CAPÍTULO 4

SERVICIOS PÚBLICOS

4.1. Marco general de los Servicios Públicos 2000 - 2001

Mandato constitucional

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 161° de la Constitución, corresponde a la Defensoría del Pueblo supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos. Tiene competencia para realizar esta labor tanto cuando se trata de servicios prestados por una empresa privada, como cuando la encargada de prestarlos es una empresa pública.

La labor de la Defensoría del Pueblo no se contrapone con la realizada por los organismos reguladores de servicios públicos, toda vez que a éstos les corresponde un rol arbitral en el que es necesaria la mayor neutralidad para resolver con justicia los conflictos que se pudieran generar entre los intereses de las empresas y los derechos de los usuarios. Por el contrario, la Defensoría del Pueblo se pone del lado del usuario, promoviendo la defensa de sus derechos y exigiendo el cumplimiento de las normas legales vigentes.

En cumplimiento de este mandato, en el período comprendido entre el 11 de abril del 2000 y el 10 de abril del 2001, la Defensoría del Pueblo se propuso optimizar la defensa de los usuarios de los servicios públicos, agilizando procedimientos y facilitando el acceso de los ciudadanos a la información, así como al conocimiento de sus derechos y deberes.

Desde mayo de 1998, con la creación de la Adjuntía para los Servicios Públicos, se puso en práctica una nueva metodología de trabajo para la atención de las numerosas quejas y petitorios presentados sobre estos servicios, así como para promover el acceso a los mismos en condiciones que garanticen calidad y tarifas razonables.

La Adjuntía y la atención descentralizada

La Adjuntía para los Servicios Públicos es uno de los órganos de línea de la Defensoría del Pueblo. Se encuentra organizada en tres áreas de trabajo. La primera es el Área de Atención al Público, encargada de la recepción y atención de las quejas y consultas presentadas por los usuarios de los servicios públicos ante la Defensoría del Pueblo. Su jefatura es asumida en forma rotativa por cada uno de los comisionados del área. La segunda es el Área de Promoción de Derechos y Difusión, encargada del desarrollo de eventos destinados a difundir los derechos de los usuarios de los servicios públicos, a efectos de que éstos se encuentren mejor informados y en tal medida, puedan ejercer mejor la defensa de sus derechos. Finalmente, está el Área de Investigación, encargada de proponer y elaborar los Informes y Resoluciones Defensoriales relativos a los servicios públicos.

La supervisión de los servicios públicos por parte de la Defensoría del Pueblo ha demandado una progresiva especialización de sus funcionarios y una concentración en la atención de los servicios domiciliarios con conexión a redes: telefonía fija, electricidad, agua y desagüe.

En el ámbito descentralizado, la Defensoría del Pueblo ha atendido este tema a través de sus ocho Oficinas Regionales. En cada una de ellas se han constituido áreas especializadas o unidades de atención en las que se reciben y tramitan las quejas, petitorios y consultas relacionadas a la adecuada prestación de los servicios públicos de agua, electricidad y telecomunicaciones, principalmente.

Características comunes a los tres servicios

Tanto en el servicio de energía y agua y saneamiento como en el de telecomunicaciones se ha producido la ampliación de la cobertura de las redes, la cual ha permitido que un número mayor de personas logre acceder a los servicios, mejorando de esta manera sustancialmente su calidad de vida. Esta expansión permite abrigar la esperanza de que en un futuro cercano, el acceso universal a los servicios públicos llegue a ser una realidad, constituyéndose en una importante herramienta para la integración del país, creando mejores condiciones para el desarrollo cultural y material de la población.

Sin embargo, la expansión desarrollada en los sectores de electricidad y telecomunicaciones, en ocasiones sin contar con la debida supervisión, ha originado la aparición de puntos de riesgo que afectan la seguri-

dad de las personas y sus bienes y han causado numerosos accidentes, algunos de los cuales han llegado a afectar la vida de los usuarios de estos servicios. La eliminación de puntos de riesgo y el respeto de las distancias mínimas de seguridad establecidas en el Código Nacional de Electricidad han sido actividades prioritarias para la Defensoría del Pueblo durante el período materia del presente Informe.

Es preciso señalar que esta ampliación de la cobertura de las redes no alcanza aún de modo satisfactorio a las zonas rurales, en razón de que las inversiones realizadas para estas ampliaciones se han concentrado en las ciudades de mayor densidad poblacional. A esto se suma el alto costo de las tarifas, que afecta de modo especial a la población de menores recursos, resultando otro límite importante para el acceso a los servicios.

Así por ejemplo, en Ayacucho, la temática de los servicios públicos en el ámbito territorial de trabajo de la Oficina Regional, presenta particularidades por los niveles de pobreza y accesibilidad a los servicios públicos. En ese ámbito de competencia, la prestación de los servicios públicos no alcanza los niveles de calidad y seguridad adecuados. Adicionalmente, se aprecia en las empresas prestadoras locales una actitud poco permeable frente a los reclamos de los usuarios.

La ausencia de los organismos reguladores en el interior del país limita en gran medida su labor fiscalizadora y de control hacia las empresas prestadoras, aspecto que hace más vulnerables a estos ciudadanos frente a dichas empresas.

El proceso de regulación de los servicios públicos en el Perú no ha tenido un avance homogéneo. Así por ejemplo, en el sector eléctrico el proceso de privatización aún no ha concluido, por lo que junto con empresas privadas operando en las actividades de generación y distribución eléctricas, el Estado continúa participando en las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad. En este servicio, existen varios organismos encargados de desarrollar funciones inherentes al proceso regulatorio, con la consecuente posibilidad de duplicar esfuerzos e incurrir en eventuales descoordinaciones. Si bien por ley se ha dispuesto la fusión de la Comisión de Tarifas de Energía y el OSINERG, la misma aún no ha sido puesta en práctica.

Con relación al servicio público de agua y saneamiento, debe indicarse que el mismo es proporcionado por empresas municipales (con la excepción de SEDAPAL, en Lima). En este servicio no se ha iniciado el proceso de privatización. Sin embargo, sí se ha creado un organismo en-

cargado de la regulación en este sector, que es la SUNASS. Esta Superintendencia está encargada de la regulación económica, la fiscalización de las empresas prestadoras, la resolución de los conflictos en última instancia administrativa y la supervisión de la calidad de los servicios, teniendo además iniciativa para la emisión de normas.

Finalmente, en el caso del servicio público de telecomunicaciones, el Estado sí ha concluido con el proceso de privatización, mediante la transferencia al sector privado de los activos que pertenecieron a sus empresas. A diferencia del servicio público de electricidad, en el caso de las telecomunicaciones el Estado tuvo cuidado de constituir oportunamente al organismo regulador, que tuvo como principal tarea, supervisar a una sola empresa en un contexto de concurrencia limitada. A partir del anuncio de la apertura del mercado, una de las tareas de mayor responsabilidad que le cupo a los organismos del sector consistió en remover las barreras y restricciones a la competencia, para facilitar la entrada de nuevos operadores y, consecuentemente, la reducción de las tarifas.

La Defensoría del Pueblo toma partido por el usuario

Pese a que los servicios públicos son un asunto cotidiano e involucran de una u otra manera a toda la población, este tema no es comprendido a cabalidad por los usuarios de los servicios de agua, electricidad y telecomunicaciones, lo que resulta necesario para hacer valer sus derechos. Por ejemplo, las explicaciones técnicas ofrecidas por las empresas prestadoras de servicios públicos en Arequipa al momento de resolver los reclamos, no llegan a ser comprendidas o apreciadas por la totalidad de los usuarios reclamantes, quienes sólo esperan un buen servicio y un cobro justo por parte de la empresa.

Una situación distinta se presenta en Ayacucho, donde los usuarios ejercen efectivamente su derecho a reclamar por la calidad y seguridad en los servicios de saneamiento, electricidad, telecomunicaciones y transporte, reclamos que también se han expresado a través de los medios de comunicación local. Es preciso mencionar que diversas organizaciones sociales vienen mostrando preocupación y en algunos casos emitiendo pronunciamientos colectivos sobre las deficiencias en la prestación de los servicios públicos, básicamente de saneamiento. Sin embargo, sigue siendo aún un reto pendiente la constitución de organizaciones de usuarios.

En Huancayo, los usuarios han empezado a formar juntas vecinales, comités de desarrollo en sus barrios, distritos y organizaciones de base,

encargadas de defender los derechos de sus representados ante los excesos cometidos por las empresas que suministran los servicios públicos.

La cultura de la reclamación se construye con esfuerzo. Durante este período, la Defensoría del Pueblo ha gestionado ante organismos reguladores e instancias competentes, la adopción de diversos beneficios para los usuarios. Así por ejemplo, en el servicio de agua y saneamiento se ha coordinado con SUNASS la atención de los problemas de facturación generados como consecuencia de los programas de instalación masiva de equipos de medición. En el sector de telecomunicaciones se ha propuesto y sustentado la ampliación del plazo para la interposición de reclamos de usuarios. La Defensoría del Pueblo considera que dicho plazo es reducido y que el mismo puede y debe modificarse. En el sector eléctrico se ha reconocido normativamente el derecho de los usuarios a recibir las contribuciones reembolsables aportadas directamente para la ejecución de obras de electrificación; e igualmente, se ha propuesto la modificación de las normas que permitían a las empresas concesionarias limitar los importes a reintegrar a los usuarios, en los casos de cobros en exceso.

Los avances registrados constituyen una base para enfrentar los nuevos desafíos en la provisión de los servicios públicos. La Defensoría del Pueblo considera que uno de los principales desafíos sigue siendo el acceso a servicios públicos de calidad, particularmente por parte de la población de menores recursos. Por ejemplo, el acceso a los servicios de telecomunicaciones se ve limitado porque las tarifas son muy elevadas, como lo demuestra una comparación de tarifas con otros países de América Latina, desarrollada por la Defensoría del Pueblo.

En la Oficina Regional de Arequipa se realizaron diversas visitas a las empresas de servicios públicos de la localidad –SEAL, SEDAPAR y Telefónica–, con la finalidad de inspeccionar las instalaciones, la calidad en la atención y el grado de información que brindan a los usuarios. Las visitas de inspección se cumplen también en los laboratorios de las empresas SEAL y SEDAPAR donde se realizan las pruebas de contrastación de los equipos de medición. Estas inspecciones se ampliarán a las instalaciones externas de las empresas.

Relaciones con las empresas prestadoras de servicios

Las relaciones con las empresas prestadoras han mejorado ostensiblemente en base a frecuentes coordinaciones, identificándose a los funcionarios competentes para la mejor atención de los asuntos, evitando di-

laciones en las respuestas y en las gestiones, y procurando realizar actuaciones defensoriales directas e inmediatas para resolver los casos. Se ha procurado además evitar mayores tramitaciones, salvo que la complejidad del asunto lo requiera.

En Arequipa, por ejemplo, una práctica que se viene implementando es la solución de reclamos bajo la modalidad de la conciliación, lo que ha tenido receptividad por parte de la EPS SEDAPAR y últimamente por SEAL, principalmente. Esta alternativa está contemplada en las diversas directivas sobre los procedimientos de solución de reclamos de usuarios, por lo que se han iniciado en este período reuniones de trabajo con las empresas prestadoras sobre casos concretos en las que también intervienen los propios usuarios para la solución de los problemas.

En la Provincia Constitucional del Callao, el acceso y la adecuada prestación de servicios públicos han mejorando paulatinamente. Se ha podido observar una ligera disminución de quejas por acceso al servicio público o por interrupción arbitraria del mismo. Respecto al acceso al servicio, en la mayoría de las zonas urbanas de los distritos del Callao la instalación de un servicio público de conexión domiciliaria se aprueba y ejecuta en plazos mucho más cortos que en el período anterior, política que ha permitido a las empresas prestadoras ampliar sus zonas de cobertura, logrando así que un mayor número de personas accedan al servicio. Con relación a la interrupción arbitraria, la oportuna intervención de la Defensoría del Pueblo ante las empresas prestadoras ha permitido la reposición inmediata del servicio.Adicionalmente, debe resaltarse el importante esfuerzo que desarrollan las empresas SEDAPAL y EDELNOR por mejorar la atención de los reclamos presentados ante dicha Oficina Regional.

En Cusco, las empresas que prestan estos servicios públicos han mostrado disposición en el tratamiento y rápida solución de los casos, a diferencia de Huancayo donde las empresas no han asumido los problemas de los usuarios como prioritarios. En muchos casos las empresas prestadoras sólo se han preocupado por mejorar la atención al público en las oficinas, brindando mayor comodidad en cuanto a infraestructura, pero no se han implementado políticas y estrategias para mejorar el servicio.

En Iquitos, la empresa Electro Oriente ha cuestionado la competencia de la Oficina Regional de la Defensoría del Pueblo para intervenir en la solución de los reclamos presentados por los usuarios o usuarias, pretendiendo desconocer el mandato constitucional que obliga a las entidades públicas y a las empresas prestadoras de servicios públicos

a cooperar y brindar información cada vez que la Defensoría del Pueblo lo requiera.

Problemas que persisten

En Arequipa, muchos de los reclamos presentados provienen de las localidades visitadas en las labores de protección itinerante. En ellas se ha recibido un importante número de casos referidos a cobros arbitrarios y excesivos, mala calidad en la prestación del servicio y en la atención al público, dilación en responder solicitudes y reclamos, falta de mantenimiento en las instalaciones externas, carencia del servicio y consecuente solicitud de suministro y asuntos de seguridad en las instalaciones. Otro problema que tuvo una alta incidencia fue el relativo al cobro por concepto de medidor inutilizado de energía eléctrica.

En tales jornadas también se realizan labores de capacitación e información sobre el tema de servicios públicos de acuerdo a cada realidad, buscando promover la defensa de sus derechos por los propios usuarios.

Los problemas centrales en Ayacucho están referidos a la seguridad de las instalaciones de los servicios públicos, a cobros arbitrarios o excesivos, incumplimiento de normas del procedimiento de reclamo y la falta de información a los usuarios, así como a las constantes interrupciones del servicio.

En la labor de supervisión de los servicios públicos que desarrolla la Oficina Regional de Ayacucho se aprecia una creciente demanda de atención de casos y de promoción de los derechos y deberes de los usuarios a través de actividades de difusión y capacitación. La defensa de intereses comunes de la población, además, ha exigido una necesaria actuación de oficio frente a problemas colectivos, en procura de instar y recordar las obligaciones no sólo de las entidades privadas que prestan servicios de naturaleza pública sino también de los órganos reguladores competentes.

Los cobros y las interrupciones arbitrarias han sido temas de mayor incidencia en comparación al período anterior, disminuyendo el número de casos de incumplimiento de las directivas de reclamos.

En lo que respecta a la Oficina Regional del Callao, los problemas que ha afrontado en el presente período están relacionados a la demora en la instalación de un servicio público, la cual no sólo se encuentra condicionada a la factibilidad técnico económica de las empresas prestadoras, sino

también a la oposición de las poblaciones vecinas, por la creencia de que su servicio se vería disminuido con el incremento del número de usuarios.

En el presente período se incrementó en el Callao la ejecución de campañas de instalación de medidores o de reparación de los mismos, lo que generó la oposición de algunos usuarios y usuarias por no habérseles notificado con la debida anticipación sobre la instalación o cambio de lugar del medidor, así como por el cuestionamiento a la seguridad y confiabilidad de estos equipos. Otro problema que se aprecia en los distritos del Callao es la falta de organización de los usuarios de los servicios públicos.

El principal problema encontrado en los distritos del Cono Norte de Lima está referido al acceso a los servicios públicos en la mayor parte de los sectores poblacionales. Por ejemplo, las zonas marginales de los distritos de Puente Piedra y Carabayllo carecen del servicio de agua potable y alcantarillado, pese a que su población lo viene solicitando hace mucho tiempo.

A la carencia de los servicios públicos debe agregarse que en las zonas que tienen el servicio, el mismo es brindado muchas veces de forma deficiente, existiendo serios cuestionamientos de la población en lo referente a la continuidad y calidad del servicio. Otro problema que se aprecia en el Callao y el Cono Norte de Lima está referido al desconocimiento de los procedimientos de reclamación ante las entidades prestadoras de servicios, lo cual se ve reflejado en una cantidad considerable de reclamos declarados extemporáneos.

En el caso del servicio público de telecomunicaciones, el sistema puesto en práctica por la empresa concesionaria para la atención de los reclamos resulta poco efectivo para los usuarios del Callao, debido principalmente a que las oficinas desconcentradas no tienen capacidad de decisión. Esta situación obliga a los y las recurrentes a trasladarse hasta Lima a fin de buscar la solución de sus quejas.

En el Cusco, el mayor volumen de casos en materia de agua y saneamiento estuvo referido a quejas por excesiva facturación y a la calidad del servicio. En este último caso, las quejas persisten en aquellos sectores que no se han beneficiado con el Plan Vilcanota, que ha venido a remediar la falta de abastecimiento en la provincia del Cusco desde hace algunos meses. Los problemas por desabastecimiento también son sufridos por la población del departamento de Puno, que no cuenta con el servicio durante varias horas al día.

En el Cusco, el servicio que menos quejas ha recibido es el de energía eléctrica. Gran parte de ellas ha estado referida a la falta de alumbrado público, facturaciones excesivas y suspensión del servicio en menor cantidad.

Del análisis de las quejas ingresadas durante el período materia del Informe, se tiene que en Huancayo, Electrocentro S.A. es la institución más quejada, por hechos relacionados a cobros excesivos del servicio; seguida por la Empresa Municipal SEDAM Huancayo. S.A, por hechos vinculados a la instalación defectuosa del servicio, y por último la Empresa Telefónica del Perú S.A.A., por cobros arbitrarios en los servicios telefónicos.

En Iquitos, un problema central es la afectación del derecho a la información. Una de las instituciones más quejadas por este motivo ha sido Electro Oriente S.A. Asimismo, entre las instituciones quejadas está SEDA Loreto, por cobros excesivos y omisión de dar respuesta a sus reclamos, así como por el cobro de servicios no proporcionados, los mismos que se originan en errores motivados por la falta de actualización de la base de datos utilizada por la empresa.

También es preciso señalar que el acceso a los servicios públicos en las zonas rurales y periféricas de las ciudades del norte es limitado y en algunos casos, deficiente; por ello, la Oficina Regional de Trujillo ha mostrado preocupación porque los sectores más vulnerables de la sociedad cuenten con servicios básicos, en condiciones de calidad.

Algunos resultados obtenidos

Como resultado de las actividades realizadas durante el presente período, se está avanzando en la consolidación institucional de la Defensoría del Pueblo en materia de servicios públicos. La ciudadanía ha tomado conocimiento de que la actuación de la institución no se limita al ámbito de los derechos civiles y políticos, sino que se extiende también a los derechos económicos, sociales y culturales.

Un elemento importante en el trabajo de mejoramiento de los servicios públicos en los distritos del cono norte de Lima es la presencia de ONG's con las cuales la Oficina Regional del Callao ha establecido alianzas estratégicas. Asimismo, en dichos distritos los usuarios y usuarias son conscientes de la necesidad de organizarse, existiendo asociaciones de usuarios que requieren de un mejor asesoramiento y consolidación para lograr los objetivos que tienen trazados.

Con relación al trabajo con la sociedad civil, en Trujillo se ha realizado un importante trabajo de orientación y capacitación en el tema de los derechos y obligaciones de los usuarios de los servicios públicos y procedimientos de reclamo ante las empresas prestadoras de estos servicios. Asimismo, se ha contribuido al fortalecimiento de la primera Asociación Nor Peruana de Usuarios y Consumidores, a través de la capacitación de sus miembros y participación en los eventos organizados por esta asociación, brindándoles además orientación y asesoría.

Perspectivas

La Defensoría del Pueblo buscará intensificar las jornadas de capacitación y de difusión de los derechos de los usuarios, así como sobre diversos temas de interés en el campo de los servicios públicos, en coordinación con los organismos reguladores y con las asociaciones de usuarios. Se continuará coordinando la realización de talleres de capacitación a usuarios en las jornadas itinerantes de protección de derechos que se realizan en las diversas provincias de los departamentos de Arequipa, Moquegua y Tacna, en los que se hará uso de los medios de comunicación para difundir los derechos de los usuarios y asuntos relacionados a los servicios públicos básicos.

La Oficina Regional de Arequipa ha proyectado la paulatina implementación de mesas de trabajo integradas por las empresas prestadoras, los usuarios involucrados y la Defensoría del Pueblo, para la solución de problemas generales, comunes o reiterativos, propios de cada zona. La Defensoría del Pueblo considera indispensable que participen también los organismos reguladores, lo que aún no es posible por carecer éstos de oficinas descentralizadas.

Otro objetivo es la promoción y fortalecimiento de asociaciones de usuarios, para la propia defensa de sus derechos. Es alentador el interés que se aprecia en las ciudades del interior para la organización de usuarios y consumidores en general, como ocurre en la ciudad de Ilo, en la que con gran dinamismo se viene trabajando con este objetivo, desde la propia sociedad civil. Se espera que este proyecto se plasme durante los próximos meses.

Por otro lado, en Huancayo, en el transcurso del presente año, se tiene previsto iniciar la supervisión del transporte público terrestre, y específicamente, del transporte urbano e interurbano.

Durante el presente año, la Defensoría del Pueblo realizará actividades de capacitación en Trujillo, dirigidas a la empresa de energía eléctrica

Hidrandina S.A. y Seda Chimbote en la Provincia del Santa. La labor de promoción y difusión de derechos, deberes y del procedimiento de reclamos de usuarios de los servicios públicos, se realizará descentralizando esta actividad a las provincias de los departamentos de La Libertad, Cajamarca y Jaén.

Considerando que el presente período se caracterizó por un incremento de casos que involucran aspectos técnicos, para el período 2001-2002, se espera celebrar un convenio con el Colegio de Ingenieros de La Libertad y Cajamarca a fin de contar con su asesoría técnica.

4.2. Servicios de agua y saneamiento

a) Diagnóstico

El Perú es uno de los países de América Latina y el Caribe en los que mayor inversión se ha realizado en el servicio público de saneamiento en los últimos diez años. La cobertura de abastecimiento de agua potable y del servicio de alcantarillado ha aumentado hasta alcanzar en 1999 el 69% de la población a nivel nacional, por lo que todavía un tercio de la población no cuenta con agua potable mientras la mitad de la misma no cuenta con servicio de alcantarillado sanitario[1].

En el caso de los distritos del Callao, por ejemplo, los servicios públicos de saneamiento se vienen brindando de manera más integral, habiendo alcanzado el acceso al servicio la totalidad de sectores, salvo el de Ventanilla.

En cuanto a la continuidad del servicio, incluso una empresa como SEDAPAL, la primera empresa de saneamiento nacional, cuyo promedio es de once horas diarias, presentó en 1998 un 26% de sus clientes atendidos con la mínima continuidad en el servicio, es decir, menos de cuatro horas diarias, según cifras de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS.

---

[1] La Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud ha señalado que en 1999 se alcanzó una cobertura de abastecimiento de agua potable a nivel nacional del 69% de la población. Según la misma fuente, la cobertura nacional en alcantarillado sanitario alcanzó el 50.6% de la población. La SUNASS señala en su Memoria Anual 1999 que en dicho año la cobertura de abastecimiento de agua sobre la población administrada fue de 81.9% y la de alcantarillado alcanzó el 72.6%.

En el Cusco, la puesta en marcha del Plan Vilcanota ha permitido el abastecimiento continuo de agua potable a la provincia del Cusco durante las 24 horas del día. No obstante, comparado con el servicio de agua de la antigua red de Piuray, con el Plan Vilcanota los problemas de abastecimiento son mayores, debido fundamentalmente al aumento de presión y el número de horas en la prestación del servicio. Este incremento de horas genera que los tubos se deterioren llegando a causar desperfectos en grifos, fugas de agua interna y externa y con ello, graves perjuicios a los consumidores. Además, esto genera un aumento considerable en los montos de los recibos de pago, causando malestar en el usuario. Por este motivo, muchos ciudadanos han presentado quejas contra la empresa, pues los técnicos de ésta reparan las instalaciones pero hacen responsable al usuario de los costos que ello implica.

En momentos como el actual en que los recursos financieros son escasos, el acceso de la población al servicio público continuo de agua potable de calidad, con tarifas razonables, depende en gran medida de la eficiencia en el manejo de los recursos, tanto por las Entidades Prestadoras de Servicios – EPS como por los consumidores[2].

Las EPS deben ser incentivadas a una gestión eficiente de los recursos con el retorno de beneficios económicos razonables; los consumidores, por su parte, deben ser inducidos a un consumo racional del agua que evite el desperdicio de un recurso escaso y permita proveer el servicio a nuevos usuarios.

Por otro lado, los programas de micromedición, a través de la colocación masiva de medidores, constituyen un medio privilegiado y de alta prioridad para la obtención de interesantes resultados en términos de eficiencia y equidad, ya que incentivan un consumo racional, permiten aumentar la cobertura y continuidad del servicio, y generan una facturación acorde al consumo de cada usuario.

Sin embargo, estos programas deben ir acompañados de niveles tarifarios diseñados de modo que pueda incentivarse, de un lado, un consumo racional de agua y, de otro, una eficiente gestión empresarial, sin desperdicio ni despilfarro de recursos[3]. Para la obtención de los fines tarifarios,

---

[2] Actualmente existen 44 EPS municipales reconocidas, además de SEDAPAL, la cual es una empresa con competencia en Lima y Callao adscrita al Gobierno Central.

[3] Según la Ley General de Servicios de Saneamiento, Ley Nº 26338, la determinación de las tarifas se guía por principios de "eficiencia económica, viabilidad financiera, equidad social, simplicidad y transparencia".

la normatividad ha previsto un reordenamiento tarifario progresivo, habiéndose iniciado la segunda etapa del mismo en el año 2000.

El reordenamiento tarifario está destinado a simplificar y ordenar las estructuras tarifarias para que los pagos de los usuarios respondan a su consumo real. La primera etapa tuvo por objetivos principales eliminar la mayor parte de subcategorías de clasificación de usuarios y de asignación de consumos, así como disminuir los "consumos mínimos". Según la facturación por consumos mínimos, los consumos señalados por los medidores sólo eran considerados por las EPS si eran superiores a una cifra preestablecida como consumo mínimo, a partir de la cual se aplicaba al consumo del usuario una tarifa superior. Asimismo, se puso en vigencia una estructura tarifaria por rango o amplitud de consumo según la cual el precio aumentaba si el consumidor pasaba al siguiente nivel o rango. La segunda etapa consiste en profundizar los mecanismos de simplificación iniciados con la primera etapa.

No obstante que los programas de medición han progresado notablemente en los últimos años[4] y que el reordenamiento tarifario sigue su curso, aún se presentan diversos problemas que implican un elevado costo social:

- La instalación de medidores defectuosos o que devienen en tales en un período de uso relativamente corto, genera diversos reclamos por facturaciones o cobros excesivos.

- Las fugas de agua difícilmente detectables o "invisibles" en las instalaciones internas y el flujo de aire en las tuberías domésticas en zonas de suministro no continuo, accionan los medidores registrándose consumos supuestos que generan, diversos reclamos y quejas.

- En las edificaciones de uso múltiple, multifamiliares, quintas y/o pasajes con un solo suministro común para diversas unidades de uso, en los que la normativa vigente no permite la independización del suministro y la facturación individualizada, los usuarios que cumplen con el pago de su consumo se ven perjudicados por el incumplimiento de otros vecinos morosos. Dichas situaciones son fuente permanente de conflicto.

---

[4] El nivel nacional de micromedición subió de 20.1% en 1996 a 40% en 1999, según la Memoria 1999 de la SUNASS. Según la misma fuente, en 1999 se instalaron 227,000 medidores nuevos.

De otro lado, los programas de medición están lejos de brindar una cobertura generalizada a las zonas que cuentan con redes de distribución de agua potable. A falta de facturación por lectura de medidor se aplican asignaciones distritales de consumo de agua que,lamentablemente,no promueven un uso racional de ésta. Dichas asignaciones distritales resultan económicamente excesivas para muchas economías familiares y, además, al funcionar como una tarifa fija, generan un uso no cuidadoso del agua potable.

Muchos de los usuarios del servicio de agua potable en Piura no cuentan con medidores y expresan su disconformidad con la tarifa única asignada por SUNASS. Se ha evidenciado una carencia de información respecto a la determinación de las tarifas, por lo que la Defensoría del Pueblo ha recomendado campañas de información con lenguaje claro y sencillo, que incluya los mecanismos de reclamación pertinentes.

A la grave crisis económica se añade el drama de diversos *casos sociales*; entre ellos los de pensionistas, jubilados, obreros, maestros y poblaciones nuevas con recursos económicos escasos, que no pueden afrontar el pago correspondiente a la utilización del servicio y que requieren de una solución en cuya propuesta deben participar las EPS, la SUNASS y las municipalidades.

La falta de cumplimiento en el pago de la obligación que tienen los usuarios debido a las referidas causas y a los intereses y moras generados, produce en muchos casos la suspensión del servicio con los consiguientes efectos sociales por el deterioro de la calidad de vida. Según información de la SUNASS, las empresas mantuvieron en sus registros, durante 1999, un porcentaje de conexiones cortadas que excedió largamente el número máximo de cortes que puede monitorear eficientemente una EPS[5].

Salvo algunas excepciones, las EPS dedican una atención insuficiente al problema de la detección y control de las fugas en la red de distribución de agua potable, por lo que pese a que algunas EPS tienen altos niveles de micromedición, brindan un servicio discontinuo y mantienen volúmenes considerables de agua no contabilizada. Según la Memoria 1999 de la SUNASS, el porcentaje de agua no facturada se mantiene alrededor del 45% del total.

El desperdicio de agua potable genera que grandes extensiones de nuestras urbes no cuenten todavía con redes de distribución. En Lima, en algunos casos de asentamientos humanos en zonas urbano marginales

---

[5] Boletín Informativo de la SUNASS, Año 5, Nº 2 – 2000, pág. 2.

que cuentan con redes cercanas, los usuarios pueden acceder excepcionalmente al abastecimiento provisional de agua potable mediante piletas públicas, sin poder ejecutarse derivaciones domiciliarias.

En otros casos se abastecen por medio de cisternas o pozos distribuidores particulares que no siempre cumplen con las condiciones sanitarias requeridas para el servicio,por lo que estos usuarios constituyen grupos vulnerables que requieren de especial atención. Otros ni siquiera tienen acceso a estas modalidades por lo que deben abastecerse de ríos y manantiales.

Algunos problemas importantes están relacionados al racionamiento de agua y establecimiento de horarios inadecuados de distribución, así como al deficiente mantenimiento que se presta a las instalaciones de desagüe y la mala atención de las emergencias cuando dichas instalaciones colapsan. Esto último genera focos infecciosos que ponen en riesgo la salud de la población.

Por otra parte, en Cusco uno de los grandes problemas es el de las instalaciones clandestinas, sobre todo en los pueblos jóvenes o asentamientos humanos. En muchos casos ello ocurre cuando quienes han llevado a cabo la obra de infraestructura no han hecho entrega oficial de la misma a la EPS que administra el servicio de agua potable.

Muchas veces son los conflictos entre barrios, asociaciones de vivienda, asociaciones o grupos de comerciantes, entre otros, los que generan problemas de acceso a la instalación de conexiones para el suministro de agua potable o alcantarillado. Poblaciones que han efectuado a su costo obras generales y secundarias se oponen a que dichas obras beneficien finalmente a otros posibles nuevos usuarios. Siendo la EPS propietaria y administradora de las redes públicas de agua potable y alcantarillado, no procede exigir a quienes pretenden ser usuarios de los servicios de saneamiento, el pago del prorrateo de obras generales y secundarias efectuadas por terceros. Todo solicitante de una nueva conexión de agua y/o desagüe que cumpla con la presentación de los requisitos establecidos legalmente, debe poder acceder a la conexión domiciliaria del suministro respectivo, aunque no haya efectuado aportes para las instalaciones de la red de agua potable y alcantarillado. En estos casos la Defensoría del Pueblo interpone sus buenos oficios para la solución del conflicto.

Nuestra Oficina Regional con sede en Iquitos, ha identificado que muchos problemas se deben en gran medida a la falta de un adecuado Plan de Desarrollo Urbano de la municipalidad, a la ausencia de control

sobre el acondicionamiento territorial y titulación en lugares inundables, así como al otorgamiento indebido de licencias de construcción y conformidades de obra.

En muchas localidades el agua llega sin los niveles mínimos de calidad para consumo humano, establecidos por la DIGESA - Dirección General de Salud Ambiental del Ministerio de Salud. Sin el debido tratamiento, el agua es fuente de transmisión de enfermedades gastrointestinales, las cuales son la segunda causa de muerte en el Perú, de acuerdo al informe de la Organización Panamericana de la Salud para 1998. Según la SUNASS, se aprecian mejoras significativas en el año 1999 puesto que, además del aumento en 32% de la cantidad de muestras para detectar la presencia de cloro residual, el 91% de las mismas arrojaron resultados favorables en lo que se refiere al cumplimiento de los estándares de calidad[6].

En Huancayo se ha formulado un elevado número de quejas por la deficiente calidad de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado. Nuestra Oficina Regional ha remarcado que la falta de un relleno sanitario adecuado constituye un grave peligro para la población de la provincia de Huancayo y distritos metropolitanos. Los desechos que a diario son recolectados por los municipios, actualmente son depositados en el botadero de "Agua de las Vírgenes" donde se hallan acumuladas más de 30 mil toneladas de desechos, lo que constituye un foco infeccioso y una fuente de contaminación que afecta la salud y el medio ambiente.

En Arequipa, un problema permanente, fundamentalmente en los distritos más alejados, es el del servicio de alcantarillado. Para cubrir la carencia del servicio se utilizan pozos sépticos que son construidos muchas veces de manera artesanal, sin brindar las garantías necesarias. En algunos casos se cuenta con las tuberías pero no con la conexión domiciliaria, y en otros los desagües desembocan en zonas descampadas que constituyen con el tiempo un foco infeccioso. Por tratarse de problemas de suma gravedad, que atentan contra la salud pública y en general contra el entorno ambiental, la labor de la Defensoría del Pueblo no se agota con el planteamiento de alternativas de solución, sino que cumple una tarea de seguimiento de los casos con la colaboración de la propia población.

Las EPS tienen limitaciones económicas para ejecutar programas de control de calidad, por lo que su situación empresarial es de vital impor-

---

6 Boletín Informativo de la SUNASS, Año 5, Nº 2 – 2000, pág. 4.

tancia para la Defensoría del Pueblo, en tanto afecta indirectamente la salud de los usuarios de los servicios de saneamiento.

Según la SUNASS[7], los pasivos corrientes de las EPS pasaron de significar 58% de los ingresos corrientes en 1998, a ser el 70% de los mismos en 1999. La difícil situación financiera de un gran número de EPS ha llevado al Gobierno Central a emitir el Decreto de Urgencia Nº 075-2000, de fecha 13 de setiembre del 2000, que establece medidas transitorias de excepción para el saneamiento económico financiero o reestructuración patrimonial de tales empresas. Dicha norma encarga a la COPRI el proceso para el otorgamiento en concesión de la prestación de los servicios de saneamiento y de las obras públicas de infraestructura, siendo las municipalidades las que suscribirán los respectivos contratos en calidad de concedentes.

En Arequipa, una cuestión que interesa especialmente a la población es la situación de la EPS SEDAPAR. La comunidad exige una mayor eficiencia en la gestión de la empresa y mantiene permanente interés y fiscalización sobre la misma.

Por lo anteriormente indicado, la Defensoría del Pueblo ha señalado en más de una oportunidad la necesidad de apoyar el fortalecimiento de la SUNASS, a fin de orientar a las EPS mediante acciones de fiscalización que permitan una eficiente gestión de sus recursos en beneficio de la población en su conjunto[8]. La regulación y fiscalización son necesarias, entre otras razones, por la asimetría del caudal de información con que cuentan las EPS y los usuarios. Por ejemplo, al usuario le es imposible identificar la presencia de ciertos elementos nocivos que hacen perder potabilidad al agua que consume, por lo que resulta necesario que el Estado obligue al prestador a cumplir con los estándares establecidos.

Una de las funciones primordiales de la SUNASS es evaluar el desempeño de las EPS. Por ello, en octubre del 2000, presentó los "Indicadores de Gestión de las Entidades Prestadoras de Servicios de Saneamiento del Perú: 1997 – 1999".

---

[7] Boletín Informativo de la SUNASS, Año 5, Nº 2 – 2000, pág. 4.

[8] Durante el período materia del presente Informe se expidió la "Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos", Ley Nº 27332, de fecha 27 de julio del 2000, que regula ciertos principios y criterios para diversos servicios públicos.

La SUNASS asume el diseño y actualización de metodologías adecuadas de evaluación a fin de hacer el seguimiento de la gestión empresarial y del avance de sus programas. Para ello ha expedido una Directiva aprobada mediante Resolución de Superintendencia Nº 250-2000/SUNASS, publicada el 7 de diciembre del 2000, con el objetivo de establecer el "Sistema de Indicadores de Gestión" (SIG), que le permita evaluar la gestión de las EPS y utilizar el mecanismo de competencia comparativa. Los indicadores se encuentran clasificados en dos grandes grupos: (1) Información operacional y comercial; y, (2) Información financiera. La norma establece que la SUNASS publicará por lo menos una vez al año el ranking del desempeño de las EPS formulado para un conjunto de indicadores y por grupo de empresas, teniendo en cuenta la escala y características de las EPS.

El rol de la SUNASS, y específicamente del Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de los Usuarios de los Servicios de Saneamiento –TRASS, en la resolución definitiva de los conflictos entre usuarios y las EPS, es de crucial importancia, pues debe ir generando una jurisprudencia administrativa que vaya estableciendo criterios sólidos, claros, equitativos y eficientes para la solución de problemas. Estos criterios orientan la actuación de los usuarios y de las EPS, por lo que deben ser adecuadamente difundidos a la población. Mal haría el TRASS si, por ejemplo, confirma facturaciones efectuadas según consumos establecidos por medidores deficientes, ya que no puede facturarse al usuario por consumos que no han sido efectuados y servicios que no han sido prestados por la EPS.

Resoluciones administrativas que se apartan de criterios equitativos y eficientes distorsionan la relación debida entre los agentes del servicio público, la EPS y los usuarios, en perjuicio del servicio público en su conjunto y de la predictibilidad de las decisiones del organismo regulador.

Finalmente, luego de una evaluación de los servicios de saneamiento, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Legislativo Nº 908, Ley de Fomento y Desarrollo del Sector Saneamiento, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de agosto del 2000 que entrará en vigencia con la publicación de su Reglamento. Esta norma legislativa pretende ser una nueva herramienta para mejorar los servicios en cuanto a cobertura, continuidad y calidad, lo que se pretende lograr a través de la eficiente operación de las EPS y de la promoción de la inversión privada en el sector, especialmente en las poblaciones que están fuera de la competencia de las EPS.

b) Objetivos y prioridades

La Defensoría del Pueblo se planteó los siguientes objetivos para el período 2000-2001:

- Supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos de saneamiento, por parte de las EPS y otras entidades, en términos de continuidad y calidad del agua potable y del servicio de alcantarillado sanitario.

- Optimizar la defensa de los derechos de los usuarios de los servicios públicos de saneamiento, agilizando procedimientos, mediando entre las partes en conflicto, procurando soluciones creativas para situaciones inequitativas, facilitando el acceso de los ciudadanos a la información así como al conocimiento de sus derechos y deberes.

- Desarrollar investigaciones especiales sobre temas prioritarios de los servicios de saneamiento a fin de proponer soluciones y recomendaciones de carácter general respecto a situaciones que afectan los derechos de los usuarios, en coordinación con otras instituciones nacionales e internacionales e incidiendo en aspectos tecnológicos, legales, económicos y medio ambientales.

- Contribuir a una actuación más transparente y respetuosa de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios del Estado, de la SUNASS y de las EPS.

- Promover entre la población, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, en especial con la SUNASS, un mayor conocimiento y conciencia de los derechos ciudadanos, fortaleciendo las iniciativas de organización que permiten una mayor capacidad de negociación de los usuarios de los servicios públicos.

- Fortalecer el ámbito de acción de la Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo en ciudades del interior del país, zonas rurales y zonas urbano marginales de Lima Metropolitana.

- Establecer mecanismos de apoyo al fortalecimiento de las Oficinas Regionales de la Defensoría del Pueblo, fomentando la concertación de acciones entre distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil a favor del ciudadano usuario de los servicios públicos de saneamiento.

En la definición de sus prioridades relativas a los servicios de saneamiento, la Defensoría del Pueblo se propuso realizar investigaciones de evaluación sobre la calidad y el servicio de agua potable en zonas rurales. A través de la Adjuntía para los Servicios Públicos y los equipos y áreas de trabajo de las Oficinas Regionales, se ha considerado prioritario mejorar la atención de casos, perfeccionando los métodos de trabajo y estrechando la colaboración con instituciones, asociaciones de usuarios y funcionarios de la SUNASS y de las EPS.

c) Actuaciones más relevantes

Acceso a los servicios públicos de saneamiento y continuidad del servicio

No obstante registrarse un progreso en la expansión de las redes, aún existen limitaciones de acceso a dichos servicios, especialmente en zonas urbano marginales y rurales. Diversos petitorios y quejas presentadas a la Defensoría del Pueblo revelan estas limitaciones.

Para los pobladores del Cono Norte de Lima, el principal problema sigue siendo el acceso al servicio, sobre todo en las zonas más altas o alejadas. Por este motivo, los usuarios se encuentran abocados a solicitar que dentro del presupuesto de la empresa se reserven recursos para la realización de obras de infraestructura o para su puesta en funcionamiento cuando ellas ya han sido ejecutadas.

Muchas de las quejas en Iquitos se refieren a la clausura de caños naturales por parte de la municipalidad o por vecinos de la zona. Nuestra Oficina Regional de Iquitos ha manifestado a la Municipalidad Provincial de Maynas y a SEDA LORETO la necesidad de priorizar los problemas de los vecinos, siendo uno de las más apremiantes el acceso a los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

Mediante una consultoría externa especializada la Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo una evaluación general del problema del acceso a los servicios de saneamiento en áreas rurales, la misma que estuvo a cargo del ingeniero William L. Sears, A.V., del Programa de Voluntarios de la Cooperación Canadiense (CESO), quien elaboró el informe denominado"Evaluación del Servicio de Agua Potable en Áreas Rurales", en el marco del Proyecto de Apoyo a la Reforma del Sector Público en el Perú. Dicho estudio se efectuó mediante una evaluación comparativa de determinadas plantas de agua seleccionadas por la Defensoría del Pueblo, a fin

de determinar sus características, necesidades y su desempeño objetivamente considerado.

El informe concluye que las cifras de desabastecimiento de agua en las áreas rurales son alarmantes. Recomienda diversas medidas en función de los casos concretos materia de estudio, así como el establecimiento de controles por parte de la Defensoría del Pueblo para proteger las fuentes de abastecimiento y de distribución. Asimismo, resalta que la mayor parte de áreas distintas a las de Lima no cuentan con equipos de tratamiento de aguas residuales, por lo que en la medida que se arrojan los desperdicios a las acequias, ríos y canales, existe un grave problema con la calidad del agua en dichas áreas.

La Defensoría del Pueblo ha efectuado diversas gestiones ante las EPS y la SUNASS con el fin de apuntar a la solución de los diversos problemas que se presentan. En la provincia de Trujillo, por ejemplo, se han recibido numerosas quejas por interrupciones arbitrarias de este servicio público, fundamentalmente contra la Empresa SEDALIB S.A.[9].

Es común, asimismo, la atención de los denominados casos sociales. Se ha denominado así a los petitorios de apoyo de personas de muy bajos ingresos que han sufrido la interrupción y, eventualmente, el corte de los servicios básicos de agua y alcantarillado sanitario y tienen serias dificultades para recuperarlos. En estos casos, la Defensoría del Pueblo ha brindado apoyo para terminar con situaciones de suspensión del servicio.

Por otro lado, los conflictos entre barrios, asociaciones de vivienda, asociaciones o grupos de comerciantes, entre otros, muchas veces generan problemas de acceso a la instalación de conexiones para el suministro de agua potable o para alcantarillado, debido a que grupos de vecinos que originalmente efectuaron a su costo obras generales y secundarias se oponen a que dichas obras beneficien finalmente a posibles nuevos usuarios. La Defensoría del Pueblo ha intervenido en estos casos como mediadora y conciliadora entre estos grupos para evitar que estos conflictos limiten el acceso a los servicios públicos de saneamiento a una de las partes en pugna.

---

9 Cabe precisar que en las zonas rurales de los departamentos de La Libertad y Cajamarca, el servicio de agua es administrado por las mismas municipalidades y en algunos sectores por Juntas Administradoras.

Facturaciones o cobros excesivos y arbitrarios

Diversos reclamos por facturaciones o cobros excesivos se originaron en la colocación de medidores deficientes, o que devinieron en tales, por defecto de origen o falta de un adecuado mantenimiento.

En otros casos, ha sido la micromedición la causa de un impacto inicial negativo en los usuarios. Al recibir facturaciones por montos elevados a los que no estaban acostumbrados, los usuarios debieron modificar sus hábitos de consumo o cuidar mejor del estado de sus instalaciones internas. Muchos de los reclamos y quejas fueron resultado de dicho impacto inicial.

La Defensoría del Pueblo ha efectuado gestiones para la solución de casos mediante aferición de medidores e inspecciones de instalaciones internas y de fugas de agua invisibles, efectuadas por las EPS. Dichas medidas han conducido en muchos casos a detectar con precisión el origen de consumos excesivos de los usuarios o, facturaciones o cobros excesivos que no correspondían a los consumos reales.

En Cusco, los casos más comunes recibidos por nuestra Oficina Regional son los relacionados con el incremento en las facturaciones de recibos de pago, lo que en dicho lugar muchas veces ocurre por fugas causadas por deterioro de las instalaciones.

Cabe resaltar que en la práctica la pericia de aferición es realizada en el laboratorio de SEDAPAL ubicado en la planta de La Atarjea, lo cual contradice lo señalado por la Directiva de Contrastación de Medidores expedida por la SUNASS. Ante tal situación, la Defensoría del Pueblo considera que mientras no exista posibilidad de que la aferición sea ejecutada por una empresa contrastadora independiente elegida por el usuario, ésta debería efectuarse en presencia del funcionario de SUNASS como garantía de imparcialidad.

En Trujillo, la empresa SEDALIB S.A. ha venido emitiendo facturaciones que no se ajustan a lo dispuesto en la Resolución de Supertintendencia Nº 1002-98/SUNASS "Directiva de contrastación de medidores de agua potable", en lo referente a la aplicación de los promedios de las últimas seis lecturas tomadas válidamente. Esto originó que muchos usuarios con lecturas por debajo del consumo mínimo, sean perjudicados con asignaciones de consumo. A este respecto, la Defensoría del Pueblo recomendó al Gerente General de la empresa se sirvan tomar las medidas correctivas que permitan consignar las lecturas menores al consumo mínimo, a fin de evitar el perjuicio de los usuarios. La empresa informó que conforme a

las diversas recomendaciones y jurisprudencia del Tribunal de la SUNASS, esto no era posible. No obstante, el pronunciamiento de la SUNASS determinó que la empresa debía recoger la recomendación hecha por la Defensoría del Pueblo, es decir, que a los usuarios que registren lecturas menores al consumo mínimo, se les considere este último como lectura válida para poder promediar las diferencias de lecturas.

SEDALIB S.A., también consignaba en las facturaciones el concepto de renovación de conexiones a aquellos usuarios a los que se les había cambiado las conexiones domiciliarias de agua potable y/o alcantarillado, las mismas que por su antigüedad necesitaban ser renovadas para poder brindar una adecuada prestación del servicio público. Este cobro se efectuaba no obstante lo dispuesto en la Ley General de Servicios de Saneamiento, que establece como obligación de las entidades prestadoras operar y mantener las instalaciones y equipos en condiciones adecuadas para prestar el servicio de agua potable o alcantarillado.

La Defensoría del Pueblo recomendó al Gerente General de la empresa que no se continúe cobrando por concepto de cambio de conexiones domiciliarias, al no estar autorizado por la Ley General de Servicios de Saneamiento ni por su Reglamento, por lo que constituiría un cobro arbitrario. La SUNASS se pronunció confirmando la recomendación de la Defensoría del Pueblo y disponiendo que la empresa SEDALIB S.A. se abstenga de cobrar a sus usuarios la renovación de conexiones domiciliarias de agua potable y alcantarillado sanitario. La empresa ha acogido la recomendación.

Asimismo, el flujo de aire en las tuberías domésticas en zonas de suministro no continuo, dio origen a diversas quejas por ocasionar registros erróneos en los medidores, por diferencia de lecturas. De otro lado, las quejas de quienes no tienen medidor suelen estar referidas a que las asignaciones distritales de consumo de agua resultan económicamente excesivas.

En el Callao, los problemas más frecuentes en cuanto al servicio de agua potable también están referidos a la facturación, pues los usuarios consideran que su consumo real es mucho menor que el facturado. Los casos que han sido presentados ante la Defensoría del Pueblo por la negativa de la población de permitir la instalación de medidores de consumo de agua cuestionan dichos instrumentos por considerar que no registran el consumo real.

La falta de cumplimiento en el pago de la obligación principal y de los intereses y moras por parte de los usuarios, debido a las referidas causas, produce con frecuencia la suspensión del servicio. En muchos casos, la Defenso-

ría del Pueblo ha intercedido a favor de los usuarios para la obtención de un tratamiento especial mediante el fraccionamiento de sus deudas. Asimismo, ha manifestado a las EPS, principalmente a SEDAPAL, su preocupación por la inequidad resultante de los casos de edificaciones multifamiliares, quintas y similares con un solo suministro, pues los usuarios cumplidores en sus pagos son perjudicados por los morosos. Se ha manifestado con claridad la necesidad de evaluar el problema a fin de encontrar solución a las múltiples quejas que se plantean a este respecto, mediante la facturación individualizada.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo ha llevado a cabo una importante función orientadora de los usuarios respecto a sus derechos y al procedimiento administrativo para la solución de sus reclamos por facturaciones o cobros excesivos.

Calidad del agua

La calidad del agua tiene un impacto directo en la salud de la población. Como se ha señalado, sin el debido tratamiento, el agua es fuente de transmisión de enfermedades gastrointestinales, entre otras. Muchos de los abastecedores que utilizan cisternas y/o pozos de distribución venden el agua sin la debida cloración y sin cumplir con las demás condiciones sanitarias requeridas para el servicio. En otros casos la contaminación del agua se encuentra en la fuente misma.

También se han atendido diversos casos en los que se ha podido constatar la necesidad de mayor fiscalización del organismo regulador en cuanto a la medición de los niveles de cloro residual, turbiedad y presencia de coliformes y otras sustancias tóxicas.

En Cusco, la Defensoría del Pueblo ha ejecutado constantemente la supervisión de la calidad de agua conjuntamente con el Ministerio de Salud, levantando muestras que luego son enviadas a los laboratorios de la Universidad Nacional San Antonio Abad para el análisis correspondiente. La respuesta de SEDA Cusco y del Ministerio de Salud ante las recomendaciones de la Defensoría del Pueblo ha sido muy positiva.

Asimismo, nuestra institución ha efectuado una evaluación general del problema de la calidad del agua en el Perú mediante una consultoría externa especializada. El"Informe sobre Calidad del Agua Potable en el Perú", elaborado por el doctor Jorge Berríos Allison, analiza principalmente el tema de la calidad del agua luego de revisar el marco legal e institucional del sector saneamiento; los problemas de cobertura de los servicios de

agua y de alcantarillado, así como de tratamiento de aguas residuales; la continuidad del servicio y la cantidad de agua suministrada.

En cuanto a la calidad del agua, dicho informe considera tanto las condiciones del afluente, como aspectos vinculados a los costos de tratamiento y a la regulación, vigilancia y fiscalización, efectuando además un diagnóstico de problemas tales como la situación financiera de las EPS y la participación de los usuarios.

Entre las conclusiones de su trabajo se destacan los problemas de cobertura del servicio; los bajos índices de continuidad y calidad del agua; la contaminación minera, industrial y urbana; la situación financiera de las EPS; la insuficiencia de lo recaudado mediante tarifas; los impedimentos regulatorios al desarrollo de pequeñas empresas locales que gozan de fuente propia y financiamiento autogestionado; la vulnerabilidad de la población urbana no cubierta por el sistema de abastecimiento, en cuanto a los niveles de calidad de agua que se les suministra mediante camiones cisterna y desde pozos de distribución y la necesidad de hacer públicos los índices de calidad de agua de los proveedores.

El estudio concluye con sugerencias de acción defensorial en el corto y en el mediano plazo.

Por su parte, nuestra Oficina Regional de Huancayo inició una investigación especial sobre la calidad del agua para consumo humano con el apoyo técnico especializado de la Dirección Ejecutiva de Salud Ambiental. Esta investigación comprende las provincias de Huancayo, Concepción, Jauja, Chupaca, San Ramón, Satipo y el distrito de Villa Rica.

Con esta investigación se comprobó que las Empresas Prestadoras de Servicios de las localidades materia de investigación, no garantizan la continuidad y calidad del servicio de agua potable y alcantarillado dentro de su ámbito de atención, pues las interrupciones del servicio no son comunicadas a los usuarios o en todo caso, se les comunica sin la debida anticipación, infringiendo lo dispuesto en el artículo 13º de la Ley General de Servicios de Saneamiento. En atención a ello, se emitieron recomendaciones a las empresas y a las Juntas Administradoras de Satipo[10] y San Martín de Pangoa, a fin de que se corrijan las anomalías anotadas.

---

10 En Satipo, el suministro del agua potable y alcantarillado es atendido por la EPS Selva Central, entidad bajo la administración de las municipalidades distritales y provinciales de Oxampampa, Chanchamayo y Satipo.

Sin embargo, las empresas no han asumido el problema con responsabilidad, pues con excepción de las EPS Selva Central, no han implementado las medidas correctivas para garantizar la continuidad y calidad del agua potable.

d) Principales logros y dificultades

La Defensoría del Pueblo ha mantenido un trabajo coordinado con las empresas, los organismos reguladores y los consumidores y sus gremios. Al margen de los datos cualitativos de satisfacción de casos resueltos, el principal logro ha sido establecer canales de diálogo entre las partes.

En líneas generales se puede afirmar que tanto en Lima como en otras provincias, la SUNASS y las EPS han brindado colaboración para efectuar inspecciones, afericiones y controles de fugas invisibles para la detección de facturaciones o cobros excesivos. Se ha constatado disponibilidad para otorgar fraccionamientos de deudas en condiciones favorables a los usuarios. En general, se puede afirmar que la Defensoría del Pueblo ha podido cumplir un importante rol de mediación y persuasión logrando compromisos creativos por parte de las EPS y los usuarios.

Sin embargo, en Ayacucho la respuesta de las EPS sigue siendo burocrática y lenta, mientras en Huancayo, se han presentado dificultades entre abril y julio del año 2000, sobre todo por la poca disposición de las entidades prestadoras del servicio para brindar información, en especial SEDAM-Huancayo.

La actual estructura del sector permite que las EPS tengan competencia sobre determinadas áreas a las que por diversas razones se niega los servicios de saneamiento. El reconocimiento que la SUNASS da a una EPS le otorga a esta última un monopolio legal que impide el reconocimiento de otra entidad que quiera prestar el servicio, por lo que las localidades son forzosamente incorporadas a la cobertura de una empresa reconocida.

La Defensoría del Pueblo puede contribuir con la investigación de la viabilidad de otro orden de empresas locales que pueda coexistir con las EPS para satisfacer la necesidad de acceso de ciertas poblaciones al servicio de saneamiento. Asimismo, puede realizar gestiones en nuevos campos de actuación como son el control de pérdidas de agua en las redes de distribución, de las operaciones de saneamiento efectuadas por instituciones que no son EPS, o conexiones clandestinas.

La participación de la Defensoría del Pueblo en el acceso a los servicios públicos de saneamiento se ha visto limitada en determinados casos por las dificultades económicas de los usuarios y en otros, por la ausencia de facilidades técnicas en áreas determinadas. En efecto, muchas veces son las dificultades económicas de los solicitantes de obras de conexión, cuyo costo es de cargo de los mismos, las que hacen imposible la prestación del servicio, limitando así el apoyo que puede prestar nuestra institución.

La imposibilidad económica de ciertos usuarios para pagar incluso los programas de fraccionamiento concedidos por la empresa en condiciones blandas, determina que no puedan recuperar el acceso a los servicios de saneamiento. Otras veces son los niveles y condiciones técnicas que rigen en determinada área territorial para un servicio específico, los que imposibilitan transitoria o definitivamente el acceso a dicho servicio.

Los conflictos entre grupos de vecinos a los que nos hemos referido son también una grave dificultad, ya que los que han efectuado a su costo obras generales y secundarias se sienten con el derecho a oponerse a que dichas obras beneficien a posibles nuevos grupos humanos, aunque las redes hayan sido transferidas y actualmente pertenezcan a las EPS. Esta actitud muy arraigada en dichos grupos vecinales constituye una seria dificultad en la labor de mediación de la Defensoría del Pueblo.

En cuanto a facturaciones o cobros excesivos, la Defensoría del Pueblo ha coadyuvado a la resolución de diversos casos particulares a favor de los usuarios. Ello ha sido el resultado de una adecuada orientación a estos últimos a fin que se mantengan atentos a la necesidad de afericiones de medidores y de inspecciones de instalaciones internas, así como a la presencia de flujos de aire en las tuberías domésticas en zonas de suministro no continuo.

Cabe destacar que la solución de casos también ha sido resultado de la atención puesta en factores de cobranza indebida, como, por ejemplo, la aplicación de tarifas comerciales en lugar de domésticas, la aplicación errónea de asignaciones distritales de consumo de agua, o la facturación por promedios y no en base a asignaciones.

e) Perspectivas

La Defensoría del Pueblo considera conveniente orientar todas sus actuaciones defensoriales a la búsqueda de soluciones integrales que beneficien a toda una colectividad. Así, se ha planteado incidir en las visitas

a las EPS. En Ayacucho se ha constatado que el contacto directo y persuasivo es muy importante para la realización de los fines de la institución. En Cusco, nuestra Oficina Regional continuará con las actividades de supervisión a fin de que el abastecimiento del servicio de agua potable sea óptimo sin que la Empresa SEDA-CUSCO realice cobros indebidos o cobros por servicios no prestados.

La Defensoría del Pueblo se ha planteado también priorizar los problemas de los vecinos de Maynas, buscando efectuar coordinaciones con SEDA Loreto sobre los problemas básicos que afectan a la población de diversas zonas de la amazonía, fundamentalmente en su salud.

La actual estructura del sector permite que las EPS tengan competencia sobre determinadas áreas a las que por diversas razones se niega los servicios de saneamiento. El reconocimiento otorgado por la SUNASS a una EPS implica el monopolio legal de esta última, lo que impide el reconocimiento de otra entidad que quiera prestar el servicio, por lo que las localidades son forzosamente incorporadas a la cobertura de una empresa reconocida.

La Defensoría del Pueblo puede contribuir con la investigación de la viabilidad de otro orden de empresas locales que pueda coexistir con las EPS para satisfacer la necesidad de acceso de ciertas poblaciones al servicio de saneamiento.

Asimismo, nuestra institución puede llevar a cabo gestiones en nuevos campos de actuación como son el control de pérdidas de agua en las redes de distribución, de las operaciones de saneamiento efectuadas por instituciones que no son EPS, así como de conexiones clandestinas.

La Defensoría del Pueblo deberá seguir difundiendo los programas de ahorro de agua mediante la micromedición y la necesidad de modificar hábitos de consumo de la población.

Además, se ha previsto efectuar una investigación destinada a conocer los mecanismos o programas específicos de las EPS para la solución de los problemas de usuarios en precaria situación económica.

También se ha proyectado hacer los mayores esfuerzos para evaluar y encontrar solución a los casos ya reseñados de edificios multifamiliares, quintas y similares en los que las unidades de uso solicitan facturación individualizada.

En este sentido, resulta fundamental realizar campañas de educación y capacitación de los ciudadanos sobre sus derechos y los mecanismos que tienen para efectuar sus reclamos.

Son diversos y complejos los problemas que nuestra institución deberá abordar en la medida que lo permitan sus recursos de personal e infraestructura. Tales son los casos de la supervisión sanitaria de la calidad del agua que suministran las EPS, la distribución de agua a asentamientos humanos desde pozos particulares y mediante camiones cisterna, la protección del agua en las fuentes originales de captación frente a la contaminación de terceros (especialmente las empresas mineras e industriales) y el tratamiento de aguas residuales.

La Defensoría del Pueblo insistirá en que se hagan públicos y se difundan los resultados de las pruebas de la autoridad de Salud respecto a la calidad del agua que brindan las EPS y otras entidades proveedoras. Así mismo, se proyecta realizar una campaña de capacitación y toma de conciencia contra la venta de agua no tratada para consumo de la población, debido al gran peligro que ello significa para su salud y bienestar.

Finalmente, se ha previsto evaluar los problemas relacionados con el tratamiento de los sistemas de alcantarillado, ya que la situación del suministro de agua potable no puede ser adecuadamente tratada sin eliminar el problema de contaminación asociado a los sistemas de desagüe. Nuestra Oficina Regional de Huancayo ha previsto realizar una investigación sobre la calidad y continuidad del servicio de agua potable.

4.3. Servicio de Energía Eléctrica

a) Diagnóstico

Durante el período que comprende el presente Informe, la Defensoría del Pueblo ha tenido como una de sus principales líneas de trabajo, la referida a la supervisión de la adecuada prestación del servicio público de electricidad.

En este sector existen hasta cinco organismos que reúnen competencias en materia de regulación. Así tenemos que, por ejemplo, el Ministerio de Energía y Minas es competente en la formulación de políticas y la elaboración de normas y reglamentos; el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, es competente en materia de fiscalización del cumplimiento de normas relativas a la calidad y eficiencia del servicio

brindado al usuario; a la Comisión de Tarifas de Energía - CTE le corresponde determinar el importe de las tarifas; por su parte, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual – INDECOPI, supervisa el cumplimiento de las normas de libre competencia en el sector, y finalmente, los Comités de Operación Económica del Sistema - COES tienen a su cargo la coordinación de las operaciones, para garantizar la seguridad del abastecimiento de energía y el mejor aprovechamiento de los recursos energéticos.

La coexistencia de cinco instituciones destinadas a regular la actividad del sector eléctrico, no implica necesariamente que por esta sola razón dicho sector esté mejor regulado. Por el contrario, cabe pensar que estas instituciones podrían estar duplicando esfuerzos, o en todo caso, llegar a tener opiniones discrepantes sobre los mismos temas. Por ello, en julio del 2000 se promulgó la Ley N° 27332, denominada Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en cuya tercera disposición complementaria se señala que a más tardar el 31 de diciembre del año 2000 la Comisión de Tarifas de Energía – CTE y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, se integrarán en un solo organismo regulador, cuya denominación será OSINERG. Esta disposición, destinada a reducir el número de instituciones reguladoras en el sector, aún no ha sido puesta en práctica.

En el sector eléctrico, el proceso de privatización y transferencia de los activos de las empresas de generación y distribución eléctrica se inició en 1994, permaneciendo hasta la fecha aún inconcluso. Para el inicio del proceso privatizador no fue óbice que aún no existiese un organismo regulador, ni un Sistema Supervisor de la Inversión en Energía. Las primeras privatizaciones se llevaron a cabo sin haberse constituido el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, hecho ocurrido recién el 31 de diciembre de 1996. Del mismo modo, el marco regulatorio se ha ido complementando con posterioridad al inicio del proceso de privatización; ejemplo de lo indicado es la promulgación de la Ley Antimonopolio y Antioligopolio del Sector Eléctrico en noviembre de 1997 y la promulgación de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, en julio del 2000.

La actividad de las empresas prestadoras se ha caracterizado por la expansión de las redes y el consecuente incremento de la cobertura del servicio. En 1990 el número de clientes del servicio público de electricidad era de 1’861,519, mientras que en 1999 fue de 3’217,048. Igualmente, el número de clientes en 1999 representa un incremento del 5,4% y 8,7% en

relación a los años 1998 y 1999, respectivamente[11]. Este incremento en la cobertura ha permitido mejorar significativamente la calidad de vida y las posibilidades de desarrollo local. Debe advertirse sin embargo, que las concesionarias basaron la ampliación de la cobertura del servicio en la instalación de redes preferentemente aéreas, por tener un menor costo que la instalación del cableado subterráneo. Este hecho, sumado a una débil supervisión en la calidad del trabajo realizado por las empresas de servicios encargadas de la instalación de las redes, generó la existencia de numerosas situaciones de riesgo para la integridad de las personas y sus bienes. La eliminación de los puntos de riesgo ha sido y es una de las principales preocupaciones de la Defensoría del Pueblo.

b) Objetivos y prioridades

El trabajo desarrollado por la Defensoría del Pueblo durante el período materia de análisis, en relación al Servicio Público de Electricidad, consideró como una de sus principales prioridades la protección de la integridad de las personas y sus bienes frente a los riesgos de electrocución por deficiencias en las instalaciones de planta externa de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones. En este aspecto se dio prioridad a la situación de los pobladores de las ciudades del interior del país, atendiendo a la mayor y mejor posibilidad de supervisión del cumplimiento de las normas técnicas de calidad que se presenta en la ciudad capital, y al compromiso asumido por las empresas prestadoras de la ciudad de Lima para eliminar puntos de riesgo.

La difusión de los derechos de los usuarios fue una de las principales prioridades en el trabajo de la Adjuntía para los Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo, respecto del servicio de electricidad. En tal sentido, deben mencionarse los Foros y Talleres desarrollados en el Cono Norte de Lima y en la ciudad de Iquitos, así como la participación de funcionarios de la Adjuntía en diversos eventos organizados por asociaciones de usuarios, en los que se trataron temas relativos a los derechos de los usuarios del servicio público de electricidad; por ejemplo, la seguridad de las instalaciones eléctricas, el derecho a las contribuciones reembolsables y el procedimiento de reclamo.

Finalmente, debe mencionarse que otro tema prioritario es el del acceso al servicio, el mismo que no solamente está referido a la ampliación de la

---

11 En Anuario Estadístico 1999 de la Comisión de Tarifas de Energía, página 53.

cobertura e instalación de nuevas redes eléctricas, sino también al derecho de los ciudadanos de escasos recursos económicos de contar con el servicio.

c) Actuaciones más relevantes

Acceso al servicio de energía eléctrica

Uno de los problemas más importantes que han presentado los usuarios del servicio público de electricidad a la Defensoría del Pueblo está referido a las dificultades que enfrentan para acceder al servicio en zonas rurales y en asentamientos humanos. Este problema ha sido afrontado por nuestra Oficina Regional del Callao, en atención a los requisitos y exigencias de la empresa EDELNOR S.A.A., referidas principalmente a la formalización de los asentamientos humanos solicitantes.

El problema de acceso al servicio es la principal línea de trabajo en Piura, donde a través de nuestra Oficina Regional de esa ciudad se ha atendido los reclamos de los pobladores de diversos asentamientos humanos que no reciben el servicio por no contar con el título de propiedad del bien inmueble habitado. Este requisito es exigido por la Ley de Concesiones Eléctricas.

En los distritos de la sierra del departamento de La Libertad y Cajamarca, a diferencia de las zonas urbanas, el acceso al servicio de energía eléctrica es bastante limitado.

En Trujillo la empresa no ha dado oportuna atención a las solicitudes de nuevos suministros o de alumbrado público, motivo por el cual los usuarios acudían a la Defensoría del Pueblo. La institución envió un oficio dirigido al Gerente General de la empresa Hidrandina solicitando información sobre los motivos de la dilación y recomendando la atención oportuna. La empresa se comprometió a cumplir en determinados plazos, los mismos que fueron cumplidos.

Deficiencias en la prestación del servicio

El mantenimiento de las instalaciones eléctricas externas por parte de SEAL en Arequipa y en especial de la calidad de la prestación del servicio de alumbrado público, ha sido uno de los principales problemas en este servicio, que por lo demás, se ha repetido en otras provincias y departamentos. La tramitación de los reclamos sobre esta materia tiene resultados favorables cuando se trata de reparaciones locales; en estos casos, la

empresa procede a realizar los mantenimientos y reposiciones solicitadas con poca demora. Por el contrario, la situación en zonas alejadas se presenta más compleja.

En el Callao, se han presentado numerosos casos de deficiencias en la prestación del servicio de alumbrado público, así como problemas de bajas de tensión. Este último, es un problema que tiene importantes repercusiones en lo referente a la seguridad de las personas y sus bienes. Las variaciones bruscas de tensión deterioran, afectan y hasta impiden el funcionamiento de los artefactos electrodomésticos. Similares reclamos se han presentado en nuestra Oficina Regional de Huancayo.

La Oficina Regional del Callao ha recibido también quejas sobre cambios inconsultos de cableado subterráneo por aéreo, sin que se hayan realizado campañas simultáneas de prevención de los riesgos que estas nuevas instalaciones podrían tener para la población.

En el Cusco, la Oficina Regional ha realizado visitas itinerantes a diversas provincias para verificar los reclamos sobre deficiente prestación del alumbrado público. Los usuarios, además de reclamar sobre este aspecto, exigen que las empresas no cobren por ese rubro en los casos en que el servicio no es prestado efectivamente.

En algunas ciudades, como Iquitos, las empresas han instalado medidores colectivos; así la empresa Electro Oriente ha instalado estos medidores en los asentamientos Ollantay, Villa María del Triunfo, Rony Valera, Joaquín Abensur y Cahuide. Esta práctica genera problemas para los usuarios que cumplen con el pago, dado que en caso de incumplimiento de algunos usuarios, la empresa ha llegado a suspender el servicio a todos los atendidos por el medidor colectivo, incluyendo a los usuarios que sí habían pagado el servicio.

Otro problema que ha venido afectando a los usuarios, ha sido la interrupción arbitraria del servicio de energía eléctrica. En Huancayo, nuestra Oficina Regional ha atendido quejas y consultas sobre este tema, por lo que se han realizado visitas inopinadas y coordinaciones con las autoridades y funcionarios del sector. Así, en Satipo, la Oficina Regional de Huancayo tuvo que realizar coordinaciones con OSINERG para resolver problemas que afectaban seriamente a dicha localidad.

En Arequipa, la empresa concesionaria del servicio de electricidad SEAL S.A. muestra una actitud colaboradora, habiéndose identificado los

canales adecuados para tratar los problemas concretos. La empresa suele cumplir con informar en los plazos fijados, aun cuando en ocasiones demora en responder, por lo que es necesario reiterar los pedidos de informe. De otro lado, algunas respuestas, al ser demasiado escuetas o técnicas, obligan a solicitar ampliaciones o aclaraciones. Asimismo, con frecuencia se han hecho necesarias las reuniones de conciliación a fin de resolver los reclamos planteados por los usuarios, destacándose que se busca un trato directo entre la empresa y los usuarios.

A diferencia del año pasado, los casos de consumo excesivo de energía domiciliaria y los referidos a la dilación en dar respuesta escrita a los reclamos, así como la mala atención a los usuarios, entre otros, se han presentado con poca frecuencia y en su mayoría han encontrado resultados positivos luego de realizar las gestiones respectivas.

Seguridad y riesgos en instalaciones eléctricas

La Defensoría del Pueblo realizó, a través de un consultor externo especializado, una investigación para detectar y documentar problemas referidos a la seguridad de las instalaciones de planta externa de los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y televisión por cable en diversas ciudades del interior del país.

Es así que durante el año 2000 se realizaron viajes a diecisiete ciudades con la finalidad de supervisar la planta externa y redes de las empresas prestadoras de servicios públicos, con la finalidad de identificar puntos de riesgo para la seguridad de las personas y sus bienes.

Se realizaron visitas a las ciudades de Arequipa, Moquegua, Tacna, Ica, Pisco, Cusco, Trujillo, Chimbote, Huaraz, Caraz, Carhuaz, Puno, Juliaca, Huancayo, Jauja, Concepción y Pucallpa, detectándose la existencia de situaciones de riesgo en todas ellas, las mismas que aparecen debidamente documentadas en los once informes técnicos emitidos al respecto.

La investigación desarrollada por la Defensoría del Pueblo tuvo como resultado un informe, en el cual se resalta la urgencia de que las empresas prestadoras del servicio de electricidad adopten medidas inmediatas para reducir, y de ser posible, eliminar los riesgos.

Estas constataciones evidencian algunas limitaciones en el desempeño de la función normativa a cargo del Ministerio de Energía y Minas, principalmente en lo referente al notorio retraso en la aprobación de un

nuevo Código Nacional de Electricidad, y a las reiteradas revisiones y postergaciones para la entrada en vigencia de normas técnicas referidas a la calidad de los servicios.

Igualmente, la Defensoría del Pueblo aprecia que es necesario evaluar y reforzar el desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG, en materia de fiscalización, particularmente en lo referente al cumplimiento de las normas relativas a la seguridad y calidad del servicio.

OSINERG ha desarrollado durante el período que se informa una campaña de difusión de los deberes y derechos de los usuarios del servicio público de energía eléctrica con relación al tema de la seguridad, mediante el tríptico titulado "¿Cómo prevenir accidentes en el uso de electricidad?", en el que se imparten recomendaciones a los usuarios para la prevención de accidentes dentro y fuera del hogar. Igualmente, ha celebrado convenios con diversos municipios para la difusión de recomendaciones destinadas a prevenir accidentes por electrocución.

Si bien ambos esfuerzos resultan muy positivos, la Defensoría del Pueblo considera que también sería conveniente que el organismo regulador amplíe sus competencias en materia de fiscalización, principalmente en lo que concierne al cumplimiento de las normas del Código Nacional de Electricidad y la norma técnica de calidad del servicio. Igualmente, sería conveniente que el organismo regulador aplique las sanciones que el ordenamiento normativo les permite para los casos de incumplimiento que generen daños o riesgos para la seguridad de las personas y sus bienes.

Del mismo modo, a partir de la información obtenida de los ciudadanos residentes en las ciudades del interior del país, la Defensoría del Pueblo ha realizado importantes acciones para enfrentar este problema. Así por ejemplo, se realizaron jornadas en diferentes distritos de la provincia de Arequipa, comprendiendo zonas residenciales, comerciales, pueblos jóvenes y asentamientos humanos, a efecto de verificar la calidad de las instalaciones, detectándose serias irregularidades y puntos críticos.

En Ayacucho, nuestra Oficina Regional ha realizado un trabajo conjunto con la empresa Electrocentro S.A. efectuando visitas inspectivas de identificación de puntos de riesgo. La Defensoría del Pueblo ha emitido las recomendaciones y advertencias a los ciudadanos involucrados, a las municipalidades y a la empresa prestadora. Este tema, sin embargo, constituye una materia de complejo desarrollo pues compromete propiedades, presupuestos elevados y la intervención de la autoridad municipal.

Cobros en exceso

Un tema que ha generado múltiples reclamos tanto en Lima como en otras ciudades del país, ha sido el incremento de los importes facturados por el servicio, luego del cambio del equipo de medición.

En Cusco, la Oficina Regional ha priorizado el fortalecimiento de mecanismos rápidos de solución a estos problemas, así como la difusión entre los usuarios de sus derechos y obligaciones. También se han realizado esfuerzos para acercar a las instituciones con los ciudadanos, a fin de que las primeras conozcan los problemas de la zona y los usuarios conozcan las razones de las empresas. Para el efecto se han desarrollado charlas informativas que contaron con la participación de la población y de los representantes de las empresas.

Nuestra Oficina Regional con sede en Trujillo, recibió numerosas quejas contra la Oficina de Normalización de la Empresa Hidrandina S.A., debido a que, con la finalidad de reducir el índice de morosidad de sus clientes, pretendió efectuar cobros omitiendo cumplir las disposiciones referidas al cobro de deudas por consumo de energía eléctrica efectuado por personas distintas al propietario, señaladas en la Resolución Nº 029-95-EM/DGE. En atención a recomendaciones de la Defensoría del Pueblo, la empresa procedió de acuerdo a lo dispuesto en dicha resolución y aplicó los correctivos necesarios para que el hecho no se repita.

En Arequipa, existieron quejas referidas a la exigencia de la empresa prestadora para que los usuarios adquieran nuevas cajas de seguridad para los equipos de medición. Nuestra Oficina Regional de Arequipa, inició gestiones, así como reuniones de conciliación entre el personal técnico y profesional de la empresa por un lado y los recurrentes por el otro. Se buscaba así que el usuario entienda la necesidad y los beneficios que le supone la adquisición de este equipo de seguridad y que la empresa, por su parte, rebaje el costo del referido equipo de seguridad al mínimo, otorgando facilidades para su pago.

Indebida limitación a las devoluciones de lo pagado en exceso

Diversos usuarios del servicio público de electricidad han cuestionado la limitación a la devolución de los importes cobrados en exceso, impuesta por el OSINERG y las empresas prestadoras del servicio de electricidad, mediante la indebida aplicación del plazo contenido en el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 716. Según los usuarios, de esta manera se

limitaba su derecho a sólo lo pagado durante el último año. Los cobros en exceso se originan, fundamentalmente, en errores cometidos por las mismas empresas en la medición del servicio o en la facturación del mismo.

La posición del OSINERG y de las empresas concesionarias se sustenta en una Directiva aprobada por el propio OSINERG, mediante la cual, aplican el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 716 a los reclamos por reintegro de lo pagado en exceso. El único efecto de esta aplicación es limitar el plazo de devolución al último año. Los usuarios, por su parte, se amparan en la Ley de Concesiones Eléctricas y en su Reglamento, que son normas especiales sobre la materia, que no contienen plazo alguno que limite su derecho a que se les devuelva el íntegro de lo pagado en exceso.

En efecto, el artículo 92º de la Ley de Concesiones Eléctricas, no contiene un plazo que limite los reintegros, y no por olvido u omisión, sino por haberlo decidido así el legislador. La modificación del texto original del artículo 181° del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas, corrigiendo la pretensión de limitar los reintegros al plazo de un año, ratifica esta voluntad.

La norma 1.13 de la Directiva Nº 001-1999-OS-CD, al pretender introducir el plazo de prescripción previsto por el artículo 29º del Decreto Legislativo Nº 716 a los reclamos de reintegro de lo cobrado en exceso por las empresas concesionarias, contraviene lo dispuesto por el artículo 92º de la Ley de Concesiones Eléctricas, que constituye la ley especial sobre la materia.

La Defensoría del Pueblo emitió la Resolución Defensorial Nº 30-2000/DP, mediante la cual aprueba el Informe Defensorial Nº 41 denominado"Plazo para la devolución de lo indebidamente pagado en el servicio público de energía eléctrica". En este informe se recomienda a los miembros del Consejo Directivo del OSINERG dispongan la modificación de la norma 1.13 de la Directiva N° 001-99-OS/CD, eliminando la referencia hecha a la aplicación del artículo 29° del Decreto Legislativo N° 716, dejando de lado la práctica de invocar el referido artículo en los reclamos por reintegros de lo pagado en exceso, interpuestos por los usuarios del servicio público de electricidad.

La Resolución fue remitida al Ministro de Energía y Minas, al Presidente de la Comisión de Energía, Minas y Pesquería del Congreso de la República, al Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG) y a los Gerentes Generales de las empresas distribuidoras del servicio público de energía eléctrica.

En respuesta, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía – OSINERG remitió el Oficio N° 2686-2000-OSINERG-GE, fechado el 26 de setiembre del 2000, al que adjuntó el Informe elaborado por la Gerencia de Electricidad de dicho organismo N° 47-2000-OSINERG-GE. En dicho informe, manifiestan conocer las resoluciones dictadas por el Poder Judicial en las que se reconoce el derecho del usuario a que se le reintegre el total cobrado en exceso por la empresa concesionaria, pero por estimar que el tema aún requiere de una determinación final en sede judicial"el Organismo se mantiene a la espera de una sentencia que se emita en última instancia en alguno de los procesos instaurados, momento a partir del cual el OSINERG adoptará la medida que dicho Poder del Estado dictamine para resolver el tema planteado".

Esta respuesta no ofrecía mayores soluciones para el problema. Por el contrario, implicaba que en tanto el Poder Judicial no emita sentencia en última instancia, OSINERG podría seguir emitiendo resoluciones aplicando el mismo criterio.

Adicionalmente, debe tenerse en consideración que recientes Ejecutorias Supremas han ratificado este criterio. La Resolución dictada el 28 de octubre de 1999 por la Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia de la República, en el expediente N° 284-99-LIMA, establece un nuevo criterio jurisprudencial, según el cual, el artículo 29° del Decreto Legislativo N° 716 no es aplicable al derecho de los usuarios del servicio público de electricidad a que se les reintegren los importes cobrados en exceso por las empresas concesionarias, dado que este derecho no tiene limitación temporal porque no existe norma que lo disponga. Las resoluciones dictadas por la misma Sala de Derecho Constitucional y Social de la Corte Suprema de Justicia, de fechas 23 de junio y 5 de julio del 2000 (dictadas en los expedientes Nº 2283-99 y Nº 0006-2000-LIMA, respectivamente) ratifican expresamente este criterio.

Contribuciones reembolsables en el servicio público de electricidad

En agosto de 1998 se promulgó la Ley Nº 26969, Ley de Extinción de Deudas de Electrificación, a través de la cual se dieron por extinguidos los saldos deudores de las personas naturales beneficiarias de préstamos otorgados con recursos del Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) para obras de electrificación, con excepción de la parte correspondiente a la conexión domiciliaria. Dicha norma estableció además, que se transferían en favor del Estado los derechos de los beneficiarios de los referidos préstamos para percibir el pago de las contribuciones reembolsables por parte de las empresas concesionarias de electricidad.

Muchas de las obras de electrificación ejecutadas durante el período de 1992 a 1994 se hicieron a través de un esquema de cofinanciamiento, es decir, con un 90% aportado por el FONAVI y un 10% aportado por los pobladores. En opinión de las empresas concesionarias, en todos los casos se han transferido en favor del Estado los derechos a percibir el pago por las contribuciones reembolsables.

La Resolución Defensorial Nº 20-2000/DP examina los problemas planteados a partir de la promulgación de la referida Ley de Extinción de Deudas de Electrificación, formula recomendaciones con relación a los mismos y analiza el cumplimiento de la normatividad aplicable y su correcta interpretación.

A través de la mencionada Resolución, la Defensoría del Pueblo recomienda al Ministro de Economía y Finanzas, la emisión de un Decreto Supremo complementario al Reglamento de la Ley Nº 26969, Decreto Supremo Nº 041-99/EF, a fin de que se garantice el derecho de los pobladores a percibir el reembolso de la parte directamente aportada por ellos para la ejecución de la obra y que además, se establezca un nuevo mecanismo para la publicación de los saldos deudores y acreedores.

La Defensoría del Pueblo considera que una correcta interpretación de las normas, permite afirmar que pese a la transferencia de derechos en favor del Estado, en los casos en que existió cofinanciamiento los pobladores mantienen el derecho a percibir de las empresas concesionarias de electricidad el pago por contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra, es decir, sobre el indicado 10%.

La Resolución Defensorial fue remitida al Presidente de la República, al Ministro de Economía y Finanzas, al Presidente de la Comisión de Energía, Minas y Pesquería del Congreso de la República, al Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), a los miembros de la Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda (COLFONAVI) y a los Gerentes Generales de las empresas distribuidoras del servicio público de energía eléctrica.

A sugerencia de la Defensoría del Pueblo, la Comisión Liquidadora del Fondo Nacional de Vivienda (COLFONAVI), remitió una comunicación a la Vice Ministro de Economía, sustentando la conveniencia de la expedición de una norma complementaria al Decreto Supremo Nº 041-99/EM, Reglamento de la Ley Nº 26969, a través de la cual quede clara-

mente establecido que la transferencia de derechos dispuesta a favor del Estado sólo comprende a las obras de infraestructura urbana básica ejecutadas con recursos del FONAVI, garantizando de este modo el derecho de los pobladores a percibir contribuciones reembolsables sobre la parte directamente aportada para la ejecución de la obra.

La emisión del Decreto de Urgencia Nº 074-2000 constituye un importante paso en la dirección recomendada por la Defensoría del Pueblo, en tanto dicta disposiciones para definir los costos de las conexiones domiciliarias de electricidad, así como los saldos individuales por dichos conceptos.

d) Principales logros y dificultades

En el tratamiento de los temas en mención, la Defensoría del Pueblo ha obtenido los logros y enfrentado las dificultades que se indican a continuación:

En el tema de la seguridad de las instalaciones de planta externa de los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y televisión por cable, se ha logrado reunir en once informes técnicos de supervisión, los casos más importantes de riesgo para la seguridad de las personas y sus bienes que ocurren en diecisiete ciudades del interior del país. Estos informes han sido enviados a las empresas responsables de su atención, a fin de que procedan a la brevedad a la eliminación de los puntos de riesgo. Igualmente, copias de dichos informes han sido remitidas a las Oficinas Regionales competentes, para que se efectúe el seguimiento correspondiente.

Con relación al tema del derecho de los usuarios a que se les reintegre el total de los importes cobrados en exceso por las empresas concesionarias, se debe señalar la coincidencia del planteamiento formulado en la Resolución Defensorial N° 30-2000/DP, con el criterio jurisprudencial establecido en las Ejecutorias Supremas sobre la materia, señaladas anteriormente.

En la actualidad, el Organismo Supervisor de la inversión en Energía (OSINERG) ha cambiado positivamente su actitud respecto de este problema, cambio que ha coincidido con el de los miembros de su Consejo Directivo. Así, mediante Oficio N° 016-2001-OSINERG-AAD del 1º de marzo del 2001, se presentó a la consideración de la Defensoría del Pueblo la propuesta de modificación del artículo 92° de la Ley de Concesiones Eléctricas N° 25844, la misma que recoge las propuestas presentadas por nuestra institución en su oportunidad. Las opiniones y sugerencias de la

Defensoría del Pueblo sobre la propuesta de modificación en referencia fueron alcanzadas al OSINERG mediante Oficio N° 48-2001-DP-ASP del 14 de marzo del 2001.

Igualmente, mediante Oficio N° 039-2001-OSINERG-GG del 19 de marzo del 2001, la Gerencia General del OSINERG invitó a la Defensoría del Pueblo a participar en una reunión de trabajo para intercambiar opiniones respecto a la "Directiva sobre el Procedimiento de Recuperos y Reintegros en el Servicio Público de Electricidad" que se encuentra en elaboración. La invitación fue aceptada y la reunión de trabajo se realizó el 10 de abril en las oficinas del OSINERG.

Por otro lado, y en relación al tema de las Contribuciones Reembolsables, la emisión del Decreto de Urgencia N° 074-2000 representa un importante avance en la solución de los problemas que enfrentan los pobladores sobre contribuciones reembolsables, que sigue la línea establecida en la Resolución Defensorial N° 20-2000/DP.

Mediante esta norma se fijan los criterios para la determinación de los costos de las conexiones domiciliarias de electricidad y agua y saneamiento, financiadas con créditos del FONAVI y se dictan las normas necesarias para la determinación de los saldos deudores o acreedores de las conexiones domiciliarias, así como las condiciones para su recuperación.

e) Perspectivas

Se ha previsto intensificar las intervenciones defensoriales en problemas de interés colectivo o general, fundamentalmente en Arequipa, Ayacucho, Callao, Piura y Trujillo, ampliando los niveles de coordinación y persuasión a otras instancias y requiriendo una intervención efectiva del órgano regulador. Asimismo, se pretende proseguir con la generación de una cultura del reclamo a través de la difusión y capacitación en derechos, como elemento determinante en la respuesta organizada de los usuarios.

La Defensoría del Pueblo buscará efectuar las acciones necesarias para lograr que mejore la calidad del servicio de alumbrado público, especialmente en aquellas provincias que tienen grandes sectores rurales o de difícil acceso, como en Cusco, Huancayo e Iquitos.

En relación al tema de seguridad de las instalaciones de planta externa en los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y televisión por cable, se procurará verificar la atención que las empresas prestadoras de

las ciudades del interior del país deberán brindar a las situaciones de riesgo descritas en los once informes técnicos de supervisión. Se espera que mediante este esfuerzo se logre no solamente mejorar la seguridad de las instalaciones en el interior del país y eliminar puntos de riesgo, sino también orientar a la población a efectos de que puedan identificar y denunciar la existencia de situaciones que representen riesgo de electrocución, así como exigir a las empresas responsables su inmediata eliminación.

En relación al tema de la indebida limitación a las devoluciones de lo pagado en exceso se espera seguir trabajando con el OSINERG en la revisión y perfeccionamiento del marco normativo y en particular en el apoyo a la propuesta de modificación del artículo 92° de la Ley de Concesiones Eléctricas.

En el tema de las contribuciones reembolsables, la perspectiva de trabajo de la Defensoría del Pueblo se centrará en la orientación a los ciudadanos acerca de los alcances de las normas dictadas en este período, y dentro de ellas, especialmente el Decreto de Urgencia N° 074-2000. Dicha orientación abarcará también el tratamiento que las normas vigentes asignan al derecho de los pobladores respecto de la parte que ellos aportaron directamente.

4.4. Telecomunicaciones

a) Diagnóstico

En el contexto actual de desarrollo de las telecomunicaciones, analistas del sector coinciden en señalar que el surgimiento de la competencia en el segmento de telefonía fija local será un proceso dilatado y complejo[12]. En el ámbito internacional, se constata un proceso dinámico de ingreso de nuevos operadores a los segmentos de telefonía celular y a los de larga distancia nacional e internacional, y se advierte a la vez que la competencia en telefonía fija local es aún prácticamente inexistente.

Uno de los aspectos relevantes en el proceso de concesión otorgado a Telefónica del Perú S.A.A., es que luego de un período inicial de cinco

---

12 Será un proceso largo basado probablemente en nuevas tecnologías tales como la telefonía fija inalámbrica. Ver también al respecto el artículo 5 de los "Lineamientos de Políticas de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones", aprobados mediante Decreto Supremo Nº 020-98-MTC.

años de"concurrencia limitada"o de explotación monopólica, el sector debía abrirse a la competencia. En agosto de 1998, el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción, y Telefónica del Perú S.A.A., anunciaron el fin del monopolio y el inicio de la competencia. Con ese motivo se han venido otorgando concesiones a una cantidad considerable de empresas del mercado de las telecomunicaciones.

La liberalización de la industria de telecomunicaciones ha permitido el ingreso de nuevos operadores a un mercado que hasta hace poco tiempo era definido como monopólico. El objetivo de esta liberalización en el caso peruano ha sido fomentar la competencia, lo que conlleva el inicio de un proceso de interconexión entre las redes de los distintos operadores.

Internacionalmente la interconexión es entendida como una serie de acuerdos comerciales, técnicos y legales, según los cuales los distintos operadores conectan sus redes con la finalidad de que los usuarios de una de las redes accedan a los usuarios y servicios de la otra. Legalmente, la interconexión es una obligación que incluye el acceso a la red y sus servicios. A modo de ejemplo, señalamos las más conocidas, como son la interconexión entre red fija local y red móvil local, o la que se produce entre la red fija local y la red de larga distancia (nacional o internacional).

La interconexión es una condición necesaria para que exista competencia en los diferentes mercados de telecomunicaciones. Por esta razón, no deben existir barreras de acceso a las redes, ni tratos discriminatorios a las nuevas empresas que ingresen al mercado. Los acuerdos de interconexión incluyen la determinación de los cargos de interconexión o "peaje", que son el pago que deben hacerse mutuamente los operadores, cuando se completa una comunicación entre dos usuarios finales abonados a diferentes redes. Si el cargo de interconexión es muy elevado se restringe la competencia, mientras que un cargo de interconexión muy bajo incentiva el ingreso de operadores menos eficientes que la empresa dominante, o no genera incentivos para el desarrollo de la red.

Con la finalidad de reducir los costos de transacción en las negociaciones de interconexión, el organismo regulador, OSIPTEL, propone un cargo de interconexión tope. Esto se hace con la finalidad de que las empresas interesadas pacten libremente cualquier cargo por debajo del tope establecido. Los cargos de interconexión deben permitir a las empresas proveedoras del servicio público de telecomunicaciones, cubrir los costos del servicio y operar con márgenes de utilidad aceptables.

La competencia en el campo de las telecomunicaciones requiere de cargos de interconexión adecuados. Durante el período que comprende este informe éstos se constituyeron en el principal obstáculo al desarrollo de la competencia en telefonía fija local. El cargo que inicialmente propuso el OSIPTEL resultó excesivamente elevado, teniendo como resultado que durante más de 18 meses ninguna empresa operadora que ingresaba al mercado pudiese ponerse de acuerdo con Telefónica del Perú S.A.A., en las negociaciones por los cargos de interconexión. Esto dio lugar a una nueva intervención del organismo regulador para corregir el problema.

El Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) creado con posterioridad a la privatización del sector, tiene como uno de sus objetivos establecer las condiciones adecuadas para fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones en el país.

El desarrollo de las telecomunicaciones en el Perú, sobre todo para el caso de telefonía fija, se encuentra limitado, asimismo, por el elevado nivel de las tarifas. La expansión de redes entre 1994 y el año 2000, es decir, con posterioridad a la privatización de CPT y ENTEL, se ha visto afectada por el alto costo de las tarifas. Durante los primeros años, se produjo un aumento continuo de líneas telefónicas, el mismo que alcanzó su nivel máximo durante el segundo trimestre de 1998. A partir de ese momento, el número de líneas en servicio empezó a disminuir, hasta el punto que durante el primer trimestre del año 2000 había menos líneas en servicio que las registradas en el segundo trimestre de 1998.

Algunas de nuestras Oficinas Regionales, como son las de Arequipa y Ayacucho, han enfatizado que el factor económico está incidiendo seriamente en el acceso al servicio público de telecomunicaciones en sus regiones. Ello se agrava en las localidades en las que la telefonía pública interior (TPI) se deja de prestar por cierre del local en el que se prestaba el servicio.

La reducción de las tarifas de telecomunicaciones dependerá, en buena medida, de que se produzca el ingreso de nuevas empresas al segmento de telefonía fija local y se genere una competencia efectiva. La competencia en el sector telecomunicaciones y el nivel adecuado de tarifas que ésta genere, se encuentran sujetas a las condiciones de acceso e interconexión de las nuevas firmas entrantes a la red pública de telefonía materia de la concesión otorgada a Telefónica del Perú S.A.A.

Adicionalmente, existen nuevas opciones de competencia y desarrollo en el sector que se producen con la introducción de nuevas tecnologías,

como la denominada WLL (Wireless Local Loop) que permite la instalación de telefonía fija inalámbrica en zonas de difícil desarrollo de redes físicas, reduciendo costos de manera significativa, o aquéllas que utilizando una red híbrida de fibra óptica y cable coaxial, con ancho de banda de 750 MHZ para la transmisión de televisión por cable, poseen capacidad de transmisión bi-direccional pudiendo prestar servicios de voz, transmisión de datos e internet, además de los servicios de radiodifusión por cable.

Teniendo en cuenta que en varios países los operadores de servicios de televisión por cable se encuentran en capacidad de ofrecer servicios de telefonía fija local competitiva, y el hecho conocido de que grandes operadores internacionales han avanzado conversaciones a fin de que a través de esas redes se presten servicios de telefonía fija local, la Defensoría del Pueblo ha planteado la posibilidad de que la prestación de ambos servicios no se encuentre vinculada a una misma empresa operadora. En el Perú, el grupo empresarial que opera la red pública de telefonía local también tiene el control de la principal empresa de televisión por cable, de manera tal que de continuar esta situación, no sería posible esperar una competencia efectiva en el servicio de telefonía fija local.

De otro lado, existen en el servicio público de telecomunicaciones diversos problemas vinculados a los procedimientos de reclamación ante las empresas y OSIPTEL, fundamentalmente por dilación en el trámite por parte de la empresa. En el caso de la empresa Bellsouth se han presentado a la Defensoría del Pueblo, quejas por falta de información sobre las condiciones en las que se suscribe el contrato.

b) Objetivos y prioridades

- Defender los derechos de los usuarios del servicio de telefonía, así como garantizar el acceso a los servicios de telecomunicaciones, en especial de las zonas rurales y alejadas de la ciudad.

- Supervisar la adecuada prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, por parte de las empresas operadoras.

- Contribuir a una actuación más transparente y respetuosa de los derechos ciudadanos por parte de los funcionarios del Estado, del OSIPTEL y de las empresas operadoras.

- Promover entre la población, en coordinación con otras instituciones públicas y privadas, en especial con el OSIPTEL, un mayor conoci-

miento y conciencia de los derechos ciudadanos, fortaleciendo las iniciativas de organización que permiten una mayor capacidad de negociación de los usuarios de los servicios públicos.

- Fomentar la concertación de acciones entre distintas organizaciones e instituciones de la sociedad civil a favor del ciudadano usuario de los servicios públicos de telecomunicaciones.

- Promover la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios del servicio público de telecomunicaciones, facilitando el acceso a la información así como al conocimiento de sus derechos y deberes.

La Defensoría del Pueblo se planteó como prioridad desarrollar investigaciones especiales en materia de tarifas y cargos de interconexión, a efectos de emitir pronunciamientos técnicos, y formular sugerencias a las entidades competentes. Dado que para setiembre del año 2001, el OSIPTEL tiene el encargo de establecer el nuevo régimen de tarifas para el servicio público de telefonía fija, la Defensoría del Pueblo ha sugerido que se implemente un procedimiento de consulta, proponiendo a la entidad competente la celebración de audiencias públicas que garanticen un procedimiento claro y transparente.

c) Principales temas

Tarifas en el servicio público de telefonía fija local

La Defensoría del Pueblo ha venido recibiendo numerosas quejas y consultas por parte de los usuarios del servicio público de telecomunicaciones referidas a los elevados montos facturados, en particular por llamadas telefónicas locales.

Los usuarios cuestionaron además algunas prácticas comerciales de Telefónica del Perú S.A.A., como la imposición y cobro del servicio Memovox a quienes no lo han solicitado y el ofrecimiento de amplias facilidades de pago a usuarios de escasos recursos, que según éstos no tienen correlato en la realidad. Aquellos que no pueden pagar el consumo mensual no sólo pierden la línea, sino que, además, deben pagar la deuda asumida con la empresa.

En el Callao han sido cuestionados los altos costos del servicio,fundamentalmente por la denominada "renta básica", señalándose que por su alto monto, el usuario no puede reducir los importes a pagar mensualmente.

También en el Cusco se han presentado quejas por facturación excesiva. En muchos casos, los usuarios no se encontraban conformes con el número de llamadas que aparecían en sus recibos. La Defensoría del Pueblo coordinó con las empresas la realización inmediata de inspecciones en los domicilios de los recurrentes. En los casos en que la verificación resultó favorable al ciudadano, la empresa procedió a refacturar según el monto real de consumo del usuario. En caso contrario, la Defensoría del Pueblo intervino para que se redujera la deuda sustancialmente con pago fraccionado en 12 meses, mediante acuerdo entre empresa y usuario.

En lo que respecta al servicio que brinda la empresa Telefónica del Perú S.A.A. en Huancayo, nuestra Oficina Regional de esa ciudad recibió un alto porcentaje de quejas por facturación y cobros indebidos.

De los casos recibidos por nuestra Oficina Regional de Piura y Tumbes, un gran porcentaje de consultas se ha referido a cobros excesivos y arbitrarios. Muchos de los usuarios no reconocen su consumo facturado y no conocen los mecanismos de reclamación pertinentes ni sus derechos y obligaciones. La Defensoría del Pueblo ha insistido, a través de su Oficina Regional, en brindar información sobre los mecanismos legales que tiene el ciudadano para reclamar a las empresas prestadoras del servicio, al organismo regulador y al Poder Judicial.

Un problema recurrente en Piura ha sido la desprotección en que se encuentran los contratantes del Servicio de Telefonía Pública Interior (TPI), en el sentido de que Telefónica del Perú S.A.A. les cobra lo que considera recaudado en el mes. Éstos sólo tienen como instrumento de defensa la hoja de liquidación que elaboran, en la que ingresan la ganancia del día, producto de las llamadas efectuadas por terceros. Los recurrentes afirman que antes no existían problemas en el servicio ya que los teléfonos tenían contómetros, lo cual evitaba desacuerdos posteriores.

La Defensoría del Pueblo presentó estos casos ante la Zonal de Telefónica del Perú S.A.A. en Piura, donde se han limitado a derivar los expedientes a la sede central en Lima, única sede donde están facultados administrativamente para resolver estos conflictos.

De otro lado, la Defensoría del Pueblo ha efectuado una investigación defensorial centrada en el análisis de las tarifas del servicio básico de telefonía fija local, a partir de las modificaciones que se produjeron en el contrato de concesión, aprobadas mediante el Decreto Supremo N° 021-98-MTC del 4 de agosto de 1998. La modificación del contrato adelantó la revisión de las

tarifas en los diferentes servicios, incluyendo renta básica, tarifa por minuto en telefonía fija y las tarifas de larga distancia nacional e internacional. Se estableció también que entre el 1° de agosto de 1998 y el 31° de agosto del 2001,la empresa concesionaria fijaría las tarifas bajo el régimen de tarifas tope o tarifas máximas establecidas en un nuevo cronograma de reajustes. Esta modificación del contrato dio lugar a la postergación de la aplicación del sistema de regulación de tarifas por el sistema de tarifas tope.

El sistema de regulación de tarifas contenido en el contrato de concesión con Telefónica del Perú S.A.A., es el de regulación por precios tope ("price caps"), sistema que a través de la aplicación del Factor de Productividad, ajusta las tarifas por debajo de los índices de inflación reduciendo las tarifas reales del servicio telefónico y al mismo tiempo incentiva la eficiencia del operador.

El sistema de regulación por precios tope consiste en que el regulador fija un límite superior al precio que la empresa puede cobrar, sobre la base del conocimiento de otras experiencias o de modelos de proveedores eficientes. La empresa regulada tiene la facultad de negociar los precios por debajo de los fijados por el organismo regulador, pero no por encima de los mismos. Este precio tope o límite, es reajustado periódicamente por dos índices: de un lado el de inflación, que por lo general origina una presión de ajuste hacia arriba; y, de otro lado, por un índice que mide el aumento de productividad de la empresa y genera una presión de ajuste hacia abajo. Al analizar este procedimiento de ajuste de precios, puede entenderse que la firma regulada recibe incentivos para elevar su productividad, pues todo aumento en ésta, por encima del valor fijo señalado para el período en el que se encuentra en vigencia el precio tope, se traducirá en una reducción de sus costos y un aumento en sus beneficios.

Esto significa que la modificación del contrato ha permitido que las tarifas se mantengan en un nivel más elevado por un período adicional de dos años al inicialmente pactado. En la práctica, se ha fijado un factor de productividad igual a cero, de manera que los aumentos en la productividad efectivamente registrados desde 1994, han beneficiado principalmente a la empresa operadora y no han sido transferidos a los usuarios del servicio de telefonía fija local, vía menores tarifas.

La referida investigación realizó un análisis comparativo en 7 países de América Latina, a fin de conocer si la tarifa establecida en el Perú se encontraba en un nivel razonable. Tal comparación enfrenta serios retos ya que se debe considerar las diferencias observadas en el grado de desarro-

llo de las telecomunicaciones, los costos de capital, los salarios, así como en los regímenes tarifarios adoptados en cada país. La propuesta metodológica de comparación adoptada[13] consiste en comparar el número de llamadas locales que pueden realizarse cada mes, con un monto determinado de dinero. Se tomó como referencia el gasto promedio mensual del servicio de telefonía fija en el Perú, cuyo monto asciende a $35 dólares.

Los resultados del ejercicio revelaron que en el Perú los usuarios pueden comprar menos minutos de llamadas locales, con un gasto mensual de $35 dólares, en comparación con todos los países de la muestra[14]. Así en el Perú, se puede hablar un total de 512 minutos en horario diurno y 19 minutos en horario nocturno, mientras que en Chile, se puede hablar 689 minutos en horario diurno y 25 minutos en horario nocturno, en Colombia, 3426 minutos, sin distinción de horarios. Por otro lado, encontramos casos como el de México en el que los usuarios cuentan con cien llamadas libres de cargo y de tiempo ilimitado y a partir de la llamada 101 pagan una tarifa por llamada sin límite de tiempo, o el de EE.UU. donde los usuarios pueden utilizar el servicio telefónico por tiempo ilimitado, debido a que cuentan con una tarifa plana.

En síntesis, la Defensoría del Pueblo considera que las tarifas en telefonía fija local en el Perú se encuentran en un nivel muy elevado en comparación con los niveles observados en otros países. La modificación de los contratos de concesión, producida a mediados de 1998, significó la postergación de la regulación por *precios tope* hasta agosto del año 2000. De esta manera se han mantenido precios de servicios muy elevados por un lado, mientras que con un factor de productividad cero, la empresa operadora no tiene incentivos para elevar su eficiencia, cosa que debería redundar en el futuro a favor de los usuarios con menores precios por los servicios. Con esta decisión, la aplicación de este mecanismo de ajuste, que constituye un elemento central en el propósito de eliminar las rentas monopólicas, recién empezará a aplicarse el año 2001, es decir, dos años después de lo originalmente pactado.

Esta investigación no jurisdiccional realizada por la Defensoría del Pueblo ha sido presentada al Ministerio de Transportes, Comunicaciones

---

[13] Propuesta aparecida en un estudio de José Oscátegui, "Informe sobre competencia y la regulación en los servicios públicos de telecomunicaciones" Lima, Universidad Católica del Perú, 2000.

[14] La muestra comprende 7 países de América Latina, incluyendo al Perú,Argentina, Chile, Brasil, México, Colombia y Uruguay, además de Estados Unidos y España. Nótese que en los 4 primeros países mencionados, opera Telefónica Internacional.

Vivienda y Construcción, al Ministerio de Economía y Finanzas, al OSIPTEL y a la Comisión de Telecomunicaciones del Congreso de la República.

Cargos de interconexión - Competencia

En octubre de 1998, el organismo regulador (OSIPTEL) aprobó los cargos de interconexión tope o por defecto por minuto de tráfico efectivo, para la terminación de las llamadas en la red de telefonía fija local, fijados en US$ 0.029 para el horario diurno y en US$ 0.015 para el horario nocturno. Sobre la base de estos montos máximos, establecidos por el organismo regulador, las empresas debían pactar los cargos de interconexión. Sin embargo, ante el lento avance de las negociaciones y la dilación en los plazos establecidos, varias empresas, entre ellas Bell South y First Com (AT&T), solicitaron la intervención del OSIPTEL para la expedición de mandatos de interconexión a fin de que se dé inicio a la competencia.

Es preciso destacar que aun cuando los cargos de interconexión siguen siendo muy elevados para la región, se ha dado un paso importante en la reducción de los mismos, puesto que el organismo regulador ha considerado su reducción gradual. En julio del año 2000, OSIPTEL propuso una reducción escalonada de dichos cargos. El cargo actual de US$0.029 fue rebajado a US$0.0168 y se continuaría con dichas rebajas, estableciéndolo en US$0.014 en julio del 2001, en US$0.0115 en enero del 2002 y finalmente en US$0.0096 en julio del 2002.

El escalonamiento propuesto por OSIPTEL fue cuestionado por la empresa operadora First Com, quien sostuvo que no era necesario esperar hasta el 2002 para que la tarifa de interconexión sea de US$0.0096. Por otra parte, el representante de Bell South indicó que la tarifa debería ser rebajada a US$0.01 en el más breve plazo[15]. Sin embargo, OSIPTEL se mantuvo en su posición señalando que dicho escalonamiento se aplicaría para reducir gradualmente el cargo de interconexión.

Facturación detallada de celulares

Durante el año 1999, OSIPTEL dictó la Resolución del Consejo Directivo Nº 029-99-CD/OSIPTEL, publicada el 28 de octubre de 1999, que aprobó el sistema de tarifas aplicables a las comunicaciones cursadas entre usuarios del servicio público telefónico fijo y los usuarios del servicio

---

[15] Ver diario *El Comercio* del 9 de junio del 2000.

público móvil, de canales múltiples de selección automática (troncalizada) o del servicio público de comunicaciones personales (PCS). Los artículos 6º y 15º de dicha norma hacían alusión a la facturación detallada que debía consignarse en la factura emitida por la empresa concesionaria de servicio telefónico fijo. El detalle de llamadas debería contener, por lo menos, el número llamado, la hora de inicio, la duración y el importe de cada llamada. La norma otorgaba a la empresa un plazo de 60 días para adecuarse a su cumplimiento. Telefónica del Perú S.A.A. solicitó una ampliación del plazo establecido, pedido que fue aceptado por el OSIPTEL, el cual, mediante Resolución de Presidencia estableció como nuevo plazo para la entrada en vigencia de la norma, el 21 de febrero del año 2000. Sin embargo, el 1º de abril del 2000, mediante la Resolución Nº 013-2000-CD/OSIPTEL, el OSIPTEL suspendió la aplicación de la norma "hasta que se definan los mecanismos adecuados para su cumplimiento".

Hasta el cierre del presente Informe no se han definido los mecanismos adecuados para su cumplimiento, tras un año de suspensión de los efectos de la norma.

Procedimiento de reclamos: plazo para reclamar

La Directiva Procesal de Atención de Reclamos de Usuarios del Servicio Público de Telecomunicaciones, aprobada por Resolución del Consejo Directivo Nº 015-99-CD/OSIPTEL, establece un plazo de 15 días hábiles, computados a partir de la fecha de vencimiento de la factura, para interponer un reclamo por facturación indebida ante la empresa operadora.

La Defensoría del Pueblo ha realizado un informe sobre el plazo de reclamación, en el que se concluye que el plazo para interponer reclamos debería ser mayor. Dicho informe contiene un estudio de legislación comparada relativa al plazo de interposición de reclamos en países latinoamericanos, en algunos de los cuales opera la empresa Telefónica.

El plazo con el que cuenta Argentina es de 60 días calendario, mientras que en Bolivia se puede interponer reclamos hasta 30 días después de que se toma conocimiento del hecho, acto u omisión que motiva el reclamo. Colombia, por su parte, cuenta con hasta un día hábil antes del vencimiento de la factura para no pagar la parte reclamada y hasta cinco meses después de la fecha de expedición del recibo para reclamarlo. En Chile se puede interponer el reclamo hasta 20 días después de tomar conocimiento del hecho que motiva el reclamo, estipulándose que cuando se impugnan cobros, la fecha máxima de pago establecida en la factura se pre-

sumirá como la fecha en que se tomó conocimiento. Finalmente, en el caso de España no se establece plazo alguno para interponer el reclamo.

Por su parte, sin hacer referencia expresa al servicio público de telecomunicaciones, en México la Ley Federal de Protección al Consumidor establece como plazo de reclamación, seis meses contados a partir de que se expida el comprobante que ampare la contraprestación pactada, que se pague el bien o que sea exigible total o parcialmente el servicio.

En España, país en el que se encuentra la oficina principal de Telefónica, existe una vía de solución de conflictos denominada "Arbitraje de Consumo", utilizada por dicha empresa española, la misma 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.

La Defensoría del Pueblo considera que al existir una relación de carácter asimétrico entre la empresa operadora y los usuarios, el plazo para interponer reclamos debería ser mayor. En efecto, transcurrido el plazo señalado, la obligación indicada en la factura deviene en exigible, sin que sea posible su discusión en la vía administrativa. En la práctica, la brevedad del plazo limita la posibilidad de los usuarios de acceder al procedimiento administrativo de reclamo para proteger sus derechos. Por otro lado, puesto 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[16].

El plazo de 15 días, por ser tan breve, resulta perjudicial para los usuarios, quienes por falta de información, por ausencia o porque sus recibos llegaron tardíamente a sus domicilios, pierden el derecho a interponer reclamos ante la empresa operadora. Este hecho origina que en muchos casos se vulneren los derechos de los usuarios cuando la empresa comete un error en la medición o en la facturación de sus servicios y restringe el derecho de obtener una reparación por los perjuicios económicos que estos errores provocan.

---

16 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...".

Por ese motivo en diferentes comunicaciones con OSIPTEL, así como en reuniones sostenidas con directivos de Telefónica del Perú S.A.A., la Defensoría del Pueblo ha planteado la conveniencia de ampliar el mencionado plazo.

Devolución de pagos indebidos (artículo 26º)

El artículo 26º de la referida directiva procesal de atención de reclamos de usuarios del servicio público de telecomunicaciones, establece la obligación de las empresas de devolver a los abonados lo indebidamente cobrado, sin fijar para tal efecto ningún plazo, ni establecer la obligación de iniciar un procedimiento administrativo de reclamos.

A pesar de ello, la Defensoría del Pueblo ha recibido quejas de personas cuya solicitud de devolución de lo indebidamente cobrado ha sido denegada con el argumento de la empresa operadora de que los plazos de interposición de reclamos se encontraban vencidos. Este hecho constituye una clara violación a la norma, puesto que la empresa operadora, debía por su propia cuenta realizar las devoluciones a que hubiere lugar, en el caso que verificase la existencia de un error de facturación. Sería importante por lo tanto, que el organismo regulador haga prevalecer el artículo 26º de la referida Directiva, sobre el plazo para interponer reclamos.

La obligación de las empresas de devolver a los usuarios las sumas indebidamente cobradas, aun cuando los usuarios no lo hubiesen solicitado, tiene carácter genérico. Si la compañía incurre en error al cobrar por un concepto determinado, estará obligada a devolver al usuario lo indebidamente cobrado. La Defensoría del Pueblo ha observado que, aun cuando la norma no establece un plazo para la devolución de dichos montos, la empresa ha venido eludiendo su obligación oponiendo el plazo para interponer reclamos por facturación y declarando improcedentes por extemporáneos los recursos interpuestos. Ante dicha situación, la Defensoría del Pueblo llamó la atención del organismo regulador señalando que para el caso de devoluciones por cobros indebidos, existe la obligación de instar a la empresa a que rectifique su actuación.Cuando se hubiese iniciado un procedimiento administrativo, al resolver los recursos de apelación en el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios del OSIPTEL (TRASU), el organismo regulador deberá revisar el fondo del asunto sin considerar como causal de extemporaneidad el plazo de interposición de los mismos.

Instalaciones deficientes y calidad del servicio

La Defensoría del Pueblo, a través de visitas inspectivas, ha detectado casos de instalaciones deficientes. En Ayacucho, por ejemplo, estas vi-

sitas se realizaron con representantes de las empresas, permitiendo determinar responsabilidades y soluciones.

También en Ayacucho ha sido relevante la solución de problemas específicos sobre la eliminación de puntos de riesgo por inobservancia de las normas técnicas de seguridad, sobre la instalación de redes de telefonía invadiendo propiedades privadas y sobre deficiencias en la línea por interferencias, entre otros.

Por otro lado, en algunas localidades de la zona rural del Cusco, el servicio de comunicación telefónica se interrumpe debido al robo de paneles solares de las estaciones repetidoras que conectan a muchas localidades. La Defensoría del Pueblo ha efectuado coordinaciones con la Oficina de Telefonía Pública y con la Gerencia de Regulación de Telefónica del Perú S.A.A., a fin de que se realicen gestiones en Lima para que se pueda contar nuevamente con el equipo necesario para restituir el servicio a las localidades afectadas.

En Trujillo, un elevado número de quejas estuvo referido a la deficiente prestación del servicio público de distribución de radiodifusión por cable (Cable Mágico), en virtud de la instalación de decodificadores en los televisores de los usuarios que cuentan con este servicio, siendo necesaria la instalación de este equipo para continuar con el servicio. El problema se presentaba cuando instalados los referidos equipos, empezaba a perderse la señal y los reclamos no eran atendidos a la brevedad, por lo que muchos usuarios no contaban por varios días con este servicio. Inclusive se presentaron casos en los que la instalación de los decodificadores habían causado daños en los televisores.

La Defensoría del Pueblo solicitó información al Jefe Zonal de Telefónica del Perú S.A.A. respecto de las quejas presentadas. La empresa reconoció que tenía algunos problemas técnicos que no le permitían instalar a la totalidad de sus usuarios los decodificadores y que muchos usuarios habían comenzado a perder la señal de algunos canales. En atención al pedido, la empresa refacturó a los usuarios descontando los días en que no tuvieron señal considerando la totalidad de los canales contratados.

d) Perspectivas

La Defensoría del Pueblo considera prioritaria la promoción del acceso universal a servicios públicos de telecomunicaciones, privilegiando la expansión de redes en sectores de menores recursos y zonas rurales. To-

mando en cuenta que la carencia de tales servicios afecta directamente el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho a la vida, al libre desarrollo y al bienestar de la persona y la comunidad, la Defensoría del Pueblo promoverá con los organismos competentes propuestas dirigidas a este fin.

En la perspectiva de promover la participación ciudadana, se continuará con la tarea de difusión de los derechos y deberes ciudadanos, promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones de usuarios. Se tiene prevista la organización de actividades con participación de usuarios y representantes del organismo regulador y de Telefónica del Perú S.A.A. a fin de plantear soluciones a problemas específicos en la provisión del servicio telefónico.

Por otro lado, como mecanismo de participación de las organizaciones de consumidores en los procesos de toma de decisiones, se ha previsto una participación activa en el proceso de consulta que el organismo regulador llevará a cabo sobre la revisión de las tarifas de telefonía fija y la entrada en vigencia en el mes de setiembre del 2001 del nuevo método de regulación de fórmulas de tarifas tope.

En lo que respecta a los plazos para reclamar, se seguirá trabajando con el organismo regulador a fin de que la propuesta realizada por la Defensoría del Pueblo sobre la ampliación de dicho plazo se haga efectiva. Para tal efecto se hizo entrega al OSIPTEL de un informe que contiene una comparación internacional sobre plazos para reclamar, en el cual se evidencia que el plazo en el Perú es significativamente menor al de los países de la región.

En el tema relativo a la devolución de pagos indebidos, se espera que el OSIPTEL haga prevalecer el artículo 26º de la directiva procesal de atención de reclamos de usuarios del servicio público de telecomunicaciones, sobre aquél que se refiere al plazo para interponer reclamos, por tratarse de dos conceptos distintos. Se plantea la coordinación con el organismo regulador a fin de que sancione a las empresas que apliquen indebidamente el referido artículo en detrimento de la economía de los usuarios, quienes no deben verse perjudicados por errores de las empresas operadoras.