

# **REGÍMEN DE LOS USUARIOS DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

**Dra. Fiorella Molinelli A.**

### **I. ASPECTOS GENERALES: SOBRE LA PROTECCIÓN A LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Los servicios públicos domiciliarios comprenden los servicios de agua potable y saneamiento, electricidad, algunos servicios públicos de telecomunicaciones (telefonía fija, móvil e internet) y, recientemente, gas natural, que por muchos años fueron considerados “monopolios naturales” y su gestión estuvo en manos de empresas del Estado. Sin embargo, en respuesta a una nueva percepción del rol del Estado, la cual fue plasmada en la Constitución vigente, desde inicios de la década de los 90 se inició la privatización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones<sup>1</sup>.

En el sector saneamiento, la provisión de servicios para Lima y Callao está a cargo de la empresa estatal Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (Sedapal), mientras que en el resto del país las encargadas son empresas locales, que se encuentran bajo la jurisdicción de los municipios provinciales, contando solo con un caso de gestión privada en Tumbes.

Si bien las privatizaciones citadas y el aumento de la inversión pública han permitido ampliar significativamente la cobertura de estos servicios, éstas inversiones y los programas de ajuste gradual para aproximar las tarifas a costos han elevado los precios para algunos segmentos del mercado, no obstante no se obtuvieron los resultados deseados. En el caso específico de las telecomunicaciones, en la primera década después de la privatización, los más afectados fueron los antiguos usuarios del servicio telefónico, para quienes resultaba difícil percibir los efectos positivos de la reestructuración del sector, debido principalmente a que durante varios años el Estado aplicó una política de subsidios al consumidor; no obstante para este caso se puede afirmar que en la actualidad, los usuarios del servicio de

telefonía se vienen adaptando en las últimas décadas a las diversas opciones que ofrece el mercado por la existencia de más de un operador.

De otro lado, se advierte que la expansión de los servicios públicos hacia estratos de menores ingresos introdujo nuevos problemas, generados por la incapacidad de pago por parte de los usuarios luego de adquirir compromisos con las empresas proveedoras. Este problema se vio agravado por el poco conocimiento que tiene la población sobre la forma de fijar las tarifas y por la desconfianza respecto a las mediciones de consumo empleadas por las empresas, lo que generó la percepción -muchas veces equivocada- de que existen errores en la facturación.

Así, el principal motivo de reclamo de los usuarios es la falta de conformidad respecto a los montos facturados. Para los servicios de electricidad y agua, la instalación de nuevos medidores ha representado una solución al problema; para los servicios telefónicos, la facturación detallada se presenta como una alternativa

Otro motivo de reclamo es la demora en la entrega de recibos o su ausencia, lo que limita los plazos disponibles para iniciar un procedimiento de reclamo; al respecto se debe señalar que la tecnología permite a los operadores contar con un mayor número de alternativas para poder dar a conocer a los usuarios esta importante información, pese a ello subsiste como obstáculo para aquellas personas que no cuentan con los medios económicos para acceder a estos beneficios. Asimismo, existen quejas referidas a la instalación del servicio o falta de continuidad en su prestación (sobre todo en el caso del agua potable), desacuerdo respecto a los plazos y costos de la desconexión y reinstalación del servicio, y problemas relativos a la seguridad de la planta externa (como los accidentes ocasionados por descargas eléctricas, en el caso de las tendido aéreo de redes eléctricas).

En algunos casos, los reclamos reflejan la falta de incentivos que una empresa dominante en el mercado tiene para mejorar su calidad de producto y atención al

## RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

cliente. En otras oportunidades, la insatisfacción de los usuarios obedece a su falta de información sobre las condiciones en que se ofrecen los servicios y los procedimientos que se siguen para efectuar reclamos<sup>2</sup>.

Debido a las condiciones especiales de la oferta de servicios de electricidad, saneamiento y telecomunicaciones, y los problemas que genera su provisión, resulta necesario preguntarse si es necesaria la intervención del Estado en dichos sectores y cuál debe ser su rol frente a los usuarios.

### II. RAZONES QUE JUSTIFICAN LA PROTECCIÓN DEL USUARIO

No cabe duda para nadie que cuando hablamos de electricidad, agua potable y telefonía e internet nos encontramos ante actividades que resulta esencial para los ciudadanos de cualquier parte del mundo, y seguramente ello hace que el Estado deba garantizar la prestación de estos servicios, empero caben formularse algunas preguntas: ¿Hasta dónde debe llegar la intervención del Estado?, ¿El Estado debe establecer un régimen jurídico que alcance a la protección del usuario? A continuación, se señalan algunas razones que sustentan la necesidad de que el Estado defina políticas de protección a los usuarios de servicios públicos domiciliarios:

- (i) La privatización de los servicios de electricidad y telecomunicaciones no ha producido un cambio inmediato en la estructura del mercado, por lo que se han mantenido *condiciones monopólicas* en su oferta, ello resulta inevitable debido a los elevados requerimientos de inversión propios de este tipo de industrias. En el sector saneamiento, el poder monopólico es ejercido por empresas estatales, cada una dentro de sus jurisdicciones.  
En ese sentido, al ser limitado el número de agentes, éstos pueden utilizar su poder de mercado para elevar los precios por encima de costos, mientras

que la falta de competencia no les ofrece incentivos para mejorar la calidad de sus servicios. Por este motivo, el Estado, a través de los organismos reguladores tienen, en mayor o menor medida, responsabilidad en la determinación de las tarifas de los servicios, sus condiciones de prestación y la protección de los derechos de los usuarios.

- (ii) Los usuarios de servicios públicos domiciliarios enfrentan altos costos de transacción, pues no disponen de información completa y existe un nivel de especialización que no se encuentra al alcance del consumidor común. Además, el carácter de consumo masivo de estos servicios abarca un conjunto de usuarios con características disímiles, lo que dificulta su capacidad de organización y negociación con las empresas proveedoras.
- (iii) Cuando un sector se abre a la competencia, el Estado debe impedir que las empresas utilicen estrategias comerciales que involucren la difusión de información incierta o incompleta, que pueda afectar las decisiones de consumo de la población.
- (iv) Si los servicios públicos domiciliarios son considerados *esenciales* (*merit goods*), el Estado debe garantizar su provisión continua y en condiciones accesibles, por lo que tiene la responsabilidad de asegurar que los precios y calidad estén acordes a las necesidades y posibilidades de la población.

La condición de *bien esencial* resulta clara en los servicios de agua potable y alcantarillado, pues su provisión está directamente relacionada con la salud de la población. Sin embargo, los servicios de electricidad y las telecomunicaciones también pueden ser considerados *bienes esenciales* en la medida que su disponibilidad propicia una mejora en las condiciones de vida de la población e influye fuertemente en el desarrollo del país<sup>3</sup>. Dentro

## RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

de esa lógica este tipo de actividades son calificadas por el Estado como servicios públicos.

Si bien existe un marco legal que contempla la protección de los derechos del consumidor, las razones expuestas anteriormente (condición de bienes esenciales, estructura monopólica del mercado y necesidades) hacen necesaria la definición de *normas específicas* que prevengan las infracciones características de los servicios públicos domiciliarios, lo cual incluye que se hayan establecido competencias para la solución de reclamos de usuarios en los organismos reguladores y no en el organismo encargado de la protección del consumidor.

### III. ROL DEL ESTADO EN LA PROTECCIÓN Y DEFENSA DE LOS USUARIOS

Llegado a este punto, resulta necesario distinguir entre protección y defensa de los usuarios. La protección está referida a la creación de condiciones necesarias que garanticen la transparencia y equidad en las relaciones de consumo, mientras que la defensa implica la representación de los intereses de los usuarios.

El Estado puede cumplir diversos roles, protegiendo o defendiendo a los usuarios de servicios públicos domiciliarios, entre los que destacan:

- a) *Establecer un marco normativo* que recoja los derechos y obligaciones esenciales de los productores y consumidores de los servicios. Estas normas deben incorporar criterios de protección al consumidor, para garantizar condiciones justas en la adquisición y uso de los servicios.
- b) *Constituirse en última instancia administrativa para la solución de reclamos.* El Estado debe garantizar la existencia de medios o procedimientos que permitan al usuario ejercer los derechos establecidos en las normas.

- c) *Supervisar el cumplimiento del marco normativo* a través de procedimientos de supervisión, fiscalización y sanción.
- d) *Difundir información relevante para el consumidor*, para que éste pueda tomar las decisiones de consumo que resulten más adecuadas a sus necesidades y posibilidades. Ya que la estructura de mercado es imperfecta y la información no es completa, esta tarea del Estado reviste especial importancia.
- e) *Educar al consumidor* para que sea plenamente consciente de sus deberes y derechos, y esté en capacidad de interpretar correctamente la información disponible.
- f) *Investigar*, a fin de conocer las necesidades de los usuarios y los problemas que enfrentan. Muchas veces, existen problemas o situaciones que no son reportadas oficialmente, pero se presentan con relativa frecuencia y requieren ser normadas o supervisadas.
- g) *Fortalecer las organizaciones de consumidores* para compensar los altos costos de transacción que enfrentan los usuarios.
- h) *Defender y representar al consumidor*. La falta de información y especialización (y en algunos casos, la escasez de recursos económicos del usuario), plantea la necesidad de que existan instituciones encargadas de defender a los usuarios ante los problemas originados por el uso del servicio.

Estos roles del Estado no deben ser asumidos necesariamente por una sola institución. En el caso de los servicios públicos domiciliarios, existen instituciones como la Defensoría del Pueblo, el INDECOPÍ y los organismos reguladores, cada

## **RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

uno de las cuales ejerce diversas funciones de acuerdo a su competencia. El Perú ha optado por un modelo en el que existen organismos reguladores específicos para cada sector, con el fin de aprovechar las ventajas que ofrece la especialización.

En el sector saneamiento, la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS) fija las tarifas, supervisa las metas de inversión y protege los derechos de los usuarios. En electricidad y gas natural, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) fija las tarifas, norma, supervisa, fiscaliza y sanciona, resuelve conflictos entre operadores y resuelve los reclamos de usuarios. En el sector telecomunicaciones, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) promueve la competencia, regula las tarifas, hace cumplir los contratos de concesión y protege los derechos de los usuarios.

Estos organismos reguladores, se encuentran adscritos a la Presidencia de Consejo de Ministros y han venido trabajando en el establecimiento de un marco normativo que contemple los principales derechos de los usuarios y pueda ser aplicado para ejercerlos (a través de procedimientos como el de reclamos), así como en el desarrollo de mecanismos de difusión de información.

### **IV. PRINCIPALES POLÍTICAS DE USUARIOS QUE DEBEN ADOPTAR LOS ORGANISMOS REGULADORES**

En términos generales, los organismos reguladores atienden a los usuarios a través del diseño de un procedimiento de reclamos que garantice el cumplimiento del marco normativo, de la supervisión del cumplimiento de dichos procedimientos por las empresas operadoras, y por medio de la orientación, difusión de información y educación al usuario. Además, la mayoría de reguladores contempla la participación

de los usuarios en las decisiones de política a través de consultas públicas o audiencias.

De otro lado, el rol de las asociaciones de consumidores depende de su antigüedad, representatividad y de la evolución del mercado. Por citar algunos casos, en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, que cuentan con mercados más desarrollados, estas asociaciones se encuentran más consolidadas y no se limitan a la defensa de los usuarios, sino que también asesoran al Gobierno en temas de protección al consumidor y constituyen una de las principales fuentes de información sobre los servicios ofrecidos en el mercado. En mercados menos desarrollados, las agrupaciones de usuarios cumplen un rol menor, pues se encuentran en proceso de formación, y en algunos casos trabajan en forma conjunta con los municipios.

Ahora bien, habiendo determinado los aspectos generales que resultan importantes para determinar las políticas de usuarios que deben contemplar los organismos reguladores, corresponde mencionar cuáles son algunas de las principales políticas de estos organismos:

- a) *Proteger los derechos de los usuarios* de los servicios públicos. La protección se considera tarea del organismo regulador, mientras que la defensa –por suponer la representación de los intereses de los usuarios- debe ser realizada por los mismos usuarios, ya sea en forma personal, a través de asociaciones de consumidores u organizaciones representativas, o por intermedio de instituciones creadas con ese fin, como la Defensoría del Pueblo.
- b) Concentrar esfuerzos en las áreas que permitan aprovechar las ventajas que otorga la especialización del organismo regulador. De este modo, se evita

## RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

duplicar funciones que son eficientemente asumidas por otras instituciones vinculadas a la protección de los usuarios de servicios públicos domiciliarios.

- c) Poner énfasis en los mercados caracterizados por la presencia de empresas con *posición de dominio en el mercado*. En mercados que presentan mayor competencia los usuarios enfrentan mejores condiciones de precios y calidad en la prestación del servicio.
- d) *Las empresas son las primeras responsables frente a los usuarios*. Los organismos reguladores deben intervenir solo cuando las empresas no tienen incentivos para cumplir con sus responsabilidades.
- e) Un aspecto que se deriva de los dos puntos anteriores es el de relativo a la *información*. Los organismos reguladores tienen la función de informar sobre un determinado servicio cuando, por las características poco competitivas del mercado, las empresas proveedoras no tengan incentivos para hacerlo. La información que brinde el regulador debe estar al alcance de todos los usuarios, en forma simple, oportuna, completa y transparente.
- f) Propiciar la *“cultura del derecho”* por encima de la *“cultura del reclamo”*. Se debe buscar la creación de condiciones que permitan mejorar el funcionamiento del mercado y que a la larga lleven a una disminución de los reclamos de los usuarios, y no aumentar el número de reclamantes<sup>14</sup>.
- g) Invertir en acciones que *maximicen el beneficio social* del gasto, en función del impacto que puede lograrse en relación a los usuarios, lo que determinará la prioridad de un instrumento sobre otro. Por ejemplo, dependiendo del tema y el universo de usuarios afectado, en algunos casos se preferirá actuar a través de la supervisión a las empresas y en otros mediante programas de

capacitación, pudiendo incluso adoptarse una combinación de instrumentos que produzca un mayor beneficio social.

- h) *Adoptar un enfoque integrado* en el ejercicio de sus funciones, para cumplir su responsabilidad frente a los usuarios y su rol como ente regulador del sector. Al definir un marco normativo sobre los derechos de los usuarios, los organismos reguladores deben garantizar la existencia de instrumentos que garanticen su cumplimiento, y vincular así el marco normativo a las acciones de supervisión, información y educación. De otro lado, las investigaciones de mercado, la prestación de servicios de atención y orientación al usuario, así como los reclamos recibidos por el órgano competente para resolver reclamos, constituyen valiosas fuentes de información, que permiten orientar las acciones de regulación y supervisión.
- i) *No discriminar entre usuarios*. Se considera usuarios a quienes hacen uso o son destinatarios finales de servicios públicos. Este concepto no discrimina entre personas naturales o jurídicas<sup>15</sup>, y se aplica aunque los usuarios no figuren como abonados, titulares o contratantes de los servicios<sup>16</sup>.
- j) *Garantizar la libertad de elección del usuario*. El organismo regulador debe procurar que el consumidor posea información completa sobre el servicio y los compromisos que adquiere al contratarlo, pero bajo ninguna circunstancia debe instarlo a adquirir o no determinado servicio.
- k) *Garantizar el debido procedimiento*. El usuario debe tener acceso a la pluralidad de instancias y, por tanto, al derecho de que una última instancia administrativa se pronuncie en caso de controversia entre empresas y usuarios respecto a la solución de reclamos.

## RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

- l) Buscar *cobertura nacional* en las acciones orientadas a usuarios de servicios.
- m) Incentivar la coordinación con otros organismos públicos, municipios, colegios profesionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y asociaciones de usuarios, a través de *redes de información* a nivel nacional. Asimismo, debe procurar establecer coordinaciones con organismos reguladores y asociaciones de usuarios del exterior.
- n) *Brindar una excelente atención*. El organismo regulador debe intentar maximizar su calidad de atención a los usuarios, conforme con su rol de “servidor público”. En ese sentido, debe buscar la mejora continua de los aspectos visibles para el usuario, como los plazos de atención de reclamos y la calidad de la información ofrecida.
- o) Mejorar su conocimiento sobre la *percepción de los usuarios*, a través de la búsqueda de “puntos de escucha” que permitan captar opiniones y recoger información sobre las características y necesidades de los usuarios.

## V. ROL DE LOS ORGANISMOS REGULADORES EN LA PROTECCIÓN DE LOS USUARIOS

Después de haber identificado las principales políticas de usuarios de deben adoptar los organismos reguladores, a continuación se identifican los roles más importantes que deben ejercer estos organismos para garantizar la protección de los usuarios de servicios públicos domiciliarios:

- a) *Establecer un marco normativo* que recoja los derechos y obligaciones esenciales de proveedores y usuarios. Estas normas deben incorporar criterios de protección a los usuarios, con el fin de equilibrar su posición en el mercado.

- b) *Supervisar a las empresas*, a fin de que los principios recogidos en el marco legal sean aplicados de forma adecuada.
- c) *Resolver reclamos*. Los organismos reguladores deben garantizar la existencia de medios para que el usuario ejerza los derechos que establecen las normas. Los procedimientos deben ser transparentes y manejados en última instancia administrativa por un órgano autónomo.
- d) *Difundir información relevante* para el consumidor, con el fin de que pueda tomar las decisiones de consumo más adecuadas a sus necesidades, preferencias y posibilidades.
- e) *Educar al consumidor*, para que éste sea consciente de sus deberes y derechos y haga *uso responsable* de los servicios públicos domiciliarios. Por *uso responsable* se entiende que el usuario conoce perfectamente el servicio, su costo y los compromisos adquiridos en el contrato.
- f) *Investigar*, a fin de conocer las necesidades y problemas que enfrentan los usuarios, y evaluar el impacto de las medidas regulatorias. Muchas veces, existen problemas o situaciones que no son reportadas oficialmente, pero se presentan con relativa frecuencia y requieren ser analizadas por el organismo regulador para ser normadas o supervisadas.
- g) *Fortalecer las organizaciones de consumidores* mediante programas de capacitación, que les permitan conocer mejor las condiciones en que se ofrecen los servicios y los derechos de los usuarios, y a través de la creación de centros de información y canales de expresión (acciones contempladas en los roles d y e).

Estos roles corresponden a una labor de *protección de los usuarios*, que es compatible con las funciones de los organismos reguladores. No sucede lo mismo con el rol del Estado como *defensor* de los usuarios, que no puede ser ejercido a través de este tipo de organismos.

## **RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

Los organismos reguladores pueden incorporar criterios de protección a los usuarios en la definición del marco normativo que establece las reglas de juego del sector. Sin embargo, una vez definido, el regulador no puede inclinarse por ninguna de las partes ni asumir su representación.

### **VI. RESOLUCIÓN DE RECLAMOS EN ÚLTIMA INSTANCIA ADMINISTRATIVA**

Ya que una de las políticas de los organismos reguladores es que las empresas operadoras sean las principales responsables frente a los usuarios y -por tanto- las primeras en procesar sus reclamos, la intervención del regulador sólo se justifica cuando se han agotado las posibilidades de solución al interior de las empresas. A esta política obedece la creación del órganos que resuelven los reclamos como parte del organismo regulador (el JARU en OSINERGMIN, el TRASS en SUNASS y TRASU en OSIPTEL), que interviene en la revisión de los reclamos denegados por la última instancia dentro de las empresas y en las quejas o apelaciones contra las resoluciones de las dos primeras instancias administrativas; cuando se trata de reclamos por calidad, revisa las apelaciones contra las resoluciones en primera instancia.

Estos órganos de solución de reclamos son los únicos encargados de resolver en última instancia administrativa los reclamos de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y posee autonomía funcional, por lo que es legalmente imposible que algún órgano de los organismos reguladores revise su actuación o decisiones.

Ahora bien, el desconocimiento de la labor de estos órganos que resuelven reclamos puede producir cierta insatisfacción en los usuarios, sobre todo cuando sus reclamos son declarados infundados, por lo que resulta necesario informar al público sobre los principios que determinan la procedencia y fundamento de los

reclamos presentados. En ese sentido, se exponen algunos aspectos que resultan relevantes respecto a este tipo de tribunales o juntas:

#### **a) Objetivos**

Este tipo de órganos tienen como principal objetivo: resolver los reclamos de manera eficiente y consistente, debiendo tener alcance nacional.

#### **b) Criterios**

Resulta importante establecer cuáles son los criterios que deben seguir estos los órganos que se encargan de resolver reclamos:

- Las acciones desarrolladas por estos órganos deben buscar mayor celeridad en el procedimiento de reclamos (por ejemplo, mediante la reducción de los plazos y la agilización de los trámites de resolución de casos).
- El proceso debe ser lo más transparente posible. Se debe facilitar información a los usuarios sobre el estado de sus reclamos y elaborar lineamientos para resolver los casos.
- Resolver adecuadamente los reclamos de los usuarios y garantizar el debido procedimiento.
- Buscar mecanismos que permitan al organismo regulador mejorar la atención a los reclamos provenientes de provincias.

#### **c) Líneas de acción**

Además de los criterios señalados, resulta importante que los órganos que resuelven reclamos sigan las siguientes líneas de acción:

## **RÉGIMEN DE LOS USUARIOS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS**

- Fortalecer mediante la aplicación de procesos de reingeniería que se orienten a agilizar los procedimientos y disminuir los plazos de resolución de expedientes.
- Desarrollar proyectos y acciones que permitan ampliar la capacidad de administrar justicia a nivel nacional.
- Construir indicadores de gestión que permitan registrar la productividad y detectar los casos de congestión.
- Dotar de facilidades e infraestructura que le permitan automatizar sus procedimientos.
- Apoyar la labor técnica y administrativa del Tribunal o la Junta.
- Elaborar y publicar lineamientos que permitan definir mejor los procesos y criterios de resolución de los casos en el Tribunal.
- Evaluar reportes estadísticos sobre la solución de reclamos.
- Realizar coordinaciones con las instancias de administración de reclamos de las empresas, a fin de que los usuarios de provincias cuenten con las facilidades necesarias para elevar sus recursos al Tribunal.

## **VII. CONCLUSIONES**

En el presente documento se han abordado los aspectos más relevantes del régimen de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios, resaltando la importancia tanto de las actividades consideradas esenciales, como de los operadores y usuarios los cuales se encuentran relacionados por la intervención del Estado a través de los Organismos Reguladores y, específicamente, a través de los órganos de resolución de reclamos.

Como parte del análisis se han identificado cuáles son las razones que justifican la protección de los usuarios, la necesaria participación del Estado y las políticas que

deben seguir los organismos reguladores para garantizar que los operadores respeten los derechos de los usuarios.