus facultades.

2.9. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro de Justicia y Derechos Humanos se emiten los lineamientos y disposiciones que resulten necesarios para la aplicación de lo dispuesto en el presente artículo.

2.10. La Comisión Multisectorial podrá proponer la aprobación de directrices y lineamientos para, dentro del marco de la presente norma y su reglamento, precisar los alcances del Análisis de Calidad Regulatoria, la forma de su presentación y tramitación, el uso de formularios y formatos que faciliten su análisis y criterios para su evaluación, a fin de hacer predecible y eficiente su análisis por la referida Comisión.

2.11. Lo dispuesto en el presente artículo no es de aplicación para las disposiciones normativas de naturaleza tributaria, salvo los derechos de tramitación a que se refiere el artículo 44 de La Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. (Congreso de la República, 2016)

Se entiende que el Análisis de Impacto Regulatorio, debía realizarse en entidades del Poder Ejecutivo que debían aplicarse en disposiciones normativas de alcance general, donde se evalúan principios como el costo - beneficio, necesidad, efectividad, proporcionalidad para un mejor resultado como entidad estatal.



Posteriormente, en el año 2017, se publica en el Diario “El Peruano” el Decreto Supremo N° 075-2017-PCM que aprueba el Reglamento para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria de procedimientos administrativos establecido en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, De acuerdo al decreto aprobado, en art. 3 numeral 3.2 se menciona lo siguiente:

3.2 Análisis de calidad regulatoria.- Proceso integral, gradual y continuo de análisis de las disposiciones normativas de carácter general que establecen procedimientos administrativos, comprendiendo la identificación, reducción y/o eliminación de aquellos procedimientos administrativos que resulten innecesarios, injustificados, desproporcionados, redundantes o no se encuentren adecuados al Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, o a las normas con rango de ley o leyes que les sirven de sustento, permitiendo la reducción de las cargas administrativas.

Del mismo modo, se puede verificar los principios que se evalúan en el análisis de calidad regulatoria son los siguientes:

Artículo 5.- De los principios que se evalúan en el análisis de calidad regulatoria

5.1 Las Entidades del Poder Ejecutivo que realizan el análisis de calidad regulatoria de las disposiciones normativas establecidas en el artículo 4 del presente Reglamento, evalúan el cumplimiento de los siguientes principios:

1. Principio de Legalidad.- Se basa en la importancia de asegurar que las autoridades administrativas a cargo de procedimientos administrativos actúan con respeto a la



Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

2. Principio de Necesidad.- Se basa en la importancia de asegurar que el procedimiento administrativo contribuya al objetivo de la regulación de resolver un problema relevante, así como analizar si existen o no otras mejores alternativas al procedimiento administrativo.

3. Principio de Efectividad.-. Se basa en la importancia de verificar que cada una de las obligaciones de información exigida es relevante por contribuir de manera efectiva a alcanzar el objeto del procedimiento administrativo, debiendo eliminarse toda complejidad innecesaria.

4. Principio de Proporcionalidad.- Se basa en analizar la debida proporción entre el objeto del procedimiento administrativo y las obligaciones de información exigidas mediante la determinación y reducción de las cargas administrativas que se genera a los administrados.

5.2 Las entidades del Poder Ejecutivo evalúan los principios establecidos en el presente artículo, en el marco de lo dispuesto en el “Manual para la aplicación del Análisis de Calidad Regulatoria”, aprobado por Resolución Ministerial de la Presidencia del Consejo de Ministros.(Presidencia del Consejo de Ministros, 2017)

En la misma medida, mediante el Decreto Legislativo N° 075-2017-PCM la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) publicó el “Manual para la aplicación del análisis de calidad regulatoria”, que alcanza a las normas emitidas por entidades públicas del Poder ejecutivo (EPPE) – entidades



incluidas en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (2017) – que sean de alcance general y establezcan procedimientos administrativos (con excepción de leyes o normas con rango de ley). (Morales, 2017)

Por el lado institucional, se debe mencionar las iniciativas que han venido adoptando algunas entidades públicas para mejorar la calidad de sus regulaciones, en línea con las recomendaciones de la OCDE, incluso en algunos casos antes de que el gobierno emitiera el Decreto Legislativo N° 1310.

Así, se puede mencionar el caso de los Organismos Reguladores, comenzando con OSINERGMING que aprobó su Guía Metodológica para la realización de Análisis de Impacto Regulatorio, en abril de 2016; continuando con OSITRAN que conformó su Comité de Mejora Regulatoria en agosto de 2016 y aprobó su Política para asegurar y garantizar la adopción de regulaciones de alta calidad, basadas en evidencia, en octubre del mismo año. Finalmente, se encuentra OSIPTEL que publicó para comentarios sus Lineamientos de Calidad Regulatoria, en enero de 2017. (Calle, 2017)

2.4.4. Análisis de Calidad Regulatoria en el OSIPTEL

El OSIPTEL de acuerdo a las medidas que se estaban tomando en el marco normativo, adoptó los “Lineamientos de Calidad Regulatoria” mediante la Resolución del Consejo Directivo N° 69-2018-CD/OSIPTEL en base a las recomendaciones de organismos internacionales, como la OCDE. Del mismo modo, debemos considerar que las acciones tomadas son de acuerdo al Decreto Legislativo N° 1310 que fue aprobado años anteriores.

Asimismo, la aprobación de los "Lineamientos de Calidad Regulatoria", buscan establecer el marco para el fortalecimiento de la buena gobernanza y la mejora continua de la política regulatoria del OSIPTEL, ya sean en sus funciones normativas y de precios, con la finalidad de contribuir en el desarrollo del país, buscando la eficiencia de los servicios públicos de telecomunicaciones y la prestación eficiente de los mismos a los usuarios.



También que los lineamientos serán utilizados cuando se realicen los procedimientos de emisión de normas por parte del Consejo Directivo y el procedimiento de fijación o revisión de tarifas, de manera controlada por el Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 del OSIPTEL.

Del mismo modo, debemos de entender que los lineamientos contienen dos aspectos importantes, como es el “Manual de Técnica Normativa” y el “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria”, las cuales mediante una estructura buscan establecer el análisis previo de la emisión de una norma y con ello asegurar su impacto positivo.

2.4.5. Manual de Técnica Normativa

2.4.5.1. Finalidad

Establecer disposiciones con un uniformizar la elaboración de las normas de carácter general emitidas por el Consejo Directivo, de acuerdo con el marco legal vigente en materia de modernización de la gestión pública.

2.4.5.2. Alcance

El Manual está integrado por un conjunto de disposiciones para la elaboración de normas de carácter general que emita el OSIPTEL, cuyo uso es obligatorio para las unidades orgánicas que intervienen en el Procedimiento de Emisión de Normas por el Consejo Directivo y Procedimiento de Fijación o Revisión de Tarifas o Cargos de Interconexión del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001 del OSIPTEL.

2.4.5.3. Base Legal

- Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889.

- Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización



Legislativa, Decreto N° 008-2006-JUS.

- Reglamento General del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.

- Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos normativos de las entidades del Poder Ejecutivo, Resolución Directoral N° 007-2016-JUs/DGDOJ. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2018)

De acuerdo a lo publicado en el manual, se observa en el siguiente cuadro lo desarrollado.

GRÁFICO N° 1: MANUAL DE TÉCNICA NORMATIVA DEL OSIPTEL

Manual de Técnica Normativa del OSIPTEL		
I. Aspectos Generales		
<p>1. Finalidad: uniformizar la elaboración de las normas de carácter general emitidas por el Consejo Directivo</p> <p>2. Alcance: conjunto de disposiciones obligatorias para las unidades orgánicas que intervienen en la emisión de normas</p> <p>3. Base Legal: 1 Ley (Marco para la Producción y Sistematización Legislativa), 3 Reglamentos y 1 Guía Técnica Legislativa</p>		
II. Formulación de la norma	III. Estructura de la norma	IV. División de artículos
<p>1. Iniciativa</p> <ul style="list-style-type: none"> Necesidades de mercado Obligación de una norma de mayor jerarquía Vacío legal <p>2. Principios Básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> Motivo Finalidad Pública Conocimiento pleno de la materia a abordar Necesidad y viabilidad de la propuesta Legalidad Coherencia con el ordenamiento jurídico <p>3. Lenguaje Normativo</p> <ul style="list-style-type: none"> Acercarse al lenguaje común, no tecnificado, que permita al texto ser entendido por todos 	<p>1. Partes de la Norma</p> <ul style="list-style-type: none"> Título Resolución que aprueba la Norma Texto normativo Exposición de motivos: <ul style="list-style-type: none"> ✓ necesidad y viabilidad de la propuesta ✓ Análisis costo-beneficio ✓ Análisis del impacto de la norma <p>2. Estructura de la Norma</p> <ul style="list-style-type: none"> Parte sustantiva: Normas iniciales, organizativas, prescriptivas, planificadoras, procedimentales, sancionadoras Disposiciones Complementarias Finales, Transitorias, Modificadorias y Derogatorias Anexos: información que, por su extensión o carácter técnico, no se ubica en el texto 	<p>1. Redacción del artículo</p> <ul style="list-style-type: none"> Cada artículo contiene una norma, cada párrafo un enunciado, y cada enunciado una idea <p>2. División del artículo</p> <ul style="list-style-type: none"> El artículo se divide en párrafos Los párrafos se dividen en incisos El inciso se subdivide en literales Los literales se subdividen en numerales <p>3. Agrupación de artículos</p> <ul style="list-style-type: none"> Títulos agrupan capítulos Capítulos agrupan artículos Subcapítulos: de uso excepcional <p>4. Remisión normativa</p> <ul style="list-style-type: none"> Se utilizan cuando simplifican el texto y no perjudiquen su comprensión La remisión a otra norma debe ser expresa
□ Otros		
<p>V. Normas modificatorias: pueden ser por nueva redacción o por adición de normas</p> <p>VI. Audiencia Pública: en los casos que por mandato legal se requiera o cuando el Regulador lo considere pertinente</p> <p>VII. Publicación de la Norma: deberá efectuarse en el Diario Oficial "El Peruano". Los anexos se publicarán en el Portal Institucional</p> <p>VIII. Fe de erratas: dentro de 8 días hábiles siguientes a la publicación original; sino la rectificación sólo procede mediante expedición de otra norma</p> <p>IX. Matriz de Comentarios: formulados por los interesados a partir del proyecto normativo, así como la opinión y posición del OSIPTEL al respecto</p> <p>X. Anexos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Anexo N° 1: Formato de Resolución de Consejo Directivo que aprueba la publicación del Proyecto de Norma para Comentarios Anexo N° 2: Formato de Resolución de Consejo Directivo que aprueba la Norma Final Anexo N° 3: Formato de Proyecto de Norma Anexo N° 4: Formato de Exposición de Motivos Anexo N° 5: Formato de la Matriz de Comentarios 		

Fuente: Ecosistema Digital – Javier Morales



2.4.6. Manual de Declaración de Calidad Regulatoria

De acuerdo al manual presentado por el OSIPTEL indica que la Declaración de Calidad Regulatoria (DCR) es un documento que acredita que sus pronunciamientos son justificables, razonables, legales, beneficiosos y eficientes, de acuerdo a las mejores prácticas y recomendaciones de organismos internacionales como OCDE.

De acuerdo a dichas recomendaciones, la estructura de la DCR considera los siguientes puntos:

- Objetivo de la declaración de Calidad Regulatoria
- Definición del problema
- Objetivo de la intervención y base legal
- Análisis de alternativas disponibles
- Aplicación de la solución seleccionada
- Difusión de la normativa, procesos de consulta realizados y participación de los agentes
- Conclusiones y recomendaciones
- Bibliografía (opcional)
- Anexos (Opcional)

De la misma forma, los métodos para realizar el análisis cuantitativo y/o cualitativo de alternativas, se ven de acuerdo al análisis costo-beneficio, análisis de costo-efectividad y análisis multicriterio. (Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, 2018)



CAPÍTULO III

RESULTADO Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

3.1. Resultados de los Estudios

3.1.1. Fundamentos de la aprobación de las Medidas Extraordinarias por el OSIPTEL

Como ya se había mencionado anteriormente, la búsqueda por disminuir la carga procesal en el OSIPTEL fue la que dio iniciativa a las medidas extraordinarias.

En el siguiente gráfico podemos observar que en el año 2017 el número de reclamos creció exponencialmente en las diferentes empresas operadores, creando así, una carga procesal no solo en la primera instancia, sino, también en la segunda instancia, la cual es resuelta por el TRASU.

GRÁFICO N° 2: EVOLUCIÓN DE CANTIDAD DE RECLAMOS PRESENTADOS EN PRIMERA INSTANCIA



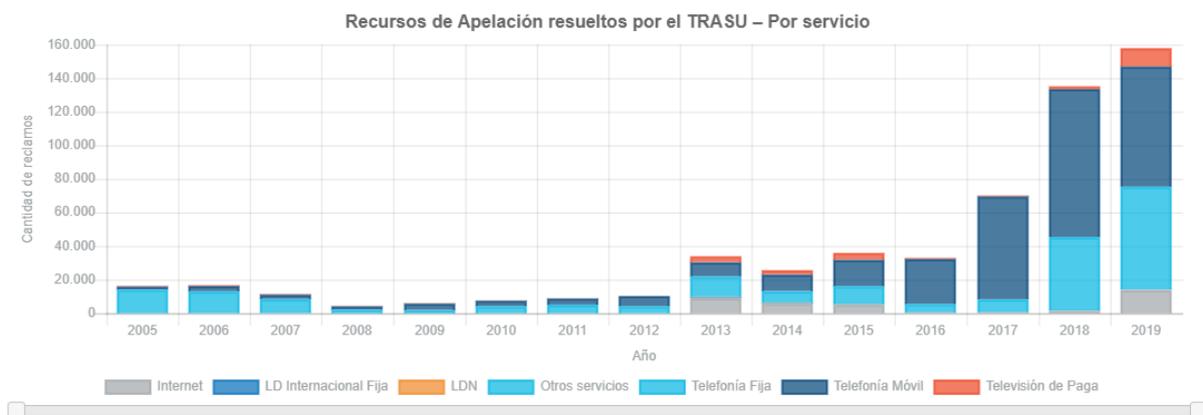
Fuente: OSIPTEL

Del mismo modo, podemos observar que a pesar de haber reducido el número de reclamos en una primera instancia por las medidas extraordinarias adoptadas por el OSIPTEL, la carga procesal en la segunda instancia siguió

persistiendo, como lo observamos en el siguiente cuadro que veremos a continuación.

Dando a entender que el número de apelaciones resueltas por el TRASU ha aumentado en el año 2018 y el 2019. Considerando un mayor trabajo, a pesar de contar con la ampliación de las medidas extraordinarias.

GRÁFICO N° 3: RECURSOS DE APELACIÓN RESUELTOS POR EL TRASU



Fuente: OSIPTEL

3.1.2. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo sobre las Medidas Extraordinarias

Cuando fue aprobada las medidas extraordinarias en el año 2018, la Defensoría del Pueblo, se pronunció mediante un comunicado sosteniendo una posición respecto a la normativa aprobada por aquel entonces y que sin embargo, el 2019 fue ampliado.

La Defensoría del Pueblo exigió al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) suspender las medidas que condicionan la presentación de reclamos y restringen la atención de apelaciones y quejas vía telefónica, porque considera que vulneran el derecho de los usuarios generando desprotección frente a las empresas operadoras de telefonía móvil, fija, internet y cable.



Entre las medidas, aprobadas el pasado 25 de febrero mediante Resolución N° 051-2018-CD/2018, se encuentra la prohibición de presentar reclamos de telefonía móvil a quienes no sean titulares o abonados del servicio. No obstante, la Defensoría del Pueblo sostiene que esta medida no debe ser aplicada, por cuanto existen usuarios que sin ser titulares de las líneas hacen uso del servicio, siendo el caso frecuente la adquisición de líneas en bloque y registradas a nombre de empresas o entidades del Estado.

Por otra parte, la Defensoría del Pueblo cuestiona la medida que prohíbe la presentación de apelaciones y quejas vía telefónica, dado que esta disposición afectará más a los usuarios que habitan en zonas rurales o localidades en las que no existen sedes del OSIPTEL o centros de atención de las empresas operadoras para la presentación presencial de estos recursos.

Otra de las disposiciones observadas es aquella que restringe a los usuarios solicitar al Osiptel la atención de apelaciones y quejas cuando la empresa operadora no cumple con hacerlo en los plazos establecidos. Esta medida además de disminuir la expectativa del usuario de encontrar una pronta solución a su reclamo, genera un incentivo negativo para que las empresas incumplan con los plazos establecidos en los procedimientos. Solo el 2017 los usuarios solicitaron la apertura de 12 039 expedientes por la demora en la tramitación.

Finalmente, la Defensoría invoca al organismo regulador a implementar otras medidas que permitan disminuir el número de casos que atiende y atenuar su carga procesal, sin restringir los derechos de los usuarios y que más bien, contribuyan a la disminución de los casos que se reportan al regulador. (Defensoría del Pueblo, 2018)

Como se podría apreciar, la Defensoría del Pueblo se manifestó en contra de las medidas que adoptó el OSIPTEL, debido a que vulneraban los derechos de los usuarios. Sin embargo, de acuerdo a lo que llevamos investigando, nos percatamos que la norma aprobada no beneficia a los usuarios en caso de que



no sean titulares de la línea. Del mismo modo, tampoco favorece a los usuarios que viven en zonas rurales, ya que se les hace difícil el acceso a los centros de atención de las empresas operadoras.

Del mismo modo, también se manifiestan que están de acuerdo con disminuir con el número de casos que el TRASU viene ejerciendo, sin embargo, mediante éstas medidas, no son los aconsejables.

3.2. Análisis de hallazgos

3.2.1. Contrastación de los hallazgos

De acuerdo a la investigación realizada, se formularon las siguientes preguntas a 26 personas que cuentan con el servicio de telecomunicaciones.

PREGUNTA N° 1

1. ¿Usted presentó algún reclamo o recurso de queja y/o apelación en alguna empresa que brinda los servicios de telecomunicaciones el año 2019?

CUADRO N° 4

Pregunta N° 1

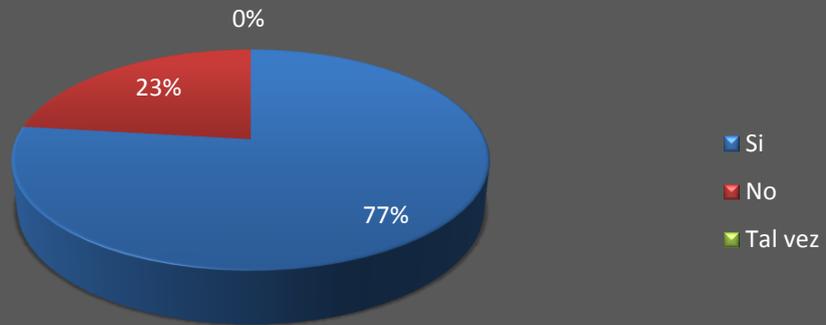
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	20	77%
NO	6	23%
TAL VEZ	0	0%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 4: PREGUNTA N° 1



1. ¿Usted presentó algún reclamo o recurso de queja y/o apelación en alguna empresa que brinda los servicios de telecomunicaciones el año 2019 ?



Elaboración propia.

Interpretación: El 77% de las personas encuestadas indican que durante el año 2019 presentó algún reclamo, como también continuo con el proceso con un recurso de queja o apelación. Sin embargo, un 23% indica que no presentó algún reclamo, por lo tanto entendemos que no realizó un recurso de queja o apelación.

PREGUNTA N° 2

2. ¿Usted tenía conocimiento sobre las medidas extraordinarias adoptadas por el OSIPTEL en el año 2019?

CUADRO N° 5

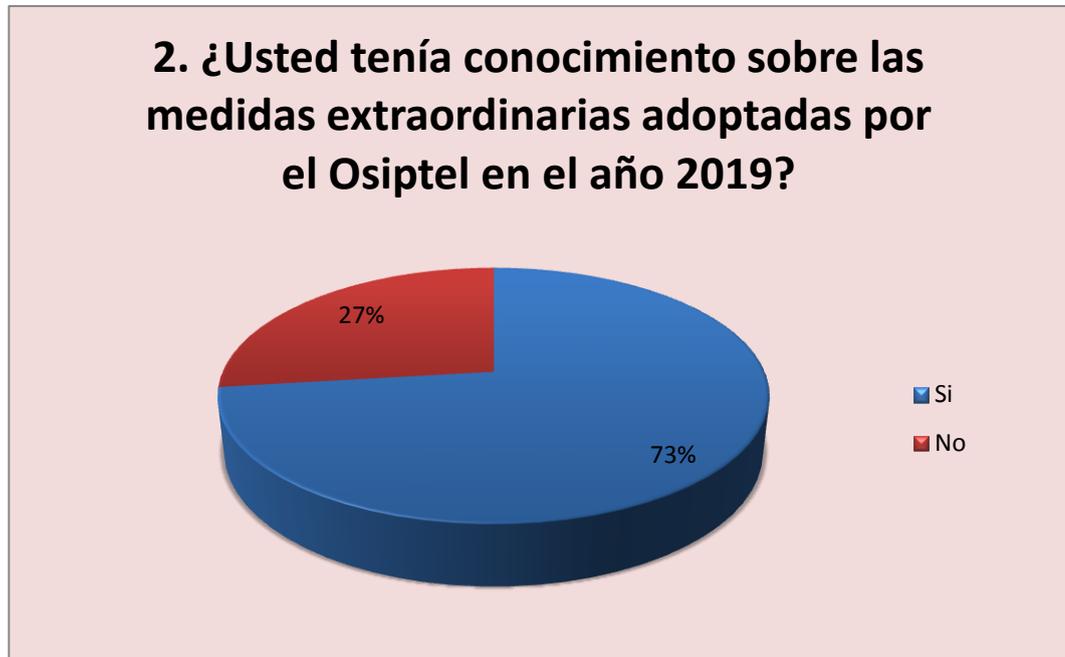
Pregunta N° 2

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	19	73%
NO	7	27%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.



GRÁFICO N° 5: PREGUNTA N° 2



Elaboración propia

Interpretación: El 73% de las personas encuestadas indica que tiene conocimiento sobre las medidas extraordinarias adoptadas por el OSIPTEL en el año 2019. Sin embargo, un 27% indica que no tuvo conocimiento sobre dichas medidas.

PREGUNTA N° 2.1.

2.1. En caso de que la respuesta sea afirmativa en la pregunta 2 ¿Usted considera que se estaba limitando el ejercicio de derecho a que solo el titular pueda presentar el reclamo y que se suspenda la presentación del recurso de queja y apelación vía telefónica?

CUADRO N° 6

Pregunta N° 2.1

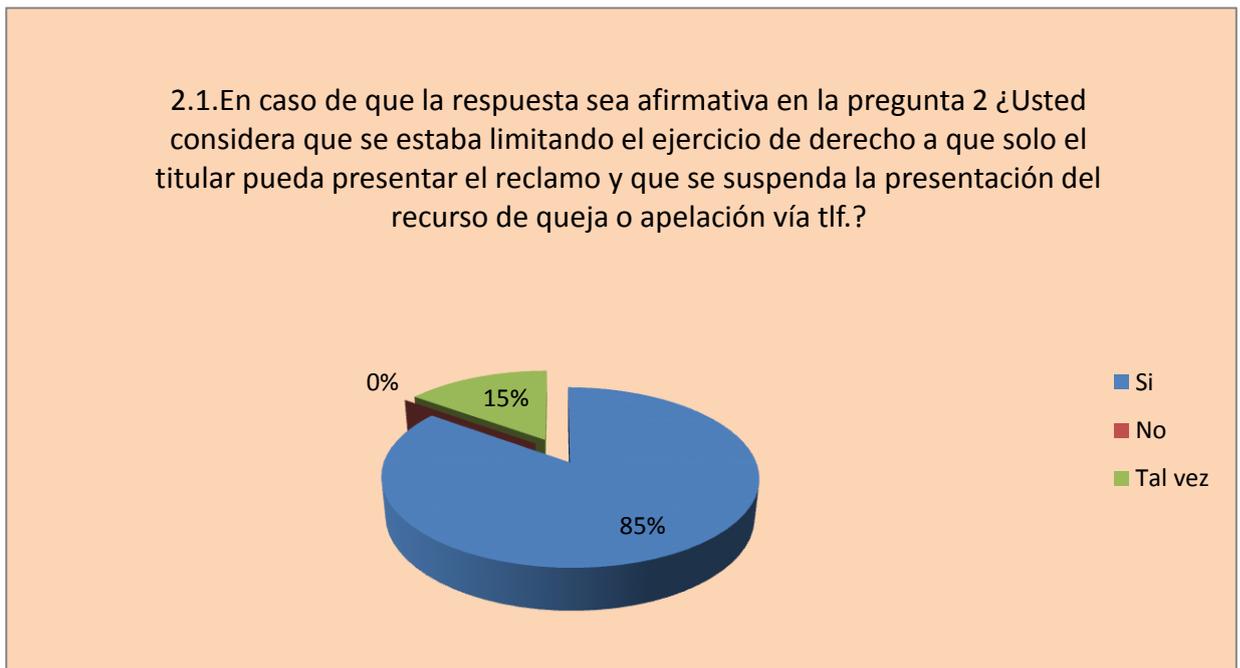
Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
-------------	------------	------------



SI	17	85%
NO	0	0%
TAL VEZ	3	15%
TOTAL	20	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 6: PREGUNTA N° 2.1



Elaboración Propia

Interpretación: El 85% de las personas encuestadas considera que sí se estaba limitando el ejercicio de derecho a que solo el titular del servicio pueda presentar el reclamo, como también, el no presentarse el recurso de queja y apelación por vía telefónica. Del mismo modo, el 15% de los encuestados indica que tal vez considera que si se estaba limitando.

PREGUNTA N° 3

3. ¿Usted tiene conocimiento sobre el Análisis de Impacto Regulatorio?

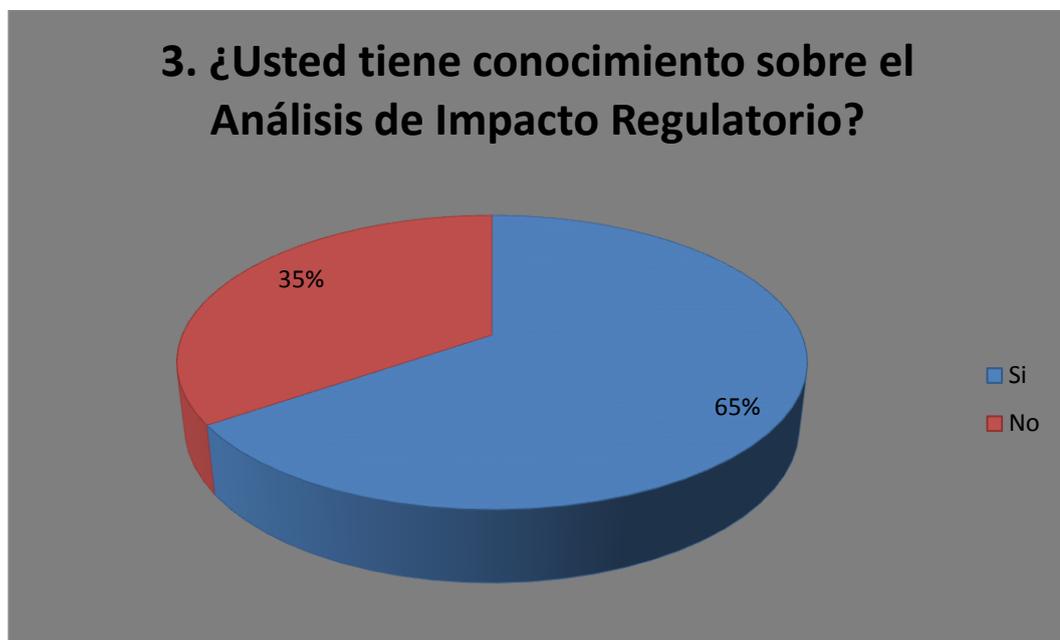
CUADRO N° 7

Pregunta N° 3

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	17	65%
NO	9	35%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 7: PREGUNTA N° 3



Elaboración propia.

Interpretación: El 65% de las personas encuestadas tiene conocimiento sobre el Análisis de Impacto Regulatorio. Sin embargo, un 35% no tiene conocimiento sobre el Análisis de Impacto Regulatorio.

PREGUNTA N° 3.1

3.1. ¿Usted consideraría que el Análisis de Impacto Regulatorio podría ser un instrumento de prevención ante la restricción del ejercicio de derecho de los usuarios?



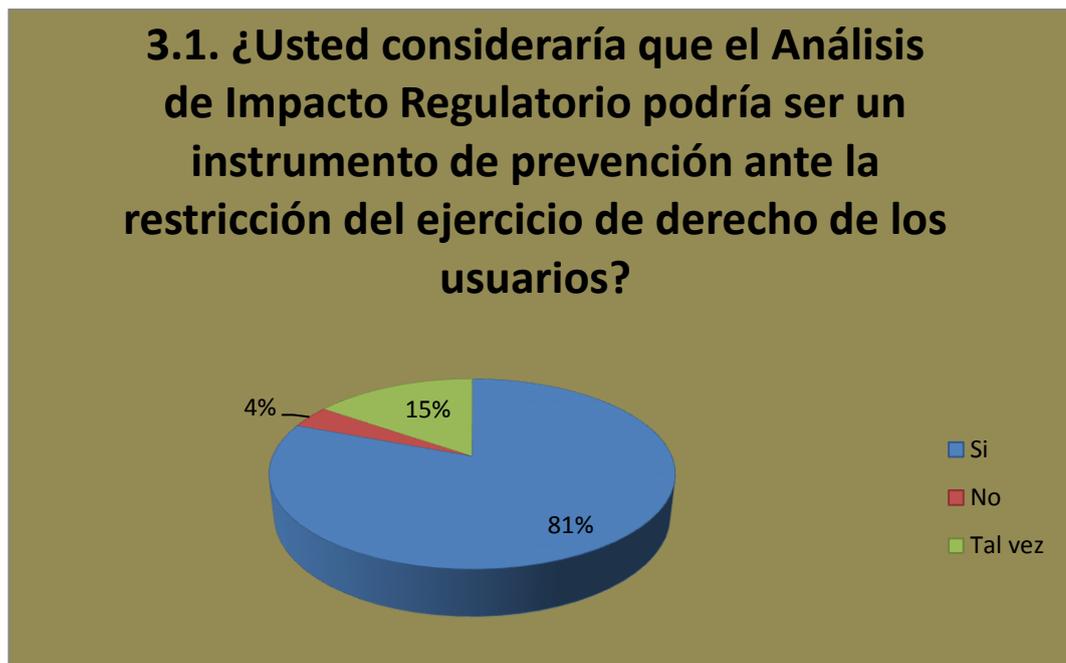
CUADRO N° 8

Pregunta N° 3.1

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	21	81%
NO	1	4%
TAL VEZ	4	15%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 8: PREGUNTA N° 3.1



Elaboración propia.

Interpretación: El 81% de personas encuestadas considera que el Análisis de Impacto Regulatorio podría ser un instrumento de prevención ante la restricción del ejercicio de derecho de los usuarios. Asimismo, un 15% respondió que tal vez podría considerarlo y un 4% indicó que no consideraría esa opción.



PREGUNTA N° 4

4. ¿Usted considera que un uso adecuado del Análisis de Impacto Regulatorio mejoraría la formulación de propuestas normativas en el OSIPTEL?

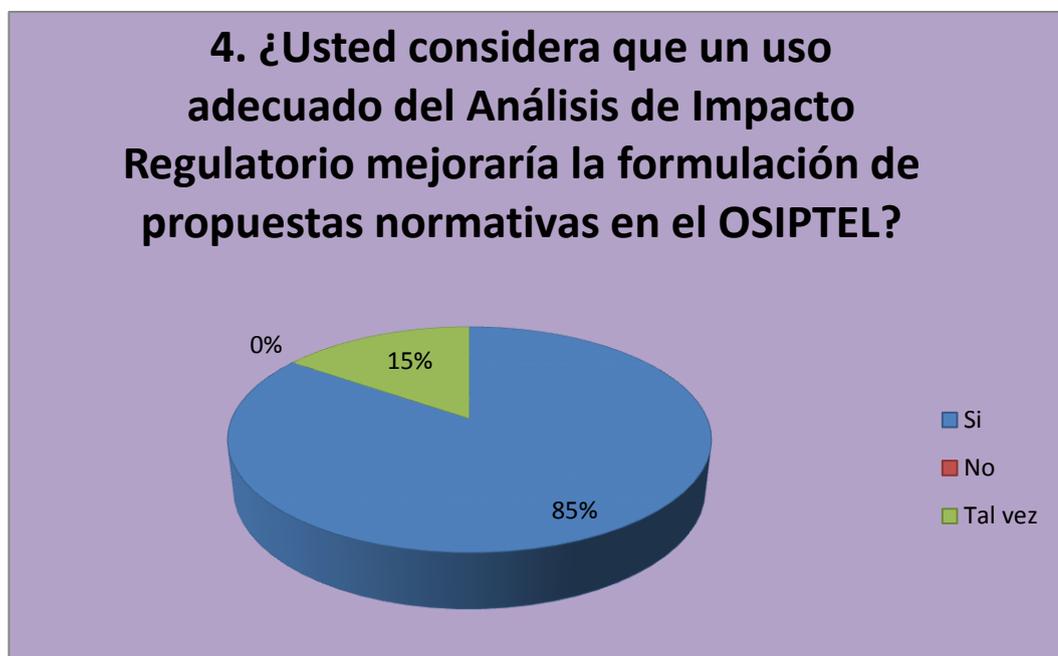
CUADRO N° 9

Pregunta N° 4

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
SI	22	85%
NO	0	0%
TAL VEZ	4	15%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 9: PREGUNTA N° 4



Elaboración propia.

Interpretación: El 85% de personas encuestadas considera que un uso adecuado del Análisis



de Impacto regulatorio mejoraría la formulación de propuestas normativas en el OSIPTEL. Y un 15% considera que tal vez podría realizarlo.

PREGUNTA N° 5

5. ¿Usted cómo consideraría si la presentación del recurso de queja o apelación se realice vía telefónica?

CUADRO N° 10

Pregunta N° 5

Alternativa	Frecuencia	Porcentaje
MUY BUENA	11	42%
BUENA	11	42%
REGULAR	4	16%
MALA	0	0%
TOTAL	26	100%

Elaboración propia.

GRÁFICO N° 10: PREGUNTA N° 5





Elaboración propia.

Interpretación: Un 42% de las personas encuestadas considera que es muy buena opción la presentación del recurso de queja o apelación por la vía telefónica. Como también otro 42% considera que sería buena la opción y un 16% cree que la idea es regular.

3.3. Discusión y contrastación teórica de los hallazgos

3.3.1. Entrevista a un especialista sobre las Medidas Extraordinarias y el Análisis de Impacto Regulatorio

Seguidamente, procedemos a presentar la entrevista realizada al Dr. Maurice Pacheco Niño de Gúzman, quién es el jefe de la oficina desconcentrada del OSIPTEL en la región de Cusco.

1° Como jefe de la OD Cusco, ¿Usted considera que fue adecuado adoptar por las medidas extraordinarias N° 109- 2019-CD/OSIPTEL en el año 2019? ¿De qué forma?

Dada la necesidad de atender la cantidad de carga pendiente y que en la práctica se traducía en una limitación a los derechos de los usuarios, porque estos veían atendidas sus pretensiones en plazos que excedían notablemente el plazo legal establecido.

Considero que se debe señalar que fue una medida justificada, que sirvió para mejorar la capacidad de respuesta del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios de cara a la cantidad de casos pendientes y a la lógica respuesta que esperaban los recurrentes, los cuales no estaban siendo respondidos conforme a sus expectativas.

2° ¿Usted considera que el art. 1 de las medidas extraordinarias N° 109-2019-CD/OSIPTEL limita el ejercicio de derecho de los usuarios? ¿Por qué?

Considero que no, ya que se debe meritarse cada uno de los aspectos afectados,



pues habría que preguntarnos si se podía mantener el estado de cosas y continuar afectando los derechos de los usuarios al no alcanzar a responder las resoluciones en los plazos legales; también debemos analizar si al excederlos no se está limitando también la lógica expectativa que tienen los recurrentes a que sus pretensiones sean atendidas –favorablemente o no– con mayor premura y dilación.

Igualmente debemos recordar que la medida estaba dentro de las facultades del Consejo Directivo y del Organismo para normar el procedimiento de reclamos, y a la luz de los hechos actuales en que la carga se ha reducido y se ha recuperado la capacidad resolutive del TRASU, donde el plazo de tramitación ya se está acercando a los establecidos por ley, considero que fue una medida altamente efectiva.

3° ¿Considera usted que se está aplicando correctamente el Análisis de Impacto Regulatorio en el OSIPTEL? ¿Se podría mejorar?

OSIPTEL es una de las primeras entidades nacionales que ha implementado este mecanismo e incluso ha publicado importante documentación que aporta a cimentar su posición innovadora en esta materia, de tal suerte que, aunque existieran oportunidades de mejora, se constituye en una importante herramienta para mejorar la calidad de las decisiones que adopte como organismo regulador.

Hay que recordar que la labor de un organismo regulador, forma parte de las facultades de intervención del Estado en la economía, la llamada función reguladora, por lo tanto, debe ser siempre técnica y evitar injerencias externas sobre su actuación, con lo cual el Análisis de Impacto Regulatorio es un instrumento más que permite cautelar esa función técnica y la puede hacer más eficiente.

4° ¿El Análisis de Impacto Regulatorio podría optimizar la atención de los reclamos, como también los recursos en segunda instancia, ya sea



queja o apelación, para los usuarios que viven en zonas rurales? ¿De qué manera?

Si, cualquier herramienta que permita tener una herramienta prospectiva sobre la aplicación de una norma, no solo la hace más eficiente, sino que permite incluso modelar su aplicación y analizar sus consecuencias, estableciendo los pro y contra de su aplicación, los costos asociados a ella (no referido solamente a cuánto costaría expedir la norma o implementarla, sino fundamentalmente saber cómo impactará la economía, las decisiones de las personas, la actuación de las instituciones e incluso al Estado y la nación en su conjunto), por lo cual es deseable utilizarla siempre.

Pensando en la aplicación de normas que tenga mayor impacto en los usuarios que viven en las zonas rurales, una herramienta como la descrita nos ayudaría a analizar los supuestos y su aplicación en zonas no urbanas (rurales y periurbanas), donde diversos aspectos que podemos dar por sentado no podrían cumplirse o la accesibilidad a servicios o mecanismos y plataformas de reclamo es menor o inexistente.

INTERPRETACIÓN: De lo referido por el Dr. Maurice Pacheco, podemos entender que las medidas adoptadas por el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones fueron necesarias y justificadas, debido a la cantidad de reclamos que se efectuaron en el año 2017, generando un problema difícil de atender para el TRASU, ya que no podía emitir resoluciones en segunda instancia de acuerdo a los plazos establecidos. Asimismo, nos indica que la normativa no vulnera o limita el ejercicio de derecho de los usuarios, ya que está cumpliendo con el objetivo de disminuir la carga procesal en el TRASU.

Del mismo modo, nos indica que el OSIPTEL fue una de las primeras entidades nacionales en implementar el Análisis de Impacto Regulatorio y que dicha herramienta, busca mejorar la calidad de las decisiones dentro de los organismos. Por último, respecto a optimizar la atención de los reclamos y los recursos en segunda instancia, nos menciona que sería factible siempre y cuando se considera los diferentes aspectos, como el costo-beneficio y el apoyo de los diferentes organismos estatales, entre otros.



3.3.2. Propuesta Legislativa

Conforme a lo investigado, se plantea la siguiente propuesta legislativa respecto a la restricción del ejercicio de derecho que tienen los usuarios en relación al servicio de telecomunicaciones, fundamentado de la siguiente manera:

PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA EL ART. 1 DE LA RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 109-2019-CD/OSIPTTEL

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de Ley tiene por finalidad proponer la derogación del artículo 1° de la resolución de consejo directivo N° 109-2019-CD/OSIPTTEL – Ampliación de la vigencia de las medidas extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos, con el propósito de tutelar de manera óptima el ejercicio de derecho de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, como también, la adecuada aplicación de la normativa en favor del usuario.

La presente iniciativa se sustenta en las siguientes consideraciones:

- a) La Constitución Política del Perú, señala en su artículo 1° la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad. Por lo tanto, se considera que el respeto debe mantenerse intacta y este debe trascender en el tiempo como una disposición adecuada y efectiva, que tutele a la dignidad y sea inherente al ser humano.
- b) El Estado promueve el acceso universal y equitativo de los servicios de telecomunicaciones para con los ciudadanos.
- c) El Estado cautela los derechos e intereses de los usuarios, velando por la correcta prestación de los servicios de telecomunicaciones.
- d) Promover el desarrollo y el fortalecimiento del sector de Telecomunicaciones, en beneficio de las empresas operadoras y de los usuarios que reciben el servicio.



- e) Los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones se encuentran insatisfechos por la aparente desprotección por parte del estado frente a las Empresas Operadoras.
- f) Se está limitando el ejercicio de derecho de los usuarios, cuando los servicios de telecomunicaciones deben ser brindados de acuerdo a los estándares de calidad.

II. DEROGATORIA DEL ARTÍCULO I

Dice:

Artículo 1.- Ampliar por un plazo de doce (12) meses, la vigencia de las siguientes medidas:

(i) La suspensión de los artículos 60 numeral 1.a y 73 numeral 1.a del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, referido al uso de medio telefónico para la presentación de recursos de apelaciones y quejas, dispuesta en el primer apartado del numeral (i) del artículo 2 de las Medidas Extraordinarias.

(ii) La suspensión del artículo 25 numeral 2 del Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, referido a la condición de sujetos activos del procedimiento a los usuarios de los servicios públicos de telefonía móvil, dispuesta en el segundo apartado del numeral (i) del artículo 2 de las Medidas Extraordinarias.

III. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La presente propuesta, no genera gastos económicos por parte del estado, por lo tanto contribuye a buscar una solución legítima y adecuada para que los usuarios no se vean afectados y menos se le limite su ejercicio de derecho, ya sea presentando algún reclamo o bien, presentando su recurso en segunda instancia. Apoyando los principios del Análisis de Impacto Regulatorio



Los beneficios que se pueden esperar de esta ley, son:

- a) Mayor facilidad para que los usuarios accedan a los servicios de telecomunicaciones de acuerdo a los principios del OSIPTEL.
- b) Que el usuario tenga mayor confianza en el proceso administrativo de derecho que brinda el OSIPTEL.
- c) Mejorar las medidas extraordinarias adoptadas para tener un mayor impacto positivo.
- d) Que el usuario tenga mayores facilidades para presentar su reclamo o un recurso en segunda instancia.
- e) Fortalecer los derechos de los usuarios, buscando la correcta prestación de los servicios de telecomunicaciones.



CONCLUSIONES

Primero: En el presente trabajo, hemos determinado que el artículo 1° de las medidas extraordinarias adoptadas por el OSIPTEL en el año 2019 limitan el ejercicio de derecho que defiende los intereses de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, restringiendo la presentación de un recurso de queja o apelación por vía telefónica, como también la presentación de un reclamo, en caso de no ser titular del servicio. Si bien éstas medidas fueron implementadas para reducir la carga procesal y resolutive del TRASU, vemos que no fueron efectivas, debido a que el número de recursos en segunda instancia sigue en aumento.

Segundo: De acuerdo al análisis realizado en la presente investigación, hemos percibido que no hay un buen análisis y ejercicio del instrumento del Análisis de Impacto Regulatorio en concordancia a los Lineamientos de Calidad Regulatoria, previo a la formulación de propuestas normativas. Dado que si su aplicación fuera de una manera adecuada y correcta, hubiera prevenido la restricción de ejercicio de derecho de los usuarios en las medidas extraordinarias, priorizando el principio costo-beneficio.

Tercero: Se ha podido determinar que las medidas extraordinarias N° 109-2019-CD/OSIPTEL han perjudicado a los usuarios que viven en zonas rurales, puesto que se les ha limitado y dificultado poder cumplir con la presentación de su recurso en segunda instancia, debido a la lejanía o inexistencia de un centro de atención al usuario, o incluso la falta de un centro de orientación del ente regulador.



SUGERENCIAS

PRIMERO: Utilizar adecuadamente el Análisis de Impacto Regulatorio, mediante los Lineamientos de Calidad Regulatoria para las próximas decisiones normativas que incluyan la participación del usuario en el marco de sus derechos.

SEGUNDO: Revisar la normativa de las medidas extraordinarias y derogar el artículo 1°, ya que limita el ejercicio de derecho de los usuarios, respecto a la presentación de un reclamo o de algún recurso en una segunda instancia.

TERCERA: Promover una mayor participación y acercamiento de parte del OSIPTEL mediante un centro de orientación para atender las consultas de los usuarios que viven en zonas rurales, como también la creación de más centros de atención de las empresas que brindan el servicio de telecomunicaciones, todo ello para facilitar la presentación de reclamos o solucionar problemas a la brevedad posible.



BIBLIOGRAFÍA

ARÉVALO, José

2018 “Organismos reguladores y sociedad”. *El peruano*. Lima, 17 de febrero de 2018.
Consulta: 20 de mayo de 2020.

<http://www.elperuano.pe/noticia-organismos-reguladores-y-sociedad-63984.aspx>

CALLE, Jean

2017 “La agenda de la Calidad Regulatoria y su avance en el Perú”. En *Smart Regulation Perú*. Consulta: el 29 de mayo de 2020.

<https://www.smartreg.pe/publica/item/58-la-agenda-de-la-calidad-regulatoria-y-su-avance-en-el-peru>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES (CITEL)

2006 *Declaración de San José*. San José. Consulta: 19 de mayo de 2020.

https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/Assembly/Declarations/Declaracion%20de%20San%20Jose_e.pdf

COMISIÓN INTERAMERICANA DE TELECOMUNICACIONES (CITEL)

1994 *Declaración de Montevideo* [Creación de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones]. Montevideo. Consulta el 19 de mayo de 2020.

https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/Assembly/Declarations/DECLARACION%20DE%20MONTEVIDEO_e.pdf

COMISIÓN NACIONAL DE MEJORA REGULATORIA

2019 “Análisis de Impacto Regulatorio”. En *Gobierno de México*. Consulta: 26 de mayo de 2020.

<https://www.gob.mx/conamer/acciones-y-programas/manifestacion-de-impacto->



[regulatorio-mir](#)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ

2016 *Decreto Legislativo ° 1310*. Lima, 30 de diciembre. Consulta: 28 de mayo de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-medidas-adicionales-de-simpl-decreto-legislativo-n-1310-1469390-1/>

DANÓS, Jorge

2004 “Los Organismos Reguladores de los Servicios Públicos en el Perú: Su régimen jurídico, organización, funciones de resolución de controversias y de reclamos de usuarios”. *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*, número 45, pp. 60-61.
Consulta: 20 de mayo de 2020.

<https://www.administracion.usmp.edu.pe/institutoconsumo/wp-content/uploads/2013/08/Peru-Organismos-Reguladores-de-los-Servicios-Publicos.pdf>

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2018 *Defensoría del pueblo exige al Osiptel suspender medidas que restringen reclamos vía telefónica*. Lima. Consulta: 1 de junio de 2020.

<https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-exige-al-osiptel-suspender-medidas-que-restringen-reclamos-via-telefonica/>

LAROCCA, Nicolás

2018 “Osiptel Perú adopta medidas extraordinarias para evitar colapso del sistema de reclamos de usuarios”. En *Tele Semana*. Consulta: 21 de mayo de 2020.

<https://www.telesemana.com/blog/2018/02/26/osiptel-peru-adopta-medidas-extraordinarias-para-evitar-colapso-del-sistema-de-reclamos-de-usuarios/>

LOPEZ, Jaime

2006 “La mejor protección al usuario de servicios públicos de telecomunicaciones, a partir



de la regulación de OSIPTEL e INDECOPI”. *Revista de Derecho Administrativo*.
Lima, año 1, número 1, pp. 509, 512-513, 517.

MORALES, Javier

2017 “Manual de análisis de calidad regulatoria para procedimientos administrativos”. En
Ecosistema Digital. Consulta: 29 de mayo de 2020.

<https://www.ecosistemadigital.pe/2017/08/09/manual-de-analisis-de-calidad-regulatoria-para-procedimientos-administrativos/>

MORALES, Miguel Ángel y otros.

2012 *Fundamentos de las Telecomunicaciones* [Impacto de las telecomunicaciones en la vida moderna]. México. Consulta: 20 de mayo de 2020.

<https://es.slideshare.net/miguelangelmorales/ensayo-telecomunicaciones>

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES
OSIPTEL: Qué es TRASU. Consulta: 21 de mayo de 2020.

<https://www.osiptel.gob.pe/>

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES
2001 *Aprueban el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL*. Lima. Consulta: 20 de mayo de 2020.

https://www.osiptel.gob.pe/Archivos/Transparencia/Info_adicional/4.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES
2014 “El desafío de la Telecomunicaciones”. *El Boom de las Telecomunicaciones*. Lima:
Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, pp.
28-38.

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES



2015 *Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones*. Lima.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

2016 *Política Regulatoria en el Perú: Uniendo el Marco para la Calidad* [Estudios de la OCDE en Reforma Regulatoria]. París. Consulta: 27 de mayo de 2020.

<https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Poli%CC%81tica-Regulatoria-en-el-Peru%CC%81-aspectos-clave.pdf>

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

2018 *Resolución de Consejo Directivo N° 51-2018-CD/OSIPTEL*. Norma que aprueba Medidas Extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios. Lima, 22 de febrero. Consulta: 21 de mayo de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/norma-que-aprueba-medidas-extraordinarias-relacionadas-al-pr-resolucion-n-51-2018-cdosiptel-1620019-1>

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

2018 *Resolución de Consejo Directivo N° 69 -2018-CD/OSIPTEL*. Aprueban los “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL”, conjuntamente con el “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria” (Anexo I) y el “Manual de Técnica Normativa” (Anexo II). Consulta: 30 de mayo de 2020.

https://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/PAR/res069-2018-cd/Res069-2018-CD_AnexoI.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

2018 *Resolución de Consejo Directivo N° 69 -2018-CD/OSIPTEL*. Aprueban los “Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL”, conjuntamente con el “Manual de la Declaración de Calidad Regulatoria” (Anexo I) y el “Manual de Técnica Normativa” (Anexo II). Consulta: 30 de mayo de 2020.



https://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/PAR/res069-2018-cd/Res069-2018-CD_AnexoII.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA)

2018 *Modificación del Estatuto de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones*. Washington. Consulta: 19 de mayo de 2020.

https://www.citel.oas.org/en/SiteAssets/About-Citel/CITEL-Estatuto-Reglamento-2018_e.pdf

ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

2019 *Resolución de Consejo Directivo N° 109-2019-CD/OSIPTEL*. Amplían vigencia de Medidas Extraordinarias relacionadas al procedimiento de atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones. Lima, 22 de agosto. Consulta: 25 de mayo de 2020.

<https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/amplian-vigencia-de-medidas-extraordinarias-relacionadas-al-resolucion-no-109-2019-cdosiptel-1802011-1/>

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

2019 *Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio en el Gobierno Central del Perú Estudios de caso 2014-16* [Informe]. París. Consulta: 27 de mayo de 2020.

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305809-es.pdf?expires=1591276297&id=id&accname=guest&checksum=4CB4872B72F1DCBE226FE71B66A61E8C>

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

2017 *Decreto Supremo N° 075-2017-PCM*. Lima, 14 de julio. Consulta: 28 de mayo de 2020.

http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/08/Decreto_Supremo_075-2017-



[PCM.pdf](#)

RUÍZ, Gonzalo

2016 “¿En qué consiste el Análisis de Impacto Regulatorio (RIA)?”. En *Universidad ESAN*. Consulta: el 26 de mayo de 2020.

<https://www.esan.edu.pe/conexion/actualidad/2016/06/06/en-que-consiste-analisis-de-impacto-regulatorio-ria/>

TASSANO, Hebert

2008 “Los Organismos Reguladores de Servicios Públicos”. *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, número 4, p. 103. Consulta: 21 de mayo de 2020.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/14527/15137>

QUINTANA, Eduardo

2011 “Análisis de Impacto Regulatorio en la Regulación Peruana de Servicios Públicos”. *Derecho & Sociedad*. Lima, número 36, p. 23. Consulta: 29 de mayo de 2020.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/13205>

UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES (UIT)

1992 *Constitución y Convenio de la Unión Internacional de Telecomunicaciones*. Ginebra. Consulta: 18 de mayo de 2020.

<http://search.itu.int/history/HistoryDigitalCollectionDocLibrary/5.12.61.es.300.pdf>

ZAMBRANO, Luis

2013 “El nuevo RFIS y sus diferencias con el RGIS”. *SAPERRE*. Lima, volumen II, número 5, pp. 2. Consulta: 20 de mayo de 2020.



https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_5/articulos/6_El_nuevo_RFIS_y_sus_diferencias_con_el_RGIS.pdf