



Informe Defensorial N° 59

INFORME SOBRE EL PLAZO DE RECLAMO DE LOS USUARIOS DEL SERVICIO PÚBLICO DE TELECOMUNICACIONES

I. ANTECEDENTES Y ALCANCES DEL INFORME

Desde el inicio de sus actividades, la Defensoría del Pueblo ha recibido permanentemente quejas y consultas referidas al plazo para la interposición de reclamos por facturación en el servicio público de telecomunicaciones (ver Anexos 1 y 2). La Directiva del OSIPTEL sobre atención de reclamos de usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones, establece que los usuarios tienen quince días hábiles para presentar reclamos por facturación, los mismos que se cuentan desde la fecha de vencimiento de la factura. Este plazo ha sido considerado por los usuarios como reducido, injusto y poco equitativo. La brevedad de este plazo -que afecta por igual a los reclamos por facturación en telefonía fija, telefonía celular y televisión por cable- vulnera el derecho de los usuarios a una efectiva tutela del Estado y los coloca en situación de indefensión frente a las empresas concesionarias.

La Defensoría del Pueblo ha efectuado una investigación que tiene como punto de partida el reconocimiento del hecho que las relaciones entre los usuarios de los servicios públicos y las empresas concesionarias, tienen un carácter asimétrico y se desarrollan en un plano de desigualdad. Los usuarios se encuentran en una notoria desventaja con respecto a las empresas en lo referente al acceso a información y al poder efectivo de negociación.

El informe examina las normas que regulan el plazo para la interposición de reclamos en el servicio público de telecomunicaciones, con el fin de evaluar si dicho plazo permite a los usuarios actuar eficazmente en defensa de sus derechos. Finalmente, el propósito que anima la intervención de la Defensoría del Pueblo, es formular recomendaciones para que se adopten las medidas necesarias destinadas a asegurar una adecuada protección de los derechos de los usuarios.

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

El artículo 162° de la Constitución Política del Perú y el artículo 1° de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, disponen que corresponde al Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la adecuada prestación de los servicios públicos a la población.



En cumplimiento de su mandato constitucional y conforme a lo señalado en el artículo 26° de su Ley Orgánica, el Defensor del Pueblo puede, con ocasión de sus investigaciones, formular advertencias, recomendaciones y recordatorios de sus deberes legales a las autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública. Asimismo, puede sugerir la adopción de nuevas medidas con relación a hechos que impliquen mal funcionamiento de la administración estatal, la inadecuada prestación de un servicio público y/o la violación de derechos constitucionales.

III. NORMATIVIDAD APLICABLE

- Código Civil, artículos 1989° al 2007°.
- Decreto Supremo N° 02-94-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos.
- Decreto Supremo N° 62-94-PCM, Reglamento del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones.
- Resolución del Consejo Directivo N° 015-99-CD/OSIPTTEL, que aprueba la directiva que establece las normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios del servicio público de telecomunicaciones.
- Resolución del Consejo Directivo N° 007-97-CD/OSIPTTEL, que aprueba las cláusulas generales de contratación del servicio público de telefonía fija bajo la modalidad de abonados.
- Resolución del Consejo Directivo N° 012-98-CD/OSIPTTEL, referida a las condiciones de uso del servicio de telefonía fija bajo la modalidad de abonado y al régimen de infracciones administrativas y de sanciones.
- Resolución N° 01-98-LIN/TRASU-OSIPTTEL, que aprueba los lineamientos resolutivos del tribunal administrativo de solución de reclamos de usuarios de OSIPTTEL para reclamos de servicio local medido en telefonía fija.

IV. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y ANÁLISIS DEFENSORIAL

Mediante Resolución del Consejo Directivo N° 015-99-PD/OSIPTTEL¹ se aprobó la Directiva que establece las normas aplicables a los procedimientos de atención de reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones. Esta norma señala que para presentar un reclamo por facturación ante la empresa operadora,

¹ Resolución publicada en el Diario Oficial "El Peruano" el 26 de julio de 1999.



el usuario cuenta con un plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de vencimiento de la factura que contiene el concepto reclamado.

La brevedad de este plazo afecta los derechos de los consumidores reconocidos en la legislación, específicamente el derecho a la protección de sus intereses económicos. En efecto, estos intereses resultan vulnerados cuando las empresas concesionarias cometen errores en la medición o facturación del servicio y a los usuarios se les restringe la posibilidad de obtener las rectificaciones correspondientes. En el caso del servicio público de telecomunicaciones, los usuarios no intervienen en los procesos de medición y facturación del servicio, los mismos que son de entera responsabilidad de las empresas. Los usuarios presumen de buena fe la veracidad de los recibos y cumplen con cancelarlos, sin poder comprobar directamente la exactitud de la medición y la facturación.

Como resultado de su actividad de supervisión de la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, la Defensoría del Pueblo ha podido conocer numerosos reclamos por facturación excesiva o indebida del servicio público de telecomunicaciones, que no han sido tramitados ni atendidos por la empresa concesionaria, al haber sido planteados con posterioridad al plazo de quince días hábiles siguientes a la fecha de vencimiento consignada en la factura correspondiente. En estos casos, la empresa prestadora ha evitado analizar el fondo del asunto con el argumento de que el plazo para reclamar se encontraba vencido, limitándose a declarar improcedentes los reclamos por resultar extemporáneos.

El plazo mencionado es uno de caducidad o "preclusión"² y, por consiguiente, afecta el derecho a la defensa del usuario. En efecto, transcurrido dicho plazo la obligación indicada en la factura deviene exigible, sin que sea posible su discusión. En la práctica, la brevedad del plazo limita la posibilidad de los usuarios de acceder al procedimiento administrativo de reclamo para proteger sus derechos. Y toda vez que, para recurrir a la vía judicial es necesario agotar previamente la vía administrativa, los usuarios se ven despojados de su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.³

Adicionalmente, este plazo perjudica especialmente a aquellos usuarios que no reciben oportunamente sus facturas o que deben ausentarse de su domicilio, quienes ven limitada la posibilidad de interponer reclamos aun cuando no hayan podido conocer oportunamente los importes y conceptos a reclamar. En estos casos, se presume indebidamente que el usuario ha actuado de modo negligente en el ejercicio de un derecho, cuando en realidad ni siquiera ha tenido la oportunidad de conocer el hecho que lo genera.

² Morón, Juan Carlos; Derecho Procesal Administrativo-Práctica Administrativa-Doctrina, Legislación, Jurisprudencia; Edición 1997; página blanca editores; p 200.

³ En el artículo 541° del Código Procesal Civil, referido a la admisibilidad de la demanda contencioso administrativa, se establece como uno de los requisitos para ella que "el acto o la resolución se hayan impugnado en la vía administrativa, agotando los recursos previstos en las leyes respectivas..."



De otro lado, y en contraste con el plazo de quince días hábiles concedido a los usuarios para reclamar por el monto facturado, las normas otorgan a las empresas treinta días hábiles para resolver los reclamos, contados desde la fecha de su presentación⁴, además de diez días hábiles adicionales para notificar sus resoluciones. De esta manera, los plazos para que las empresas resuelvan los reclamos tienen mayor duración, no obstante que ellas tienen la información necesaria, así como el control y la responsabilidad exclusiva por la medición y la facturación del servicio.

El Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) cuenta también con treinta días hábiles para resolver los recursos de apelación⁵. Además, este plazo puede ampliarse a veinte días hábiles adicionales, cuando la complejidad en la tramitación del expediente lo requiera.

La consecuencia práctica de la aplicación del plazo de quince días, consiste en que el usuario sólo podrá reclamar por los conceptos indicados en la última facturación, no pudiendo reclamar por aquellos montos cobrados en exceso correspondientes a periodos anteriores a la última facturación vencida. De esta manera, además de eximirse de analizar y conocer la materia reclamada, las empresas concesionarias incumplen la obligación de devolver los importes pagados indebidamente por los usuarios. Al respecto, debe advertirse que el artículo 26° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija⁶, dispone que esta obligación debe proceder aún sin necesidad de reclamo de parte del usuario.

Por el contrario, si bien la regla general indica que en los recibos de cada mes deben incluirse los conceptos generados en el ciclo de facturación en que se efectuó la llamada o se prestó el servicio, las normas permiten a las empresas efectuar cobros por conceptos no facturados en su debida oportunidad, que no se encuentren prescritos, siempre que se emita una factura especial y detallada⁷. En tal sentido, las empresas disponen de diez años para efectuar cobros por montos no facturados en su oportunidad, en atención al plazo de prescripción de la acción personal⁸. Este plazo de diez años contrasta con el plazo de quince días que examinamos y cuestionamos en el presente informe.

⁴ Artículo 38° de la Directiva Procesal para la atención de reclamos de usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-99-PD/OSIPTEL.

⁵ Artículo 43° de la Directiva Procesal para la atención de reclamos de usuarios de Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-99-PD/OSIPTEL.

⁶ Resolución del Consejo Directivo N° 012-98-CD/OSIPTEL.

⁷ Artículo 19° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija bajo la Modalidad de Abonado; y Artículo 29 de las Cláusulas Generales de Contratación para la Prestación de los Servicios Públicos Móviles.

⁸ Artículo 2001° inciso 1 del Código Civil.



Plazo y obligación de devolver importes cobrados indebidamente

Como se indicó anteriormente, el artículo 26° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija⁹, obliga a las empresas operadoras a devolver a los abonados las sumas correspondientes a pagos indebidos, aún cuando dichas devoluciones no hayan sido expresamente solicitadas. Esta norma no establece plazo alguno para que el usuario haga valer su derecho, ni establece plazos de caducidad o de prescripción extintiva, siendo aplicables, en consecuencia, los artículos 1989° a 2007° del Código Civil.

Sin embargo, tanto las empresas concesionarias como el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL (TRASU) aplican de modo incorrecto la norma relativa al plazo materia de este informe. En efecto, como se ha indicado, se observa que las devoluciones de los importes cobrados de manera indebida por las empresas, se limitan a los montos y conceptos incluidos en el último ciclo de facturación, siempre que el reclamo sea presentado dentro de la vigencia del plazo de 15 días, aún si se comprueba que otros importes, correspondientes a ciclos de facturación anteriores, también resultaron indebidos.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo ha tomado conocimiento de reclamos debidamente fundamentados que fueron declarados improcedentes sólo por haber sido presentados fuera del plazo de quince días. El Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL (TRASU), ha confirmado en sus resoluciones la posición asumida por la empresa, declarando infundados los reclamos con el único argumento de su extemporaneidad. En ninguno de estos casos se dispuso la devolución de los cobros indebidos conforme lo dispone el artículo 26° de las Condiciones de Uso de Telefonía Fija.

Un caso ilustrativo es el del reclamo presentado por el señor Carlos Salazar, por facturación indebida de servicios suplementarios (Expediente N° 0101-99-10172, Defensoría del Pueblo). El 23 de diciembre de 1999 el señor Salazar presentó un reclamo a la empresa Telefónica del Perú, debido a que dicha empresa le había venido facturando indebidamente, desde el mes de julio del mismo año, por el concepto de "llamada en espera". En su carta de reclamo, el recurrente expresa que "es necesario dejar sentado que nunca he solicitado ese servicio y que tampoco me ha sido ofrecido por representante de Telefónica alguno". Asimismo, el recurrente solicitó a la empresa se le restituya el monto indebidamente facturado.

Mediante carta CIAR-767-P-A-01815-2000, con fecha 21 de enero del 2000, la empresa se dirige al señor Salazar para informarle que "hemos realizado las investigaciones del caso resolviendo su reclamo como **procedente**, por lo cual se ha realizado el **crédito** respectivo, el que se verá reflejado en la siguiente facturación" (subrayado en el original). Sin embargo, luego de reconocer la

⁹ Aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-98-CD/OSIPTEL.



procedencia del reclamo la empresa se ampara en el plazo de 15 días para negarse a devolver los cobros indebidos correspondientes a los meses anteriores. En efecto, la empresa sostiene que:

“Respecto a los meses de Julio a Noviembre 99, le comunicamos que según Resolución de la Directiva Procesal N° 015/99/PD/OSIPTEL artículo 30, los reclamos podrán ser presentados hasta 15 días útiles después de la fecha de vencimiento de la factura del período correspondiente, o hasta 15 días después de producido el hecho que da origen al reclamo; por lo que sus reclamos en **Primera Instancia** son **extemporáneos**” (subrayado en el original).

Puesto en otros términos, la empresa reconoce la existencia de un cobro indebido pero niega su devolución y se apropia del monto cobrado en exceso, apelando a la extemporaneidad del reclamo. En este caso, el recurrente presentó un recurso de apelación contra la resolución de la empresa, reiterando que “Telefónica está en la obligación de devolverme mi dinero.”

El expediente del reclamo – N° 0793-2000/TDP-RA – fue remitido al TRASU del OSIPTEL, quien resolvió con fecha 2 de marzo del 2000, “Declarar INFUNDADO el recurso de apelación.” En su resolución, el Tribunal de solución de reclamos del OSIPTEL sostiene que:

“Sin entrar al análisis de fondo, se aprecia que el reclamo fue interpuesto con fecha 23 de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, es decir, excediendo los 15 días útiles posteriores al vencimiento del recibo reclamado. En tal sentido, habiéndose interpuesto el reclamo fuera del plazo máximo, debe declararse infundado el presente recurso, careciendo de sentido pronunciarse sobre el fondo del asunto”.

La negativa del TRASU a pronunciarse sobre el fondo del asunto no es sostenible. En efecto, al resolver en primera instancia por la procedencia del reclamo y disponer la devolución del monto indebidamente cobrado en la factura del mes de diciembre, la empresa ya se había pronunciado sobre el fondo del asunto. En sentido estricto, si se examina el reclamo y la resolución de la empresa, el fondo del asunto es evidente, y la empresa había admitido que realizó un cobro indebido por un servicio que nunca fue solicitado. En su Resolución, el TRASU prefiere ampararse en el formalismo de un plazo reducido, que perjudica a los usuarios, en lugar de aplicar lo dispuesto por el artículo 26° de las condiciones de uso para telefonía fija, en el cual se establece que “Las empresas operadoras se encuentran obligadas a realizar la devolución a los abonados de las sumas correspondientes a pagos indebidos aun cuando éstos no lo hubieren solicitado, y de los intereses legales devengados”.

En estos casos, que afectan montos no muy elevados, los usuarios generalmente prefieren abstenerse de reclamar porque el costo de hacerlo es mayor al beneficio



que obtendrían si se declara la procedencia del reclamo. Además, como en el caso anterior, no tienen la seguridad de que el organismo regulador vaya a resolver con criterios de justicia y equidad. Sin embargo, si consideramos el elevado número de usuarios que pueden verse afectados, los montos cobrados y apropiados indebidamente por las empresas pueden alcanzar una magnitud significativa.

Otro caso ilustrativo, que involucró montos mucho más elevados, es el de la señora Nilda Morón Silva, quien presentó diversos reclamos por facturación indebida de llamadas a los servicios 0808. El TRASU del OSIPTEL declaró improcedentes los reclamos con el argumento de que habían sido presentados de manera extemporánea ante la empresa operadora, sin haber tenido en consideración que la señora Morón no llegó a recibir las facturas en su domicilio. La recurrente se vio obligada a presentar una acción contencioso-administrativa ante la Sala Corporativa Transitoria Especializada en Materia Contencioso Administrativa, de la Corte Superior de Justicia de Lima, la cual declaró fundada la demanda interpuesta mediante Resolución N° 26 de 17 de febrero del 2000.

En dicha Resolución, la Corte Superior aprecia que "...OSIPTEL, se ha limitado a resolver las quejas de la demandante anteponiendo cuestiones formales exigibles al usuario, la parte más débil de la relación jurídico procesal, obviando analizar el incumplimiento de obligaciones esenciales a la empresa demandada (...) y, olvidando su rol tuitivo respecto al usuario declara la improcedencia de las quejas...."

Plazo y derecho a suspender el servicio en caso de falta de pago

El numeral ii) del artículo 58° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija establece que las empresas operadoras podrán suspender total o parcialmente el servicio, "si el recibo girado por la empresa operadora no es cancelado por el abonado dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de vencimiento que figura en el recibo correspondiente". Por lo tanto, el corte del servicio por falta de pago procede precisamente al concluir el plazo para presentar reclamos por el monto facturado.

La empresa Telefónica del Perú S.A.A. ha manifestado su disconformidad con esta norma. En efecto, mediante oficio GGR-127-A-2784-00 del 14 de julio del 2000, la empresa solicitó formalmente al OSIPTEL la reducción del plazo para suspender el servicio por falta de pago a solamente ocho días. Refiere la empresa que, anteriormente, la suspensión parcial del servicio (es decir la restricción a la realización de llamadas) tenía lugar al octavo día tras el vencimiento del recibo "lo que posibilitaba que el corte total se realizara antes de la posible emisión de una tercera factura. Actualmente, la suspensión del servicio no puede darse sino hasta quince días útiles después del vencimiento del recibo, lo que origina que la



suspensión parcial se realice después de haberse emitido y entregado un segundo recibo y que la ejecución de corte total no impida que se emita una tercera factura.” A juicio de la empresa, en el contexto de recesión económica por el que atraviesa el país, el plazo de quince días para suspender el servicio es muy prolongado y contribuye a que se eleve el número de líneas dadas de baja por falta de pago.

Al respecto pueden formularse las siguientes observaciones:

- El plazo para presentar reclamos por montos facturados y el plazo para suspender el servicio por falta de pago, responden a consideraciones de distinta naturaleza que no deben ser tratadas de manera similar. En realidad, no existe justificación alguna para forzar la coincidencia de ambos plazos.
- En el servicio público de electricidad, no existe un plazo limitante para la interposición de los reclamos¹⁰, y sin embargo las empresas concesionarias de electricidad están facultadas a cortar el servicio cuando estén pendientes de pago facturaciones o cuotas de dos o más meses, derivadas de la prestación del servicio¹¹.

Los plazos establecidos en el sector eléctrico permiten que tanto el sistema de reclamos como el sistema de cobranzas operen sin mayores contratiempos. De hecho, las empresas no encuentran inconvenientes para hacer valer los derechos que las normas les reconocen. Por su parte, los usuarios no tienen inconvenientes por razón de tiempo para plantear reclamaciones. Incluso el Organismo Regulador puede ordenar la reposición del servicio cortado ante la interposición de un reclamo debidamente justificado.

- El derecho a efectuar cortes o suspensiones del servicio es una facultad de las empresas operadoras. Si ocurre la circunstancia que autoriza su ejercicio, la empresa está en facultad de suspender el servicio o de no hacerlo. De hecho, las empresas no siempre proceden a cortar o suspender el servicio por falta de pago. Esto ha provocado que, en algunos casos, los importes adeudados por los usuarios del servicio público de telecomunicaciones se incrementen de modo considerable.
- La Ley de Protección al Consumidor¹² establece que las empresas prestadoras de servicios públicos no podrán condicionar la atención de los reclamos formulados por los usuarios al pago previo de los importes facturados. En consecuencia, aún cuando la empresa esté facultada a realizar el corte del servicio o lo haya efectuado, la interposición de un reclamo obligará a la

¹⁰ Al no existir un plazo taxativo se estima que la única limitación temporal para la interposición de reclamos está dada por la prescripción de la acción personal, que en nuestra normativa ocurre a los diez años (Artículo 2001° inciso 1° del Código Civil).

¹¹ Ley de Concesiones Eléctricas N° 25844, Artículo 90° literal “a”.

¹² Decreto Legislativo N° 716 Ley de Protección al Consumidor, Artículo 14°



empresa a restituir el servicio cortado (siempre que el reclamo trate sobre el concepto que faculta a la empresa a efectuar el corte), dado que el derecho del usuario a discutir los importes facturados se vería restringido en caso tuviera que mantener la situación de corte durante el procedimiento de reclamo.

Falta de adecuada difusión de los plazos para reclamar

La Defensoría del Pueblo ha podido apreciar que la difusión del plazo para la interposición de reclamos en el servicio público de telecomunicaciones ha resultado insuficiente. El análisis de las numerosas quejas recibidas ha puesto en evidencia que muchos usuarios desconocen el plazo para interponer reclamos por facturación. En consecuencia, además de reducido, el plazo en cuestión no es conocido por la ciudadanía.

Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo ha propuesto en reiteradas oportunidades al organismo regulador la ampliación del plazo para interponer reclamaciones, así como la adecuada difusión del mismo, cualquiera que éste sea. En efecto, mediante oficio N° 033-98-DP-ASP dirigido al OSIPTEL el 28 de agosto de 1998, la Defensoría recomendó que se disponga la impresión de la fecha límite para presentar los reclamos por el monto facturado en un lugar visible de las facturas que regularmente reciben los usuarios. Ello no supondría costos adicionales significativos para las empresas prestadoras, siendo factible su inclusión en cada factura. Lamentablemente, hasta la fecha el OSIPTEL no ha acogido esta recomendación y muchos usuarios mantienen el desconocimiento sobre la extensión del plazo para presentar reclamos.

V.- ACTUACIONES DEFENSORIALES

Mediante Oficio N° 033-98-DP-ASP del 27 de agosto de 1998, la Defensoría del Pueblo se dirigió al señor Presidente del Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones – OSIPTEL, para hacerle llegar algunas recomendaciones relativas a la información que reciben los usuarios sobre el sistema de medición y facturación del consumo, así como respecto del plazo para presentar reclamos. Se señala que el breve plazo con que cuentan los usuarios no guarda proporción con el plazo otorgado a las empresas para resolver los reclamos, especialmente si se considera que éstas tienen a su disposición toda la información y los medios requeridos para el efecto.

Adicionalmente, y a efectos de facilitar el conocimiento de la fecha límite que tienen los usuarios para interponer sus reclamos, se recomendó al OSIPTEL disponer que se imprima la fecha límite para presentar reclamos en un lugar visible de los recibos.



En atención al oficio antes mencionado, el señor Presidente del OSIPTEL remitió la carta N° C.465-PD.GUS/98 del 02 de octubre de 1998, indicando que en las "Condiciones de uso del servicio de telefonía fija bajo la modalidad de abonado", se establece que durante el plazo para presentar los reclamos, la empresa no podrá suspender el servicio. Adicionalmente, con relación a la obligación de informar al usuario acerca de sus derechos, se señaló que las empresas operadoras deberían brindar información continua en sus recibos telefónicos o adjunto a éstos, respecto de los derechos de los usuarios, tales como plazos e instancias para reclamar.

Posteriormente, en septiembre de 1998, funcionarios de la Defensoría del Pueblo sostuvieron una reunión con representantes de la empresa Telefónica del Perú S.A., para tratar temas relativos al servicio público de telecomunicaciones. En dicha reunión, la Defensoría del Pueblo llamó la atención sobre el desconocimiento que tienen muchos usuarios sobre el plazo para presentar reclamos, señalando además que los reclamos por montos facturados presentados luego de vencido el plazo, son declarados improcedentes, independientemente de que el usuario tenga o no la razón. Por las razones expuestas, la Defensoría del Pueblo recomendó a la empresa operadora que incluya en los recibos un acápite en el que conste la fecha límite para interponer reclamos, de modo tal que los usuarios cuenten con adecuada información para hacer valer sus derechos.

Luego, mediante Oficio N° 125-99-DP-ASP del 03 de mayo de 1999, la Defensoría del Pueblo se dirigió al Presidente del OSIPTEL para hacerle llegar sus observaciones y comentarios al proyecto de Directiva sobre los procedimientos de atención a los reclamos en el servicio público de telecomunicaciones. La Defensoría del Pueblo insistió en las recomendaciones referentes al plazo para la interposición de reclamos y a la inclusión de la fecha límite para la presentación de reclamos en un lugar visible del recibo, las mismas que no habían sido consideradas por el OSIPTEL en el proyecto de Directiva. Pese a esta insistencia, hasta la fecha no ha sido posible conseguir que la empresa incluya la mención a la fecha límite en su instrumento de cobranza.

En el Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998-1999 "Transparencia, Responsabilidad y Buen Gobierno" se incluye un acápite referido a la ampliación del plazo para reclamar, señalándose que la Defensoría del Pueblo ha cursado varios oficios al OSIPTEL, recomendando la ampliación de dicho plazo y la inclusión en los recibos de la fecha límite para la presentación de los reclamos¹³.

Prosiguiendo en estas gestiones, el Defensor del Pueblo remitió el Oficio N° DP-99-640 del 16 de agosto de 1999 al señor Presidente de la Comisión de Turismo y Telecomunicaciones del Congreso de la República observando, entre otros temas, la conveniencia de extender el plazo para la presentación de reclamos.

¹³ Segundo Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1998-1999, capítulo 9, página 680.



Posteriormente, el Defensor del Pueblo remitió el Oficio N° DP-99-731 del 01 de septiembre de 1999 al señor Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, para presentar temas de reflexión en el servicio público de telecomunicaciones, entre los que se encontraba el referido a la necesidad de ampliar el plazo para la interposición de reclamos.

Mediante Oficio N° 505-99-MTC/15.01 del 29 de septiembre de 1999, el señor Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción señaló en respuesta al documento anterior, que había alcanzado al OSIPTEL los planteamientos formulados por la Defensoría del Pueblo, agregando además que había solicitado al OSIPTEL la elaboración de las propuestas legislativas que resulten necesarias para que el Organismo Regulador pueda ejercer eficazmente sus funciones.

Finalmente, en el Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000 "Institucionalidad Democrática y Ética: Tareas Pendientes", se insiste en la necesidad de ampliar el plazo para la interposición de reclamos, a fin de evitar que los usuarios puedan verse perjudicados por errores de la empresa en sus procedimientos de medición del consumo y facturación.¹⁴

VI. LEGISLACIÓN COMPARADA

Con la finalidad de analizar si el plazo establecido en el Perú para la interposición de reclamos en el servicio público de telecomunicaciones es concordante con los plazos establecidos en otros sistemas jurídicos, se examinará a continuación la legislación vigente sobre la materia en algunos países de Iberoamérica.

Argentina:

La Resolución N° 10.059/99, aprobada por la Secretaría de Comunicaciones, establece que el usuario o abonado dispone de 60 días corridos¹⁵, después de la fecha de vencimiento de la factura, para poder plantear su reclamo ante la empresa; transcurrido dicho plazo se asume que el usuario está conforme con la facturación.

La norma establece también que la empresa prestadora cuenta con quince días útiles para emitir un informe por escrito al usuario, indicando la procedencia o improcedencia del reclamo y señalando los importes cuestionados.

¹⁴ Tercer Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1999-2000, capítulo 2, páginas 157-158.

¹⁵ Léase días calendarios.



Si el usuario se mostrara disconforme con la respuesta de la empresa o ésta no hubiese emitido el informe antes señalado, puede requerir la intervención de la Administración en el plazo de 30 días contados a partir de la respuesta o de la fecha en que la empresa debió emitir resolución.

Es importante señalar que la norma vigente ha sustituido en este aspecto, lo dispuesto por el Reglamento General de Clientes del Servicio Básico Telefónico (RGCSBT)¹⁶, que establecía en su artículo 37° que el plazo para interponer un reclamo por facturación era de 120 días corridos¹⁷ contados a partir de la fecha de vencimiento del recibo. Evidentemente, la norma posterior redujo el plazo a la mitad.

Bolivia:

Mediante el Decreto Supremo N° 24505 del 21 de febrero de 1997, se regulan los procedimientos de reclamación de usuarios que competen a la Superintendencia General y de las superintendencias sectoriales del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE).

El artículo 34° de la norma en mención establece que el usuario presentará su reclamación a la empresa o entidad regulada, antes de presentarla a la Superintendencia Sectorial, en forma escrita o verbal dentro los treinta (30) días siguientes al conocimiento del hecho, acto u omisión que la motiva.

Colombia:

Se encuentra vigente la Ley 142 dictada el 11 de julio de 1994, a través de la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios. Dicha norma dispone que el usuario puede presentar su reclamo hasta un día hábil antes de la fecha de vencimiento de la factura para no pagar el monto discutido; en todo caso, siempre tiene habilitado el plazo de cinco meses desde que fue expedido el recibo para poder reclamarlo; la falta de respuesta de la empresa genera que el usuario pueda invocar silencio administrativo positivo a su favor. La última instancia es la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. Esta regulación coincide con la indicada en el artículo 721 de la Resolución 87 del 05 de setiembre de 1997, emitida por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones.

¹⁶ Resolución de la Secretaría de Comunicaciones N° 25837/96.

¹⁷ Léase días calendarios.



Chile:

El Reglamento sobre Tramitación y Resolución de Reclamos de Servicios de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto N° 556 del 30 de diciembre de 1997, establece en su artículo 6° que el plazo para presentar los reclamos sobre los cuales deban pronunciarse las compañías telefónicas, portadores y suministradores de servicios complementarios, será de 20 días contados desde la fecha en que el reclamante tomó conocimiento del hecho reclamado. Tratándose de reclamos que impugnen cobros, la fecha máxima de pago establecida en la boleta, factura, o cuenta única telefónica que contemple dicho cobro se presumirá como la fecha en que se tomó conocimiento.

España:

En materia del servicio público de telecomunicaciones, el Real Decreto N° 27656, no establece plazo alguno para interponer el reclamo.

La empresa está obligada a responder la reclamación en el término de un mes de recibida ésta; por su parte el usuario, en caso no haber recibido respuesta o no estar de acuerdo con ella, podrá acudir a la Secretaría General de Comunicaciones del Ministerio de Fomento.

Adicionalmente, existe un mecanismo alternativo, denominado "Arbitraje de Consumo". La empresa Telefónica de España está adherida a este sistema, el mismo que permite al usuario optar por presentar su reclamo a las denominadas "Juntas Arbitrales" que existen en todas las comunidades autónomas y alcaldías. Estas Juntas están integradas por representantes del consumidor, de la empresa y de la Administración. Para resolver el reclamo emiten un laudo que tiene carácter de cosa juzgada.

México:

Sin hacer referencia expresa al servicio público de telecomunicaciones, la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigente desde el 5 de febrero de 1976, establece como plazo de reclamación el de seis meses contados a partir de que se expida el comprobante que ampare la contraprestación pactada o de que se pague el bien o sea exigible total o parcialmente el servicio.

En síntesis, podemos decir que en comparación con la legislación vigente sobre la materia en los países examinados, el plazo de reclamación en el Perú resulta ser el más corto.



Presunciones a favor de los usuarios en el derecho comparado

A diferencia de lo que ocurre en el Perú, algunos países han establecido presunciones de error a favor de los usuarios, las mismas que operan cuando la facturación de un periodo excede de manera significativa el promedio del consumo que ha venido registrando el usuario en periodos anteriores.

La Ley de Defensa del Consumidor en Argentina¹⁸ establece una presunción de error en favor del usuario que opera cuando la facturación de una empresa de servicio público domiciliario exceda en un 75% el promedio facturado en los últimos consumos. A efectos de ejercer este derecho, la norma otorga al usuario un plazo de quince días posteriores a la fecha de vencimiento indicada en la factura, para presentar la documentación probatoria correspondiente.

La Ley Orgánica de Defensa del Consumidor del Ecuador¹⁹, establece en su artículo 39° la siguiente presunción a favor de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios: cuando el consumidor considere que existen cobros excesivos en la facturación de un periodo, podrá cancelar únicamente un valor equivalente al promedio del consumo mensual de los seis meses inmediatamente anteriores. Corresponde al usuario ejercer este derecho, presentando dentro de un plazo de diez días contados a partir del vencimiento de la factura, los comprobantes correspondientes a los seis meses anteriores. Incluso si el usuario no cuenta con los comprobantes, podrá solicitar copia de los mismos a la empresa prestadora en cuyo caso, el plazo comenzará a correr desde la fecha en que se entregan las copias.

En nuestro sistema normativo vigente no existen presunciones similares a las indicadas. Corresponde al organismo regulador de las telecomunicaciones evaluar la incorporación de la presunción de error en la facturación, cuando la facturación de un periodo supere en un importe considerable el promedio facturado en el semestre anterior, de modo similar al establecido en las legislaciones argentina y ecuatoriana.

VII. CONCLUSIONES

1.- Vencimiento del plazo imposibilita la discusión del derecho

La Resolución del Consejo Directivo N° 015-99-PD/OSIPTTEL establece el plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha de vencimiento del recibo, para la interposición de reclamos por facturación. Este es un plazo de caducidad, que tiene como consecuencia la vulneración del derecho sustantivo en tanto afecta la posibilidad de acceder válidamente a un proceso que permita reclamarlo.

¹⁸ Ley 24.568, promulgada el 26 de octubre de 1995.

¹⁹ Ley Orgánica de Defensa del Consumidor. Registro Oficial N° 116 del 10 de julio del 2000



2.- Efecto del plazo

La aplicación del plazo de quince días, impide que los usuarios del servicio público de telecomunicaciones puedan reclamar por conceptos distintos a los consignados en la última facturación. De esta manera, los usuarios pierden el derecho de reclamar por aquellos montos cobrados en exceso correspondientes a periodos anteriores al último recibo vencido. La empresa operadora de telefonía fija y el TRASU del OSIPTEL prefieren declarar la improcedencia de los reclamos referidos a periodos anteriores, aún cuando se reconozca la existencia de cobros indebidos o excesivos.

3.- Devolución de importes cobrados indebidamente

Con el argumento de que los reclamos son presentados extemporáneamente, tanto las empresas operadoras como el propio TRASU están dejando de observar la norma establecida en el artículo 26° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija, la cual obliga a las empresas a devolver los importes cobrados indebidamente a sus abonados, aún cuando éstos no lo hayan solicitado. Es competencia del OSIPTEL requerir a las empresas operadoras para que den cumplimiento a esta norma. También compete a este organismo realizar una efectiva supervisión de dicho cumplimiento.

4.- Relación desigual entre empresas y usuarios

Teniendo en consideración que las empresas prestadoras del referido servicio público, además de ser parte en el procedimiento administrativo de reclamos, resuelven las reclamaciones planteadas en primera instancia, no resulta razonable ni equitativo que los usuarios dispongan de un plazo, tanto para reclamar como para impugnar lo resuelto por las empresas, considerablemente menor al otorgado a las empresas y al TRASU para resolver los reclamos y recursos impugnativos.

5.- Plazo de reclamación más corto respecto de otros países de la región

En comparación con la legislación vigente sobre la materia en otros países iberoamericanos, encontramos que en el Perú el plazo de reclamación resulta ser el más corto.

6.- Necesidad de difundir el plazo para reclamar

La información obtenida en el proceso de atención de casos en la Defensoría del Pueblo, demuestra que muchos usuarios del servicio público de telecomunicaciones desconocen el plazo de reclamación, por lo que resulta conveniente adoptar un conjunto de medidas que permitan superar esta limitación de manera efectiva.



7.- Pertinencia de la ampliación del plazo

Por las razones expuestas, la Defensoría del Pueblo considera que el plazo para la interposición de reclamos en el servicio público de telecomunicaciones debe ampliarse de manera razonable y equitativa.

VIII. RECOMENDACIONES

Por lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera necesario formular los siguientes recordatorios, recomendaciones y sugerencias:

RECOMENDAR a los miembros del Consejo Directivo del OSIPTEL, que en cumplimiento de la función normativa contenida en los artículos 24° y 25° inciso b) del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, amplíen de manera razonable y equitativa el plazo establecido en el artículo 30° de la Directiva Procesal de Atención de Reclamos de Usuarios, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 015-99-PD/OSIPTEL.

INSTAR a las empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones a dar cabal cumplimiento a la obligación de devolver los pagos realizados por los usuarios en forma indebida, la misma que está contenida en el artículo 26° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija.

RECORDAR al Gerente General y a los miembros del Consejo Directivo del OSIPTEL, que en cumplimiento de la función fiscalizadora contenida en el artículo 40° del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, les corresponde sancionar administrativamente las violaciones de la norma contenida en el artículo 26° de las Condiciones de Uso para Telefonía Fija.

RECOMENDAR a las empresas prestadoras del servicio público de telecomunicaciones y al OSIPTEL, que procedan a efectuar una apropiada y efectiva difusión de los derechos y obligaciones que asisten a los usuarios de los referidos servicios públicos.

SUGERIR al Consejo Directivo del OSIPTEL, que en cumplimiento del objetivo específico contenido en el artículo 19° inciso f) del Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, disponga la incorporación en el sistema normativo de la presunción de error a favor del usuario, la misma que operará cuando la facturación de un periodo supere en un importe mayor al cincuenta por ciento el promedio facturado en el semestre anterior.



ENCARGAR a la Adjuntía para los Servicios Públicos de Defensoría del Pueblo el seguimiento de lo dispuesto en la presente Resolución.

IX. DESTINATARIOS DEL INFORME.

El presente informe será remitido a las siguientes autoridades y funcionarios:

1. Ministro de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción
2. Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República
3. Presidente de la Comisión de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción del Congreso de la República
4. Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones - OSIPTEL.



ANEXO N° 1

Consultas atendidas sobre telecomunicaciones en las cuales venció el plazo para formular reclamaciones.

- Consulta N° 23190: Amadeo Bendezú Alejandro (Distrito de Ate Vitarte), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA.
- Consulta N° 23201: César Avellaneda Portugal (Distrito del Rímac), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA en recibos que fueron entregados fuera de tiempo.
- Consulta N° 23245: Hirma Salcedo Rodríguez (Distrito de Chorrillos), por facturación excesiva correspondiente a los meses de junio, julio y agosto de 1998.
- Consulta N° 23300: Juan Carlos Pinedo Alejandro (Distrito de Pueblo Libre), Reclamo por facturación excesiva que no fue atendido.
- Consulta N° 23301: Simón Roman Nuñez (Distrito de Ate Vitarte), Reclamo por facturación excesiva.
- Consulta N° 23353: Lidia Palomino Sánchez (Distrito de San Martín de Porres), Reclamo por facturación excesiva correspondiente a los meses de febrero, marzo, abril, mayo y junio de 1998, por llamadas de telefonía celular y por servicio local medido.
- Consulta N° 23432: Juana Leysi Salcedo Aguilar (Distrito de Comas), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA.
- Consulta N° 23469: José Alejandro Trujillo Pasimino (Distrito el Agustino), por facturación excesiva de llamadas realizadas a través del DDN.
- Consulta N° 23470: Germán Serrepe Soyтуque (Distrito de Chorrillos), por facturación excesiva correspondiente a los meses de julio y agosto de 1997 por llamadas a los servicios DDI y 0808.



- Consulta N° 23496: Yolanda Laime Velásquez (Distrito de Chosica), por facturación excesiva durante 1997, por llamadas a los servicios LDN, DDI y EVAS.
- Consulta N° 23579: Rosalía López Jáuregui (Cercado de Lima), por facturación excesiva de llamadas al servicio de Larga Distancia y consumo local hasta diciembre de 1998.
- Consulta N° 23640: Silvia Morales Roldán (Distrito de San Juan de Lurigancho), por facturación excesiva en junio y julio de 1998 por llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA.
- Consulta N° 23693: Sonia Lupe Hinojosa Caldas (San Juan de Lurigancho), por facturación excesiva generada por llamadas realizadas al servicio de Larga Distancia Internacional, cobradas en los meses de julio y agosto de 1997.
- Consulta N° 23840: Moisés Ramos Matías (Distrito de Chorrillos), Reclamo por facturación excesiva de llamadas realizadas a empresas de valor agregado – EVA, en el mes de octubre de 1998.
- Consulta N° 23853: Judith Gisela Purizaga Solorzano (Distrito del Agustino), Reclamo por facturación excesiva de llamadas en los meses de mayo y junio de 1998.
- Consulta N° 24024: Maria Soledad Ninalaya Espinoza (Distrito la Victoria), por facturación excesiva correspondiente a los meses de septiembre, octubre, noviembre y diciembre.
- Consulta N° 113: Susana Díaz Recalde (Distrito de La Perla), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA.
- Consulta N°1681: Elba Torres Vda. de Casallo (Cercado de Lima), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado – EVA.
- Consulta N° 2874: Aurelio Huarcaya Neyra (Distrito del Rimac), por facturación excesiva en el mes de marzo.
- Consulta N° 4107: Pelagia Conto Castillo (Distrito de Villa el Salvador), por facturación excesiva en el mes de mayo.
- Consulta N° 4205: Maria Luisa Acevedo Montes (Distrito de Chaclacayo), Facturación excesiva en febrero por Roaming Automático, LDI Y LDN cuando había adquirido un teléfono celular bajo la modalidad de tarjeta pre-pago.



- Consulta N° 4311: Paulino Banda Yucra (Distrito de Lurín), por facturación excesiva de llamadas al servicio de empresas de valor agregado - EVA.
- Consulta N° 4714: Juana Almeida Salinas González (Distrito de Ate Vitarte), por facturación excesiva durante todo el año 1998.
- Consulta N° 5379: Julia Padilla de Guerra (Distrito de Independencia), Reclamo por facturación excesiva.
- Consulta N° 5740: Rosana Ceras Toto (Distrito de Comas), Reclamo por facturación excesiva por llamadas al servicio de empresas de valor agregado – EVA y Discado Directo Internacional.



ANEXO N° 2

Quejas sobre telecomunicaciones en las cuales venció el plazo para formular reclamaciones.

1. Expediente N° 1338-96-DP: José Polo Fernández contra Telefónica por cobros excesivos en LDI, Distrito de Villa el Salvador.
2. Expediente N° 103-98-ASP: Hala Hassan Ismail contra Telefónica por cobros excesivos en LDN y LDI.
3. Expediente N° 142-98-ASP: Marcelino Tineo Sulca contra Telefónica por cobros indebidos de los meses febrero, marzo, junio, julio, agosto, setiembre de 1996.
4. Expediente N° 168-98-ASP: Lila Acosta de Talancha contra Telefónica por cobros arbitrarios, Distrito Los Olivos.
5. Expediente N° 169-98-ASP: Nidia Vargas Rojas contra Telefónica por cobros arbitrarios, Distrito Pueblo Libre.
6. Expediente N° 829-98-ASP: Albertina Jiménez Saldaña contra Telefónica por EVA's, Cercado de Lima.
7. Expediente N° 005-99-ASP: Nilda Morón Silva contra Telefónica por facturación indebida de EVA's, Distrito de San Miguel.
8. Expediente N° 016-99-ASP: Oswaldo Murillo Pittman contra Telefónica, Cercado del Callao.
9. Expediente N° 104-99-ASP: Pedro Jesús Gutiérrez Ruiz contra Telefónica por cobros excesivos en llamadas a celulares, Cercado de Lima.
10. Expediente N° 109-99-ASP: Manuel Reyes Zavaleta contra OSIPTEL, Distrito de San Martín De Porres.
11. Expediente N° 143-99-ASP: Cristina Salazar Guisado contra Telefónica y OSIPTEL, Distrito de San Martín de Porres.
12. Expediente N° 0101-99-5011: Graciela Meder de Jauregui contra Telefónica, Distrito de San Martín de Porres.



13. Expediente N° 0101-99-5718: María Castillo Estrada de Gamboa contra Telefónica por cobros indebidos, Distrito de San Borja.
14. Expediente N° 0101-99-8340: Sergio Portillo Ortiz contra Telefónica, Cercado de Lima.
15. Expediente N° 0101-99-10172: Carlos Salazar Couto contra Telefónica por facturación indebida de servicio suplementario, Distrito de Surco.
16. Expediente N° 0101-2000-3553: Susana Romero Vda. de Elescano contra Telefónica, Cercado del Callao.