



**UNIVERSIDAD  
DEL PACÍFICO**

**Escuela de  
Postgrado**

**“MEJORA EN EL ENFORCEMENT DE OSINERGMIN PARA  
DISMINUIR LOS RECLAMOS MÁS SIGNIFICATIVOS DE LOS  
USUARIOS DEL SERVICIO DE DISTRIBUCIÓN ELÉCTRICA”**

**Trabajo de Investigación**

**Presentado para optar el Grado Académico de  
Magíster en Derecho Administrativo Económico**

**Presentado por**

**DAVID HUMBERTO CHAVEZ HUERTAS**

**Asesor: Francisco Ochoa Mendoza**

**[0000-0002-1609-7076](tel:0000-0002-1609-7076)**

**Lima, 23 de agosto de 2021**

A mi padre, cuyo recuerdo y ejemplo me  
acompañan siempre

Agradezco a mi esposa e hijos, mi mayor  
motivación en la vida

A mi madre, por recordarme la promesa efectuada  
a papá, te amo

## Resumen Ejecutivo

El presente trabajo de investigación tiene por finalidad mostrar que el incremento anual sostenido de los reclamos de usuarios del servicio público de electricidad, que se viene presentando en el Perú, debe controlarse fortaleciendo el *enforcement* disuasivo del Osinergmin. Sostenemos que ese incremento anual sostenido debe controlarse, porque genera grandes costos para las partes intervinientes en los procedimientos de reclamo, sobre todo para el regulador como última instancia; porque incluye reclamos que pudieron evitarse y reclamos reiterativos, producto del incremento indebido del consumo por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios; porque ya viene generando el colapso del sistema de reclamos, respecto de lo cual se cuenta con información que evidencia una clara afectación del desempeño de la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU) del Osinergmin; y, porque gatilla contextos de conflicto mucho mayores, como la protesta social de consumo producida en el interior del país.

Mostramos como es que el incumplimiento de la regulación fijada para la toma de lecturas que deben efectuar las empresas de distribución de energía eléctrica (empresas) en los suministros eléctricos, es una causa comercial importante que genera en los usuarios insatisfacción y cuestionamientos, por el problema del incremento indebido de los consumos que ello genera, y que termina en la presentación de sus reclamos por excesiva facturación; y cómo es que existen oportunidades de mejora que Osinergmin puede aprovechar para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de aquellas empresas en la toma de lecturas, si optimiza su *enforcement* en lo que respecta a este bloque regulatorio.

El incremento indebido del consumo se produce por determinado tipo de errores y omisión en la toma de lecturas, como son los supuestos de: i) lecturas adelantadas; ii) lecturas acumuladas; y, iii) la omisión en la toma de lecturas con la aplicación indebida de promedios de consumos. Frente a ello las oportunidades de mejora que hemos ubicado son dos: la omisión material existente en la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos; y, la falta de precedentes de observancia obligatoria que sean emitidos por la Sala Plena de la Jaru del Osinergmin.

La omisión material existente en la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, debe superarse para permitir un efectivo control de las correcciones efectuadas por las empresas (respecto de los errores detectados en la resolución de reclamos por excesiva facturación) en las facturaciones posteriores de los usuarios reclamantes y de los usuarios no reclamantes pero afectados con el mismo error, evitando nuevos reclamos de los mismos; además de permitir controlar que el mismo error no se repita en los dos años siguientes, conforme al nivel de calidad comercial a que tienen derecho en virtud de la NTC de los Servicios Eléctricos decretada por el Poder Ejecutivo y que pretende garantizarse por el

legislador en el artículo 66, numeral 4 del Código de Protección y Defensa del Consumidor (CPDC).

Al respecto, no solo planteamos una modificación del numeral 5.3.1.c. de la Base Metodológica para la aplicación de las disposiciones de la referida NTC de los Servicios Eléctricos, con el objeto de hacer efectiva la fiscalización de las obligaciones antes expuestas, sino su fortalecimiento con la implementación de la regulación responsiva.

En cuanto a la falta de precedentes que sean emitidos por la Sala Plena de la Jaru, sostenemos que es necesaria su dación para fijar con carácter general, obligatorio e institucional el criterio interpretativo que se debe tener, entre otros, respecto de las normas que regulan la efectiva toma de lecturas y la imposibilidad de validar y recuperar una aplicación indebida de promedios como si fuera un error en el proceso de facturación, no solo en la instancias del procedimiento de reclamo y en las áreas de fiscalización del Osinergmin, sino en el área comercial de las empresas; ya que existe una regulación dispersa y una interpretación fragmentada de la misma, incluso en el propio regulador, conforme a los resultados de la encuesta realizada.

Asimismo, sostenemos que las dos herramientas regulatorias, arriba expuestas, interrelacionan el *enforcement* pasivo con el *enforcement* activo del Osinergmin, optimizando el control del cumplimiento de la regulación establecida para la toma de lecturas y mitigando las externalidades derivadas del problema principal-agente existente entre aquel y las empresas.

Debe considerarse que, por ley, específicamente por mandato del artículo 63 del CPDC, Osinergmin debe fiscalizar permanentemente las condiciones de facturación del servicio público de electricidad y que, según el artículo 77 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, este regulador tiene un deber de vigilancia frente a su agente delegado, como son las empresas; por lo que aprovechar las oportunidades de mejora expuestas en el presente trabajo debe considerarse prioritario y un objetivo importante desde que la fiscalización y la regulación son actividades esenciales de Osinergmin; cuya mejora, a decir de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debe promoverse permanentemente como parte del núcleo esencial y las líneas de acción a futuro del regulador.

## ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO.....	4
ÍNDICE .....	6
ÍNDICE DE TABLAS .....	8
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	9
ÍNDICE DE ANEXOS .....	10
INTRODUCCIÓN .....	11
CAPITULO I. Planteamiento del problema .....	12
1. Justificación .....	12
2. Planteamiento del problema .....	15
2.1. Problema .....	15
2.2. Hipótesis .....	16
2.3. Objetivos .....	17
2.4. Metodología .....	17
Capítulo II. Marco Teórico .....	17
2.1 El <i>enforcement</i> y su tipología .....	17
2.2 La resolución de reclamos, los precedentes y la fiscalización del Numeral 7.1.3.d. de la NTC de los Servicios Eléctricos .....	20
2.3 El problema principal-agente y la delegación administrativa .....	22
Capítulo III. Desarrollo del Tema .....	24
3.1 La excesiva facturación del consumo como la materia más reclamada por los usuarios .....	24
3.2 La causa comercial de los reclamos por excesiva facturación .....	25
3.3 La actividad comercial de toma de lecturas y su regulación .....	30
3.4 <i>Enforcement</i> de la toma de lecturas ejercido por Osinergmin (oportunidad de mejora) .....	32
3.5 Costos en la tramitación de reclamos .....	36
Capítulo IV. Propuestas de mejora del <i>enforcement</i> del Osinergmin .....	38
4.1 Mejora del <i>enforcement</i> del artículo 64-A del RLCE .....	38
4.2 Mejora del <i>enforcement</i> del numeral 7.1.3.d, literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos .....	42
4.3 Resumen de las propuestas para atender el problema .....	44
4.4 Justificación de la elección .....	45
4.4.1 Precedente de Observancia Obligatoria .....	45

4.4.2 Monitoreo y fiscalización .....	46
4.4.3 Identificación de los costos y beneficios de las propuestas .....	46
4.4.4 Análisis de otras alternativas regulatorias.....	48
A) No regular .....	48
B) Autorregulación.....	49
Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones .....	49
Bibliografía .....	55
Anexos .....	57

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b> Porcentaje que representan los excesivos consumos en la demanda de atención que enfrenta Osinergmin .....	25
<b>Tabla 2.</b> Errores detectados en los pronunciamientos de la JARU.....	26
<b>Tabla 3.</b> Costo aproximado por expediente para Osinergmin .....	36
<b>Tabla 4.</b> Costo aproximado por expediente para las empresas .....	37
<b>Tabla 5.</b> Número de apelaciones por tipo de error en la toma de lectura (2020) .....	66
<b>Tabla 6.</b> Pendientes de JARU por año y Sala .....	70



## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1.</b> Satisfacción del cliente domiciliario .....	15
<b>Gráfico 2.</b> Factura sin errores .....	15
<b>Gráfico 3.</b> Histórico de reclamos y tasa de incremento promedio anual .....	24
<b>Gráfico 4.</b> Número de apelaciones resueltas por JARU entre el 2003-2019 .....	25
<b>Gráfico 5.</b> Incongruencia en la implementación de la NTC de los Servicios Eléctricos con la Base Metodológica .....	33
<b>Gráfico 6.</b> Costos aproximados por reclamar que asumen los usuarios.....	38
<b>Gráfico 7.</b> Pirámide para implementar el registro de suministros corregidos por errores determinados en reclamos .....	43
<b>Gráfico 8.</b> Consolidación de propuestas .....	45
<b>Gráfico 9.</b> Sentido de las resoluciones de apelaciones .....	58
<b>Gráfico 10.</b> Reducción de apelaciones por reclamos de instalación de suministro sin condicionamiento a la independización registral del inmueble .....	61
<b>Gráfico 11.</b> Reducción de apelaciones por reclamos de prescripción extintiva del cobro de deudas .....	62
<b>Gráfico 12.</b> Reducción de apelaciones por reclamos de cobro de deudas a nuevos propietarios .....	63
<b>Gráfico 13.</b> Reducción de apelaciones por reclamos de corte del servicio eléctrico o retiro de suministro a solicitud de propietario .....	63
<b>Gráfico 14.</b> Actividades de Osinergmin identificadas como conformantes del <i>enforcement</i> para el cumplimiento de la regulación .....	67
<b>Gráfico 15.</b> Normas que regulan la posibilidad de efectuar un recuperó de consumos por errores en el proceso de facturación y sus alcances .....	67
<b>Gráfico 16.</b> Razones del incremento anual sostenido de los reclamos que presentan los usuarios regulados .....	68

## ÍNDICE DE ANEXOS

<b>Anexo 1.</b>	Recomendaciones de la OCDE .....	48
<b>Anexo 2.</b>	Sentidos de las resoluciones de la JARU .....	48
<b>Anexo 3.</b>	Análisis de la Tabla 4 .....	49
<b>Anexo 4.</b>	Análisis del Gráfico 6 .....	49
<b>Anexo 5.</b>	La NTC de los servicios eléctricos y las obligaciones que establece para las empresas.....	50
<b>Anexo 6.</b>	Riesgo Moral y Servicios Públicos .....	50
<b>Anexo 7.</b>	Economía procesal y los Precedentes.....	51
<b>Anexo 8.</b>	Desarrollo de las acciones de la pirámide por etapas.....	54
<b>Anexo 9.</b>	Omisiones y errores en la toma de lecturas como causa comercial importante de los reclamos más recurrentes .....	55
<b>Anexo 10.</b>	Resultados de encuesta a funcionarios de Osinergmin .....	56
<b>Anexo 11.</b>	Habilitación temporal para facturar sin lecturas .....	59
<b>Anexo 12.</b>	Afectación del desempeño de la JARU del Osinergmin .....	60

## INTRODUCCIÓN

La distribución de la electricidad en el Perú ostenta características de un monopolio natural, respecto del cual el Estado interviene no solo declarando esta como un servicio público, y, en algunos casos, reservándola para sí y excluyéndola del mercado, sino que, además, interviene fijando tarifas para evitar los costos que generan las ineficiencias ocasionadas por la referida falla de mercado, que, sin embargo, hace que las empresas disminuyan a un nivel subóptimo la calidad del servicio que brindan, a fin de acrecentar el margen entre sus costos y sus ingresos, incrementando sus utilidades.

Para Castro (2018) la fijación de un precio siempre va aparejada con la determinación de una calidad mínima del servicio, que se concreta en regulaciones que establecen obligaciones de naturaleza técnica, como el mantenimiento de un determinado nivel de tensión en el suministro eléctrico; de naturaleza comercial, como la facturación sin errores que incluye la correcta toma de lecturas en los suministros eléctricos, entre otras que, conjuntamente con las políticas de acceso universal, la regulación de bienes públicos, etc., conforman el diseño regulatorio vigente. El referido autor también sostiene que, si bien en ese diseño regulatorio se intenta solucionar todos los problemas que se presentan en la distribución de la electricidad, aquel no es suficiente (p. 7).

En tal medida, es necesaria la existencia de mecanismos de *enforcement* que permitan, a través de su correcto diseño e implementación, optimizar el cumplimiento efectivo de las obligaciones que impone el diseño regulatorio a las empresas, y en los que es preciso encontrar puntos de encuentro ocultos, incluso para el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), que permitan su fortalecimiento para mitigar los problemas de agencia que generan incumplimientos a ese diseño regulatorio.

Precisamente, determinaremos, a base de evidencia, que las causas del aumento sostenido de los reclamos que se da en nuestro país año a año, no obedecen al incremento del número de usuarios o un mayor conocimiento de derechos por parte de estos, sino principalmente al incumplimiento de la regulación por las empresas y a la omisión material existente en la fiscalización de las normas sobre errores en la toma de lectura. Mostraremos también cuál es la actividad, en concreto, en cuyo ejercicio las empresas incurren en esos incumplimientos, y que genera el problema del incremento indebido de los consumos con mayor insatisfacción y reclamos.

Sobre todo, propondremos las acciones que se deben tomar desde el *enforcement* de Osinergmin para optimizar el cumplimiento de las obligaciones por las empresas y así mejorar el nivel de satisfacción de los usuarios con la reducción de sus cuestionamientos, mostrando que existe en el regulador una interpretación fragmentada y parcial de las normas que regulan la toma de lecturas,

al momento de ejercer el *enforcement*, y que genera los costos e ineficiencias en los ámbitos de la fiscalización y resolución de reclamos.

Para ello desarrollaremos una investigación cualitativa y cuantitativa, bajo el método del análisis del caso. Expondremos los hallazgos del análisis normativo, de la data que se ha procesado y que será expuesta; así como los resultados de la encuesta efectuada a representantes del Osinergmin.

El trabajo constará de cuatro capítulos. El primero incluirá la justificación, antecedentes y las razones que justifican analizar las limitaciones en el *enforcement* del Osinergmin. El segundo incluye el marco teórico del *enforcement* y la teoría de la agencia, desarrolla la función de resolución de reclamos, los alcances de los precedentes de observancia obligatoria y de la regulación específica en la Norma Técnica de Calidad de los Servicios Eléctricos (NTC de los Servicios Eléctricos), aprobada por Decreto Supremo N° 020-97-EM, como mecanismos que engarzan los dos tipos de *enforcement* del regulador y que buscan la solución de problemas antes que la interposición de reclamos.

En el tercero, se desarrolla la configuración y el estado de algunas de las funciones de *enforcement* del Osinergmin, así como de la evidencia y análisis documental, con los que se mostrará la existencia de un incremento sostenido anual de reclamos en el Perú; se explicitará la excesiva facturación como la materia más reclamada y se determinará la causa real que genera muchos de esos reclamos: el incremento indebido de consumos por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios por errores en la toma de lecturas cometidos por las empresas. Asimismo, se calcularán los costos aproximados que tal situación acarrea para usuarios, empresas y Osinergmin. El cuarto contiene recomendaciones y propuestas para optimizar en este aspecto el *enforcement* del Osinergmin. El quinto tiene las conclusiones dimanantes de la parte analítica del trabajo.

## **Capítulo I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **1. Justificación**

El *enforcement* de Osinergmin se materializa, entre otros, con las funciones de supervisión y fiscalización, así como la función sancionadora del mismo; pero, además, ese modelo de *enforcement* incluye en realidad la posibilidad de que los usuarios regulados, en el marco del Procedimiento Administrativo de Reclamos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Electricidad y Gas Natural (Procedimiento de Reclamos)<sup>1</sup>, puedan reclamar por disconformidades con la prestación del servicio público de electricidad.

---

<sup>1</sup>Aprobado por Resolución N° 269-2014-OS/CD, publicada el 23 de enero del 2015.

En primera instancia, los reclamos deben ser resueltos por las empresas, y, en segunda y última instancia, por la Junta de Apelaciones de Reclamos de Usuarios (JARU) del Osinergmin<sup>2</sup>, vía el recurso de apelación respectivo, en que este tribunal evaluará si las acciones comerciales realizadas y lo resuelto por la empresa se ajustan a la regulación vigente, y declarará el derecho aplicable al caso; lo cual regularmente implica, además, el dictado de medidas correctivas en caso tenga que revertirse algún error o incumplimiento de la empresa.

Este procedimiento de reclamo, entonces, solo involucra la dación de medidas correctivas para las empresas con respecto al usuario afectado, pero no la imposición de sanciones, al menos no directamente, salvo en el supuesto específico que, luego de haberse fijado una medida correctiva a cargo de aquellas, en la respectiva resolución, incumplan con la misma o la cumplan inoportunamente.

En el Perú, existe un incremento anual sostenido de los reclamos en primera instancia, que ostenta una tasa de incremento promedio anual de 16,19%, y que ha tenido un claro reflejo en el incremento de la cantidad de recursos de apelación que han llegado a la JARU desde el año 2013; lo cual no sólo queda ahí, sino que, conforme se observa en las estadísticas del tribunal, un número importante de recursos de apelación han sido resueltos a favor de los usuarios por los defectos comerciales hallados, y en otro grupo importante de casos se ha ordenado a las empresas la emisión de una nueva resolución, por ser inválida la resolución inicial emitida, y que fuera cuestionada por el usuario, dictándose medidas correctivas en ambos casos para las empresas.

Aquello revela que las empresas no solo incumplen las obligaciones comerciales establecidas, sino las reglas de la tramitación del procedimiento en la LPAG<sup>3</sup> y el Procedimiento de Reclamos.

Dentro del universo de reclamos presentados, son los de excesiva facturación los que representan el mayor número de casos dentro del total de la demanda de atención que enfrenta la JARU, que incluso han venido en aumento, llegando a significar el 76,04% de los mismos, conforme al análisis que se expondrá más adelante.

El incremento anual sostenido de reclamos debe controlarse por cuatro motivos. El primero es que involucra inconvenientes comerciales que pueden evitarse, al igual que los reclamos que ellos generan. El segundo es la afectación al desempeño de la JARU de Osinergmin que viene produciendo, conforme se expone en el Anexo 12. En tercer lugar, porque puede gatillar contextos

---

<sup>2</sup> Según el artículo 12 del Reglamento de los Órganos Resolutivos de OSINERGMIN y otras disposiciones para su adecuado funcionamiento<sup>2</sup>, la JARU tiene además competencia para resolver las quejas por defectos de tramitación; así como resolver solicitudes de medida cautelar.

<sup>3</sup> Aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

de conflicto mayores como la protesta social de consumo (Gutiérrez, 2015)<sup>4</sup>. Y, por último, por los grandes costos que irrogan no solo por los recursos que el regulador debe dirigir hacia su resolución: que no sólo implica tener el personal, la infraestructura y capacidades para realizar la función de resolución de esos reclamos —en la cantidad y el tiempo requeridos—, sino los costos de la actividad posterior denominada verificación de cumplimiento de las medidas correctivas dictadas a favor de los usuarios; así como los costos que genera para usuarios y empresas, conforme veremos.

Pero ese incremento anual sostenido de los reclamos esconde la existencia de muchos reclamos que se generan por responsabilidad de las empresas al incrementar indebidamente el consumo de los usuarios por encima del nivel de consumo mensual habitual de éstos, como resultado de errores que aquellas cometen en la toma de las lecturas (lectura adelantada y lectura acumulada) y/o la omisión en la toma de las mismas con la aplicación indebida de promedios.

Por tanto, encontrar y superar las oportunidades de mejora del *enforcement* del Osinergmin para optimizar el cumplimiento de las obligaciones involucradas en los reclamos por excesiva facturación servirá precisamente para reducir la cantidad de ese tipo de reclamos, que constituyen la materia más recurrente, y, con ello, generar un impacto positivo en el universo total anual de los mismos, reducir ineficiencias, implementar las recomendaciones de la OCDE expuestas en el anexo 1 y contribuir con la mejora de la satisfacción de los usuarios respecto del nivel de calidad del servicio eléctrico que reciben; considerando que aquellos tienen un derecho reconocido legalmente a que sea con los parámetros y condiciones establecidos en las normas sectoriales respectivas, conforme al artículo 66, numeral 4 del CPDC<sup>5</sup>. Además, que en los últimos años no les ha ido bien, a las empresas que prestan el servicio público de electricidad en el Perú, en las mediciones de calidad de la Comisión de Integración Energética Regional (CIER)<sup>6</sup>.

Así, en el Informe Comparativo por Países (CIER, 2018) de la 16<sup>o</sup> Ronda de Investigación de Satisfacción del Consumidor Residencial de Energía Eléctrica<sup>7</sup>, el Perú se ubica en el último puesto de satisfacción del cliente domiciliario y muy por debajo del promedio CIER (Índice General, Grafico 1). Además, si vamos al área “Facturación de Energía”, sucede lo mismo con el

---

<sup>4</sup> Es un nuevo tipo de protesta, motivada por los abusos del mercado e inacción del Estado en defensa de los consumidores, debido a su visión minimalista de las normas que protegen a los consumidores, como simples normas de reclamos y quejas. Ejemplos de esto, son el “Andahuaylazo” del 2015 y el “Pucallpazo” del 2016, protestas que se iniciaron por problemas en la facturación comercial de las empresas de distribución de energía eléctrica involucradas.

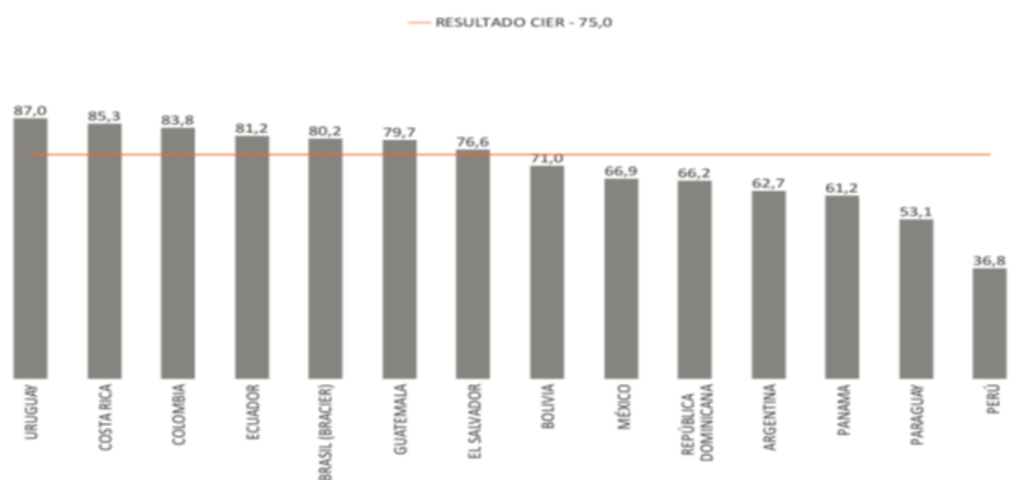
<sup>5</sup> Ley N° 29571.

<sup>6</sup> Cabe precisar que en esta plataforma de la CIER no participan Luz del Sur S.A.A. ni ENEL Distribución Perú S.A.A., a pesar que son las empresas que tienen más usuarios insatisfechos, al encabezar el ranking de reclamos a nivel nacional.

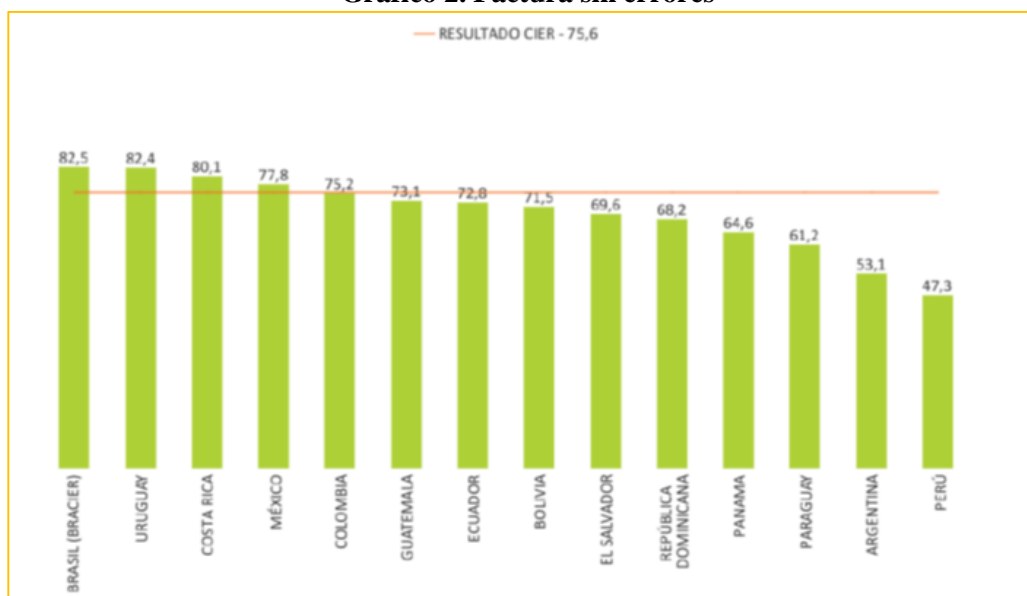
<sup>7</sup> <https://www.cier.org/es-uy/Lists/Informes/Sumario%20Ejecutivo%202018.pdf>

atributo “Factura sin errores”, pues estamos en último puesto del orden decreciente y con un valor muy por debajo del promedio CIER (Gráfico 2).

**Gráfico 1. Satisfacción del cliente domiciliario**



**Gráfico 2. Factura sin errores**



## 2. Planteamiento del Problema

### 2.1. Problema

**Pregunta 1 (P1):** ¿Cuáles son algunas de las principales oportunidades de mejora, dentro de la estrategia de *enforcement* disuasiva, que el Osinergmin debe aprovechar para optimizar el cumplimiento de la regulación que fija en el Perú un nivel de calidad comercial satisfactorio del servicio eléctrico y que reconoce derechos al usuario regulado?

**Descripción:** Encontrar las principales oportunidades de mejora en la estrategia de *enforcement* que utiliza el Osinergmin para lograr el cumplimiento efectivo de la regulación que fija un nivel satisfactorio de calidad comercial del servicio de electricidad y que reconoce derechos para los usuarios regulados, para luego proceder a determinar las consecuencias generadas por tales limitaciones. Analizar si dicha estrategia de *enforcement* disuasivo tiene aún puntos por fortalecer.

**Pregunta 2 (P2):** ¿Qué consecuencias genera la falta de optimización del cumplimiento de la regulación que fija en el Perú un nivel de calidad comercial satisfactorio del servicio eléctrico que debe ser respetado por las empresas?

**Descripción:** Encontrar las consecuencias que se desprenden de las oportunidades de mejora del Osinergmin en la optimización de su estrategia de *enforcement* de aquella regulación que fija un nivel de calidad comercial que debe ser satisfactorio para los usuarios del servicio eléctrico, y si dichas consecuencias pueden ser mitigadas a través de determinadas medidas regulatorias.

## 2.2. Hipótesis

**Hipótesis P1:** Las principales oportunidades de mejora en el *enforcement* disuasivo del Osinergmin, para mejorar el cumplimiento de la regulación que fija en el Perú un nivel de calidad comercial satisfactorio del servicio eléctrico y que reconoce derechos al usuario regulado, están referidas a la omisión material existente en la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos y a la falta de un precedente de observancia obligatoria emitido por la Sala Plena de la JARU del Osinergmin, respecto de la imposibilidad de validar y recuperar una aplicación indebida de promedios como si fuera un error en el proceso de facturación. Ambos entendidos como mecanismos de la regulación social que entrelazan e interrelacionan a la función de resolución de reclamos y a la función de fiscalización del regulador, para superar los problemas (comerciales) con anterioridad a la interposición de reclamos y mitigar las externalidades derivadas de problema principal-agente existente entre Osinergmin y las empresas.

**Hipótesis P2:** La falta de optimización del cumplimiento de la regulación, que en el Perú fija un nivel satisfactorio de calidad comercial en el servicio eléctrico que deben mantener las empresas, genera el incremento sostenido de usuarios insatisfechos con la calidad del proceso de facturación del servicio, principalmente por el incremento indebido de sus consumos por encima del nivel de consumo mensual habitual, que se genera por los errores que comenten aquellas en el subproceso de toma de las lecturas que se muestran en los recibos de consumo que les son entregados mensualmente.



Esos usuarios insatisfechos inician procedimientos de reclamo, como único mecanismo que les permite hacer valer ese nivel satisfactorio de calidad comercial que les tiene asegurado el diseño regulatorio y que se respeten sus derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico respecto de la prestación del servicio público.

### **2.3. Objetivos**

Mostrar que existe un incremento anual sostenido de reclamos, y de los reclamos por excesiva facturación, que debe controlarse; por los costos y el colapso de la segunda instancia que ya viene generando; y mostrar cómo es que la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos y la dación de precedentes por la Sala Plena de la JARU, son herramientas que interrelacionan el *enforcement* pasivo con el *enforcement* activo del Osinergmin, y cuya implementación debe optimizarse para mitigar las externalidades derivadas del problema principal-agente existente entre aquel y las empresas; superándose el problema del incremento indebido del consumo por encima del nivel de consumo mensual habitual ocasionado por problemas y omisiones en la toma de lecturas en que incurren las empresas, como causa importante de los reclamos por excesivo consumo o facturación, incluso antes de la interposición de los mismos.

Evidenciar esas oportunidades de mejora en el *enforcement* del Osinergmin respecto de las obligaciones que garantizan un nivel de calidad en la facturación comercial y proponer cómo superarlas, para permitir una mayor satisfacción en los usuarios y, por ende, la reducción de sus reclamos por excesivo consumo o facturación.

### **2.4. Metodología**

El presente trabajo consiste en una investigación cualitativa y cuantitativa, bajo el método del análisis del caso. Asimismo, se incluye un análisis de las propuestas que se plantean, bajo el marco del análisis de impacto regulatorio. Así se procede a determinar el problema, los objetivos, los costos y beneficios que se producirían de implementarse las propuestas; se evalúan las medidas regulatorias alternativas como no regular y la autoregulación por parte de las empresas; así como una justificación de la elección de las medidas regulatorias que finalmente se proponen.

## **Capítulo II. Marco Teórico**

### **2.1. El *enforcement* y su tipología**

Dado que se analiza el *enforcement* del Osinergmin, repasaremos qué entendemos con ese término y los tipos de *enforcement* disuasivo; además del desarrollo breve de la regulación responsiva, que recogeremos para plantear alguna de nuestras propuestas.

El término *enforcement* es un anglicismo que describe todo un proceso público de varias fases que van desde el momento en que la ley es ley y la norma jurídica existe, hasta la aplicación en el caso concreto y su cumplimiento (Garoupa, 2014). O, en términos más restrictivos con Alejandro Falla (2009), la actividad que debe realizarse para hacer cumplir o aplicar normas, y que comprende todas las acciones necesarias para ello.

Actualmente, se habla de un cumplimiento más amplio que no solo abarca a la ley, sino a la regulación<sup>8</sup> en su conjunto, la cual es entendida como una actividad que va más allá de la simple producción normativa o fijación tarifaria<sup>9</sup>, y que, según Ochoa (2018), abarca toda actividad estatal de influencia deliberada en el mercado o comportamiento social de las personas, de modo que es un concepto enfocado en el cambio de comportamiento de estas.

Bajo esa óptica, no solo es regulador el legislador, a través de leyes, o el Poder Ejecutivo, a través de decretos; sino las entidades públicas como, por ejemplo, en la fase de aplicación y cumplimiento de esa regulación dada; quienes, por tanto, también son reguladores<sup>10</sup>. Según Stigler (1970), la meta del *enforcement* sería lograr cierto grado de cumplimiento, el cual es equivalente al que la sociedad pueda permitirse, pues no puede controlar el cien por ciento de las conductas, por los recursos limitados que tiene, que hacen que deba realizar tales acciones de manera eficiente y eficaz.

Ochoa (2018) nos habla de dos tipos, una estrategia de *enforcement* que recurre a la prevención, persuasión y colaboración, conocida como *compliance*, y otra estrategia de características reactivas que se centra en la confrontación, punición y disuasión, conocida como *deterrence*.

Gunningham (2010) indica que: “[...] las agencias reguladoras gozan de discrecionalidad a la hora de emprender esas tareas de *enforcement*, pudiendo elegir entre dos diferentes estilos de *enforcement*: las estrategias de *deterrence* y las de *compliance*” (p. 3 - 4).

---

<sup>8</sup> El concepto de regulación está referido a ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines, o determinar las reglas o normas a que debe ajustarse una persona (Chávez, 2019).

<sup>9</sup> Bajo esta óptica limitada se habla del concepto de regulación económica que, según Sumar (2018, p. 14), citando a Viscusi, Harrington y Vernon, se caracteriza porque resta poder de decisión a los agentes económicos sobre aspectos de los productos como la calidad o el precio.

<sup>10</sup> En línea con lo anterior, el *enforcement* abarcaría, entre otras, a las diferentes fases de diseño, reglamentación, fiscalización y sanción, además de otras actividades como la resolución de reclamos.

Para el caso de la estrategia de *enforcement* disuasiva o *deterrence*, que es la que acá nos interesa, se señala que utiliza primariamente normas de “comando y control” (“C&C”); esto es, reglas que por lo general llevan aparejadas una sanción (Tapia, 2015). Según Ochoa (2018), bajo esta tendencia, cuando la sociedad demanda la solución de un problema, la reacción natural de las autoridades suele ser la generación de normas con obligaciones o el incremento de sanciones (p. 100).

Este autor también indica que la constante utilización del C&C no asegura que los agentes obligados al “comando” adecúen su comportamiento a la ley.

Para que una regulación de tipo C&C realmente funcione, hace falta que coexistan por lo menos seis condiciones señaladas por Ochoa (2018), de las cuales nos interesa reseñar tres, que además pasamos a complementar (p. 102 - 109): i) Que la regla dictada sea conocida por todas las personas que están bajo su ámbito de aplicación; ii) Que la regla sea comprendida claramente por las personas que están bajo su ámbito de aplicación. En esto no solo influye la inflación regulatoria, sino su falta de claridad y uniformidad, existiendo diversas interpretaciones dentro de la propia autoridad, así como interpretaciones fragmentadas o parciales de las normas que regulan determinadas actividades por parte de los propios reguladores cuando reglamentan, supervisan o resuelven conflictos; y, iii) que el regulador realice una efectiva fiscalización sobre las personas bajo el ámbito de aplicación de la regla.

La estrategia de *enforcement* llamada *deterrence* es, a su vez, de dos tipos. El *enforcement* activo, que es oficioso y unilateral, materializado en las actividades de reglamentación y las funciones de fiscalización, supervisión y sanción. Y el *enforcement* pasivo, que es el que se inicia a solicitud de parte, trilateral y orientado por el impulso privado y hacia la autocomposición. Esta forma de hacer cumplir la ley se materializa en la función de resolución de reclamos, la cual responde a un diseño institucional adjetivo, orientado a favorecer un estilo de *enforcement* de regulación de actividades privadas más bien pasivo (Morón, 2019) y particularizado en el caso en concreto.

La función de resolución de reclamos sirve para solucionar los problemas individuales de los usuarios regulados<sup>11</sup> en la prestación del servicio público de electricidad. Esto implica una implementación atomizada y desarrollada caso por caso, que se diferencia del *enforcement* activo, que está más bien aglomerado y ejercido generalmente respecto de la muestra a inspeccionar.

Además de las estrategias de *enforcement* disuasiva y persuasiva, antes mencionadas, Ayres y Braithwaite (1992) proponen una estrategia de *enforcement* diferente, para la que efectúan un

---

<sup>11</sup> Usuarios sujetos a regulación de precios por la energía o potencia que consumen.

desarrollo más sofisticado, y acuñan el concepto de *responsive regulation*, según el cual los mecanismos a aplicar para lograr el cumplimiento de la regulación deben ser graduales, diversos y tener en cuenta la motivación de los diferentes agentes regulados y su nivel de respuesta al cumplimiento. Nos presentan la *Pyramid Strategies of Responsive Regulation*, que tiene en la base las estrategias de persuasión y autorregulación, mientras que hacia el vértice superior la disuasión, como sanciones, suspensión y revocación de licencias (p. 35-39). Dicha pirámide responsiva será propuesta por nosotros para optimizar el cumplimiento de las normas sobre el registro de suministros corregidos por errores de lectura determinados en reclamos.

## **2.2. La resolución de reclamos, los precedentes y la fiscalización del Numeral 7.1.3.d. de la NTC de los Servicios Eléctricos**

En este trabajo hemos mostrado a la resolución de reclamos como parte del *enforcement* del Osinergmin y en qué consiste aquella, por lo que ahora analizaremos su relación con los precedentes, el carácter institucional de estos y su importancia. También expondremos la virtud oculta que tienen tanto dicha función como el numeral 7.1.3.d. de la NTC de los Servicios Eléctricos.

En la resolución de los reclamos de los usuarios regulados, la JARU de Osinergmin, interpreta en última instancia, de manera expresa y general, el sentido de la legislación, fijando criterios resolutivos en los precedentes administrativos emitidos en los casos particulares resueltos.

Cuando esos criterios resolutivos son elevados a precedentes de observancia obligatoria; es decir, pasan de precedentes administrativos<sup>12</sup> a precedentes de observancia obligatoria, se les otorga un alcance general vinculante e institucional a los mismos, y se procede a su respectiva publicación, a fin de hacer prevalecer el principio de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.

Asimismo, existe un carácter institucional en los precedentes de observancia obligatoria, pues según el artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, esos actos que, al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Estos precedentes, entonces, no solo deben informar la resolución de reclamos en que tuvo su origen, sino a toda la entidad en el ejercicio de sus funciones de *enforcement*, como en el caso de la función de fiscalización, que constituye una

---

<sup>12</sup> La decisión anterior que resolvió un caso análogo al actual y que podrá influir de alguna manera sobre la toma de una decisión posterior similar, siendo que puede tratarse de una sola decisión, lo cual lo distingue de la costumbre que exige repetición y cierta antigüedad (Baca, 2010, 640).

característica sumamente importante que, sin embargo, no es aprovechada en la regulación ni resaltada por la doctrina.

Ese carácter institucional de estos precedentes los reviste de una virtud que ha permanecido oculta y que los posiciona en un lugar expectante dentro de la regulación social del Osinergmin.

Aquellos se convierten, así, en la primera de las herramientas regulatorias que vincula a los dos tipos de *enforcement* convencional; es decir, interrelaciona al *enforcement* pasivo con el activo, o si se quiere hacer referencia a las funciones en que ellos se materializan, a la función de resolución de reclamos con la función de fiscalización de los reguladores, pues el precedente de observancia obligatoria también informa a esta última, que debe ser ejercida con base en los mismos, en aquello que corresponda y en consonancia con los principios de seguridad jurídica y predictibilidad.

Además, el tener fijado el criterio interpretativo que es conforme a la regulación y que ha sido elevado por el regulador a precedente produce como resultado que este sea aplicado a casos posteriores en los que se dé el mismo supuesto. Las empresas aplican esto no solo en su papel de primera instancia en los procedimientos de reclamo una vez interpuestos los reclamos por los usuarios (ocasionando la conclusión de esos procedimientos), sino, incluso, con anterioridad a esa interposición. Esto sucede una vez que aquellas, a través de sus áreas comerciales, se percatan de la existencia del mismo problema o este les es comunicado por el usuario, solicitando inicialmente su corrección, antes de presentar su reclamo; de modo que se superen eficientemente los problemas con anterioridad a la interposición de nuevos reclamos.

Cabe referir que el incumplimiento de estos precedentes, dentro del procedimiento de reclamo, acarrea que en JARU se declare la nulidad del acto emitido por las empresas, y la posibilidad de que estas sean pasibles de una sanción, conforme al numeral 10.1.d. del Procedimiento Administrativo de Reclamos, ya que se incurre en una infracción cuando la concesionaria no cumpla con los precedentes aprobados por la JARU, conforme al artículo 4 de la Resolución N° 057-2019-OS/CD, que aprobó el Anexo N° 2 de la “Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones en los Procedimientos de Reclamos y de Solución de Controversias” —a ser aplicada por los órganos sancionadores.

La segunda herramienta regulatoria, que permanece oculta y entrelaza al *enforcement* pasivo con el *enforcement* activo, en el caso específico del Osinergmin, la encontramos en el numeral 7.1.3.d de la NTC de los Servicios Eléctricos —cuyas disposiciones son desarrolladas en el numeral 3.3 del presente trabajo—. Al instituir obligaciones concretas para que las empresas corrijan los problemas detectados en la tramitación de los reclamos, sin necesidad de esperar que se presenten otros reclamos, se traslada al ámbito del *enforcement* activo del regulador el verificar que ello se

cumpla, en ejercicio de la función de fiscalización; para que se corrijan directamente los problemas observados en la facturación, antes que solo hacerlo por la vía de la resolución de los reclamos interpuestos, *ex post* la afectación ocasionada al usuario o con posterioridad a que él o los demás se percaten de la afectación causada por el mismo problema.

Expuesto aquello, debe considerarse a la fiscalización del numeral 7.1.3.d. de la NTC de los Servicios Eléctricos, como una actividad imprescindible para aplicar el C&C al agente regulado.

### **2.3. El problema principal-agente y la delegación administrativa**

En la medida en que la relación entre las empresas y el Osinergmin se identifica con la relación agente–principal, desarrollaremos este concepto y el riesgo moral que genera. Las relaciones de agencia (Castro, 2018) surgen cuando un tercero, designado como agente, realiza acciones en representación de otro designado como principal (p. 15). Esta actuación en representación de otro, como advierte Macho y Pérez (1994), lleva consigo un problema relacionado con el desalineamiento de intereses, como consecuencia del hecho que la retribución pagada por el principal, para que se lleve a cabo el encargo, es al mismo tiempo un costo para él y un ingreso para el agente. El esfuerzo que realiza el agente beneficia al principal, pero representa una disminución en la utilidad del agente.

Al existir desalineamiento de intereses y asimetría informativa, como señala Sappington (1991), el principal tendría que influir al agente para que se comporte de la misma forma que él lo haría si es que tuviese iguales habilidades y conocimiento que el agente (p. 46). Entonces, el problema principal-agente ocurre cuando el agente tiene diferentes intereses que los del principal (desalineamiento de intereses) e información de la que este último carece (asimetría informativa).

Justamente, la asimetría informativa consiste en información privada que posee solo el agente, la cual puede estar relacionada con acciones que este realiza o con conocimiento que solo este ostenta. El primer caso es conocido como riesgo moral y al segundo supuesto se le conoce como selección adversa o conocimiento oculto, de los cuales nos interesa analizar solo el primero.

El riesgo moral es una fuente de asimetría informativa y, según Holmstrom (1979), ocurre cuando los individuos se comprometen compartiendo riesgos en condiciones en las que sus decisiones particulares afectan la probabilidad de distribución de los resultados. Esto es consecuencia de la asimetría de la información existente entre el principal y el agente, que genera que las acciones del agente no puedan ser observadas y, por lo tanto, no puedan ser tomadas en cuenta al inicio de la relación por el principal a fin de que sean previstas.

Es decir, luego de iniciada la relación entre el principal y el agente, la acción que el principal no puede observar es el esfuerzo que realiza aquel para llevar a cabo las acciones acordadas con el principal. No obstante, el principal sí puede observar el resultado de dicho esfuerzo al final de realizado el encargo, por lo que ello puede ser tomado en cuenta durante el inicio de la relación a fin de incentivar un mayor esfuerzo del agente. Presentamos un ejemplo de lo expuesto en el anexo 6, para un mejor entendimiento del concepto.

Sappington (1991), Holmstrom (1979), y Macho y Pérez (1994) indican que, ante la existencia de problemas para medir el esfuerzo del agente, monitorear sus actividades optimizará su desempeño y brindaría mayor información al principal que permitirá una mejor evaluación sobre el esfuerzo del delegado, así como prever ello al momento de iniciar o evaluar una nueva relación con aquél. La optimización del monitoreo y fiscalización del Osinergmin sobre las actividades de las empresas, será un punto importante que trabajaremos en la presente investigación.

Por otro lado, hay que considerar que la empresa de distribución de energía eléctrica es un agente delegado en la resolución de los reclamos en primera instancia. La función de resolución de reclamos es competencia de Osinergmin, como organismo regulador del servicio de energía, en virtud del artículo 3, literal f) de la Ley 27332. Es decir, el legislador optó por otorgar a Osinergmin la potestad administrativa de conocer y resolver, representando al Estado y de manera oficial, los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad. Resulta incuestionable, pues, que la facultad de resolver los reclamos es una potestad administrativa del Osinergmin.

El Ejecutivo, reglamentando esta función, que el legislador ha conferido al Osinergmin por medio de la Ley 27332, buscó atribuir la competencia para conocer y resolver los reclamos de los usuarios respecto a los servicios públicos de distribución, por defecto, a las empresas, estableciendo ello por medio del artículo 48 del D.S. N° 054-2001-PCM, Reglamento General del Osinergmin. El artículo comentado dispone, de manera literal, que la potestad cuyo ejercicio Osinergmin habría de transferir a las empresas es la de resolver los reclamos de los usuarios del servicio público de electricidad en primera instancia; y, asimismo, que esta transferencia se mantendría dentro del ámbito de competencia del Osinergmin.

Estamos frente a la delegación administrativa del numeral 8 del Art. I del Título Preliminar del TUO de la LPAG y los artículos 78 y siguientes, la cual habilita que el ejercicio de una competencia pueda ser conferida a otras entidades, incluso de naturaleza privada (como algunas de las empresas). Abruña (2010) señala que se admite que una persona jurídico-privada pueda ejercer funciones público-administrativas por delegación. El caso típico sería el del concesionario de servicios públicos que ejerce funciones delegadas por el concedente, incluso en otros campos distintos al de la concesión.

Consecuentemente, el Legislativo otorgó al Osinergmin la competencia de conocer en sede administrativa los reclamos; habiendo aquel delegado dicha potestad a las empresas, mediante los reglamentos de atención de reclamos, aprobados por el consejo directivo, en concordancia con el artículo 48 del Reglamento; existiendo un deber de vigilancia del delegante, según el artículo 77 del TUO de la LPAG, que establece que aquél tendrá siempre la obligación de vigilar la gestión del delegado, pudiendo ser responsable con este por culpa en la vigilancia.

### Capítulo III. Desarrollo del Tema

#### 3.1. La excesiva facturación del consumo como la materia más reclamada por los usuarios

En el Perú, existe un aumento sostenido anual de los reclamos a nivel de primera instancia (Gráfico 3), según se aprecia para el periodo que va del año 2010 al año 2019, con una tasa de incremento promedio anual de 16,19%.

**Gráfico 3. Histórico de reclamos y tasa de incremento promedio anual**



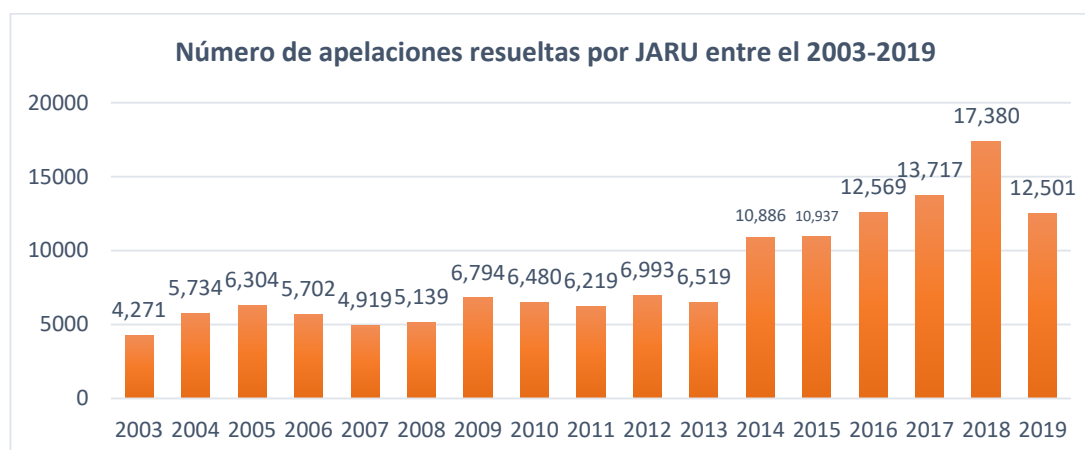
**Fuente: Portal de la GFE del Osinergmin<sup>13</sup>**

Ello también ha tenido un reflejo en el incremento sostenido de la cantidad de los recursos de apelación que se ha presentado ante la JARU, desde el año 2013, con picos como el que se aprecia en el año 2018, en que ingresaron la cantidad de 17,380 expedientes de apelación (Gráfico 4), cuyos sentidos resolutivos se exponen en el anexo 2.

<sup>13</sup> <http://portalgfe.osinerg.gob.pe/>



Gráfico 4

Fuente: SGU<sup>14</sup> del Osinergmin

Elaboración propia, 2021

Además, de la revisión de los reportes anuales de atención de apelaciones por la JARU, correspondiente a los últimos siete años, se advierte que son los reclamos por excesivas facturaciones los que representan el mayor número de casos dentro del total de la demanda de atención que enfrenta este tribunal, con más del 70% de ingresos (Tabla 1), que también ha ido en evidente aumento si observamos el año 2014 (63.5%) y lo comparamos con los años 2018 (65.04%), 2019 (72.63%) y 2020 (76.04%), conforme se aprecia seguidamente:

**Tabla 1. Porcentaje que representan los excesivos consumos en la demanda de atención que enfrenta Osinergmin**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Ingresadas</b>	10 886	10 937	12 569	13 708	17 380	22 349	16 478
<b>Excesiva facturación</b>	6 908	6 860	8 157	8 620	11 304	16 233	12 530
	63.46%	62.72%	64.90%	62.88%	65.04%	72.63%	76.04%

Fuente: SGU del Osinergmin

Elaboración propia, 2021

### 3.2. La causa comercial de los reclamos por excesiva facturación

Nos hemos propuesto encontrar la causa principal que produce esa afectación en la percepción de los usuarios, y que genera que estos procedan con sus cuestionamientos. Y hemos incidido en analizar ello respecto del reclamo más representativo: el reclamo por excesiva facturación<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Sistema de Gestión de Usuarios (SGU), que es una plataforma que almacena los reclamos, quejas y medidas cautelares ingresados a Osinergmin, el nombre de los usuarios, las materias a que se refieren, los números de suministro, el estado de los trámites, etc.

<sup>15</sup> Acá seguimos la recomendación de la OCDE en el sentido que Osinergmin en el *enforcement* debe ser estratégico, buscando lograr el mejor resultado para la sociedad y enfocarse en las circunstancias que pudieran ocasionar un daño extendido a los consumidores.

Si tomamos una muestra de los pronunciamientos de la JARU, de los años 2018 y 2019 (Tabla 2), se aprecia que el motivo concreto o la causa comercial de ese tipo de reclamos es el incremento indebido del consumo facturado a los usuarios con motivo de la omisión en la toma de lecturas y los errores que el personal comete en esta actividad, lo cual se hace más evidente en la data del año 2020, conforme exponemos en el anexo 9.

**Tabla 2. Errores detectados en pronunciamientos JARU**

Excesivas facturaciones			
N° de Exp.	Resolución	Problema detectado	Norma vulnerada
201800019227	0715-2018-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201800041539	2480-2018-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201800058319	3151-2018-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201800063484	3373-2018-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201800135207	6170-2018-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201800210892	0579-2019-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900106744	6521-2019-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900094423	6971-2019-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900158801	9022-2019-OS/JARU-SU2	Lectura adelantada	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900214846	00125-2020-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201800183772	0128-2019-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201800182856	0139-2019-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201800193953	0146-2019-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201900217637	00175-2020-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201900217135	00466-2020-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201800181152	0026-2019-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201800180142	0037-2019-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201900215494	00069-2020-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
201900216713	00079-2020-OS/JARU-SU2	No tomó lectura	Art 64-A del RLCE
202000014540	01049-2020-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
202000012426	01040-2020-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900216325	00221-2020-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900207204	11933-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900147405	9281-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900123175	7842-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900138152	7912-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900099623	7264-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE
201900113696	7427-2019-OS/JARU-SU2	Acumulación de consumos	Numeral 7.2.3 literal a.i) NTCSE

**Fuente: Repositorio Interno de Osinermin<sup>16</sup>**

Para entender lo anterior, se debe considerar primero que, a fin de que a un usuario regulado se le facture por la electricidad que consumió en un periodo determinado, ese consumo se determina a base de la diferencia (resta) de lo registrado por el equipo de medición en el mes respecto de lo facturado en el mes anterior, de modo tal que el saldo respectivo de unidades de energía será valorizado al pliego tarifario vigente al momento de efectuar la lectura. Esa es la importancia que tiene la toma de las lecturas que deben hacer las empresas en los suministros, para efectos de la debida determinación de los consumos mensuales de los usuarios.

Seguidamente, se debe considerar que los usuarios domiciliarios tienen un nivel de consumo mensual habitual o un promedio de consumo mensual habitual (expresado también en un monto a pagar habitual de más o menos nuevos soles), de modo que, si se percatan de que en un determinado mes no se les cobró en función a ese nivel de consumo mensual habitual, sino en función a un consumo mayor, proceden a materializar su insatisfacción haciendo uso del único mecanismo con el que cuentan para ello (en la vía administrativa): la interposición de un reclamo.

<sup>16</sup> Repositorio del Osinermin en la nube.

Cabe precisar que la aparición de un consumo mensual más elevado en los recibos de consumo, que es mayor al nivel de consumo mensual habitual, registrado en un suministro de electricidad, puede deberse a varias causas: como a la existencia de errores en el sistema de medición, de fuga de energía eléctrica en las instalaciones internas eléctricas del predio, a una mayor demanda de electricidad en el mes por parte del usuario, a errores y omisiones en la toma de lecturas como parte del proceso de facturación, entre otros.

En ese sentido, se puede afirmar que la aparición de un consumo excesivo o elevado en un mes determinado, no sólo se puede deber a causas atribuibles a los usuarios, como cuando demandan más energía eléctrica en un determinado periodo y ese incremento del consumo es justificado; sino que puede deberse también a motivos atribuibles a las empresas, que convierten en indebido ese incremento del consumo, como en el caso de los errores en la toma de lecturas en que éstas incurrían.

Se debe tener en cuenta, además, que dentro de esos errores en la toma de lecturas son los supuestos de: i) lecturas adelantadas; y, ii) lecturas acumuladas, los que generan el incremento indebido en el consumo de los usuarios domiciliarios, que pasa el nivel de consumo mensual habitual de aquellos y que genera como reacción la presentación de sus reclamos; además que se da el supuesto de aplicación indebida de promedios de consumos por omisión en la toma de lecturas, que tiene el mismo efecto de incrementar indebidamente el consumo.

Incluso, ante la presencia de un consumo elevado facturado indebidamente en un recibo, existen usuarios duchos o con más conocimientos que son una especie de auditores del proceso de facturación de las empresas (con la diferencia que son parte afectada con el mismo). Ya que se les reparte las facturas o recibos, en su mayoría de manera física, es ahí en que pueden observar la existencia de omisiones en la toma o la existencia de estos errores en el trabajo de las empresas (lecturas que no son correlativas, lecturas adelantadas, lecturas acumuladas, aplicación ilegal de promedio, omisión en la toma de lecturas, etc.), que asocian a ese consumo elevado indebidamente, registrado y facturado en un determinado mes, el cual pasan a reclamar en esos términos.

Para mayor detalle procedemos a presentar algunos ejemplos puntuales extraídos de casos reales, en los que se aprecia ese incremento indebido del nivel de consumo mensual habitual, debido a omisiones y a los errores en la toma de lecturas, antes mencionados, cometidos por las empresas.

Lectura adelantada (Expediente 202100007128):

Meses	Fecha	Lectura	Consumo kW.h
Ene-21	2/01/2021	30271.0	133
----	2/12/2020	30138.8	Inspección
Dic-20	2/12/2020	30138	49
<b>Nov-20</b>	<b>2/11/2020</b>	<b>30089</b>	<b>210</b>
1 Oct-20	2/10/2020	29879	121
2 Set-20	2/09/2020	29758	125
3 Ago-20	3/08/2020	29633	129
4 Jul-20	2/07/2020	29504	127
5 Jun-20	2/06/2020	29377	153
6 May-20	2/05/2020	29224	174
7 Abr-20	2/04/2020	28876 NL	174
8 Mar-20	2/03/2020	28876	155
9 Feb-20	2/02/2020	28721	203
10 Ene-20	2/01/2020	28518	209
11 Dic-19	2/12/2019	28309	166
12 Nov-19	2/11/2019	28143	160

129.50  
kW.h/mes

138.17  
kW.h/mes

Mes reclamado: **noviembre de 2020.**

Nivel de consumo mensual habitual:  
**138,17 kW.h/mes.**

Consumo indebido facturado en el  
mes reclamado: **210 kW.h.**

En el ejemplo se aprecia que en el mes reclamado de noviembre de 2020 se facturó un consumo superior (210 kW.h) al promedio de los meses anteriores (de mayo a octubre de 2020: 138,17 kW.h/mes), mientras que en el mes posterior de diciembre de 2020 (recibo diciembre de 2020: 49 kW.h) se facturó un consumo bastante menor a dicho promedio.

Considerando el nivel de consumo mensual habitual del usuario y el consumo registrado en el mes posterior al mes reclamado, se puede determinar que en el recibo reclamado de noviembre de 2020 (210 kW.h), la empresa facturó un consumo en exceso debido a que se consideró en dicho mes una lectura adelantada. Es decir, se facturó indebidamente en noviembre de 2020 el consumo de dicho mes más parte del consumo que correspondía al recibo de diciembre de 2020, debido a un error en el proceso de facturación, específicamente a un error en el subproceso de toma de lecturas cometido por la empresa.

Lectura acumulada (Expediente 202100089085):

Meses	Fecha	Lectura	Consumo kW.h
Abr-21	9/04/2021	57936	535
----	31/03/2021	57804	Verif. Post
Mar-21	8/03/2021	57401	450
----	19/02/2021	57149	Inspección
Feb-21	6/02/2021	56951	723
<b>Ene-21</b>	<b>8/01/2021</b>	<b>56228</b>	<b>167</b>
Dic-20	7/12/2020	56061	310
Nov-20	7/11/2020	55751	292
Oct-20	7/10/2020	55459	297
Set-20	7/09/2020	55162	319
Ago-20	7/08/2020	54843	280
Jul-20	7/07/2020	54563	241
Jun-20	8/06/2020	54322	504
May-20	8/05/2020	Promedio	299
Abr-20	7/04/2020	Promedio	274
Mar-20	9/03/2020	53245	395
Feb-20	7/02/2020	52850	317
Ene-20	8/01/2020	52533	305
Dic-19	7/12/2019	52228	245
Nov-19	8/11/2019	51983	225
Oct-19	7/10/2019	51758	254

445.00  
kW.h/mes

289.83  
kW.h/mes

Mes reclamado: **febrero de 2021.**

Nivel de consumo mensual habitual:  
**289.83 kW.h/mes.**

Consumo indebido facturado en el  
mes reclamado: **723 kW.h.**

En el ejemplo se observa que si bien para la facturación de enero de 2021 se habría facturado el consumo a base de las lecturas consignadas (enero de 2021: 167 kW.h = “56228” – “56061”), este consumo resulta inferior al consumo promedio de los meses anteriores (de julio a diciembre de 2020: 289,83 kW.h/mes); mientras que en el mes reclamado de febrero de 2021 (723 kW.h), se facturó un consumo mucho mayor a dicho promedio.

De lo indicado, se infiere que el consumo reclamado de febrero de 2021 (723 kW.h), en realidad corresponde a una liquidación de consumo de enero y febrero de 2021 (parte del consumo que correspondía facturarse en el mes de enero de 2021, se acumuló al consumo de febrero de 2021), debido a un error en el proceso de facturación, específicamente a un error en el subproceso de toma de lecturas cometido por la empresa. Es decir, a pesar de que se consignaron unas supuestas lecturas en dicho periodo, con la comparación de los consumos efectuada precedentemente, se determina que aquellas corresponderían en realidad a una estimación o a un error en la toma de lectura en enero de 2021, lo que originó que luego se acumule el consumo en el mes de febrero de 2021, incrementando indebidamente el consumo en este mes reclamado por el usuario.

Aplicación indebida de promedio (Expediente 202100064889):

	Mes	Fecha	Lectura	Consumo kW.h
	Mar-21	5/03/2021	6	40
	---	6/02/2021	1422.0	inspección
	Feb-21	5/02/2021	Promedio	16
	Ene-21	5/01/2021	1391	47
1	Dic-20	5/12/2020	Promedio	7
2	Nov-20	5/11/2020	1337	29
3	Oct-20	5/10/2020	1308	5
4	Set-20	5/09/2020	1303	5
5	Ago-20	5/08/2020	1298	1
6	Jul-20	5/07/2020	1297	0
7	Jun-20	5/06/2020	1297	4
8	May-20	5/05/2020	1293	16
9	Abr-20	5/04/2020	1277	29
10	Mar-20	5/03/2020	1248	20
11	Feb-20	5/02/2020	1228	33
12	Ene-20	5/01/2020	1195	62
	Dic-19	6/12/2019	1133	65

Medidor accesible: **Fachada del predio.**

Mes reclamado: **Enero de 2021.**

Consumo indebido facturado en el mes reclamado: **47 kW.h.**

Nivel de consumo mensual habitual: **23 kW.h/mes.**

En este caso se observa que el consumo de diciembre de 2020 (7 kW.h), no se obtuvo a base de la diferencia de las lecturas reales, sino a base de la aplicación indebida de un consumo promedio o de un estimado, que incluso es menor al consumo promedio del suministro (23 kW.h/mes). Es decir, pese a que la empresa estuvo facturando con lecturas reales en los meses anteriores, porque en el suministro del usuario existe un equipo de medición accesible, en el referido mes no lo hizo así la empresa, omitiendo tomar la lectura en campo, a pesar de que concordando lo establecido en los artículos 64-A y 172 del Reglamento de la Ley de Concesiones Eléctricas (RLCE), se infiere que las empresas están obligadas a facturar en base a lecturas reales cuando tengan acceso

al medidor, y sólo en caso que no tengan dicho acceso en base a promedios y por un periodo máximo de seis meses.

Asimismo, se aprecia que, con posterioridad a la facturación indebida efectuada a base de promedio en el mes de diciembre de 2020, la empresa obtuvo en campo la lectura real con fecha 5 de enero de 2021, de cara a la facturación reclamada del mes de enero de 2021 y como el consumo que consideró para diciembre de 2020 fue muy menor a lo que correspondía facturar, efectuó la respectiva liquidación del consumo, acumulando el mismo en enero de 2021 (47 kW.h).

Se verifica que tomando en consideración las lecturas de los meses de diciembre de 2020 y enero de 2021 (1391-1337) en el suministro se registró un consumo acumulado de 54 kW.h. para ese periodo, lo cual hace un promedio mensual de 27 kW.h/mes para cada uno de esos meses, y sin embargo la empresa facturó 47 kW.h. en el mes reclamado de enero de 2021, generando el reclamo del usuario.

### **3.3. *La actividad comercial de toma de lecturas y su regulación***

La toma de lecturas es una actividad comercial realizada mensualmente por las empresas que inicia el proceso de facturación del servicio de energía eléctrica, y que consiste en tomar el dato registrado (lectura) en el equipo de medición (principalmente en campo<sup>17</sup>) para determinar la cantidad de energía eléctrica consumida durante el periodo (consumo de energía). Precisamente, para determinar ese consumo de energía se utiliza la diferencia (resta) de esa lectura tomada en el mes actual con la lectura tomada el mes anterior, por el factor del medidor y se expresa en kW.h.

Esa actividad se encuentra regulada como parte del proceso de facturación de los consumos del servicio eléctrico, según el numeral 5.i) de la Norma DGE “Reintegros y Recuperos de Energía Eléctrica”, aprobada por Resolución Ministerial N° 571-2006-MEM/DM, que establece que el proceso de facturación comprende desde la toma de lectura del medidor hasta la emisión y reparto de la factura.

Las empresas están obligadas a emitir facturas claras y correctas, basadas en lecturas reales, conforme al numeral 7.2.3, literal a.i) de la NTC de los Servicios Eléctricos. Además, están obligadas a tomar mensualmente la lectura de los medidores que registran el consumo de energía, para que, con base en ello emitan la factura del mes correspondiente, según el artículo 64-A del

---

<sup>17</sup> La toma de lectura puede realizarse en forma visual en el campo mismo o mediante la extracción de información con lectora de datos o por equipos de lectura a distancia.

RLCE, aprobado por Decreto Supremo N° 009-93-EM, facultándose a Osinergmin a emitir las disposiciones normativas que complementen lo señalado.

En virtud al mandato del artículo 64-A del RLCE, las empresas están facultadas a facturar solo de dos formas:

- i) Cuando tengan acceso al medidor, sobre la base de lecturas reales<sup>18</sup>, salvo lo que se dispuso provisionalmente en el artículo 11 del Decreto de Urgencia N° 035-2020 y sus modificatorias, que ya quedó sin efecto, conforme se explica en el anexo 11.
- ii) Cuando no tengan acceso al medidor, sobre la base del sistema de promedios previsto en el artículo 172 del RLCE, que establece que “el equipo de medición pospago deberá estar ubicado en lugar accesible para el respectivo control por parte del concesionario. De no cumplirse con este requisito de accesibilidad, el concesionario queda autorizado a efectuar la facturación empleando un sistema de promedios”.

Empero, se ha habilitado a las empresas a que si por errores en el proceso de facturación, como en el subproceso de toma de lecturas (cometidos por ellas mismas) consideran importes distintos a los que efectivamente correspondan, puedan proceder a su recupero o reintegro, conforme al artículo 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas.

En el caso del recupero de consumos, las causales para la aplicación de un recupero de consumos están previstas taxativamente en las normas, por lo que no puede validarse alguna otra causal no prevista por el ordenamiento jurídico. Precisamente, una de las causales para la aplicación y cobro de un recupero de consumos, es la existencia de un error en el proceso de facturación como lo es el error en la toma de lecturas. Así, según el numeral 5.2, literal i) de la Norma DGE “Reintegros y Recuperos de Energía Eléctrica”, en concordancia con los Artículo 90, inciso b); 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas; y, el Artículo 177 del RLCE, son causales de recupero, siempre que hayan implicado el cobro de montos menores a los que efectivamente correspondían, o el no cobro según sea la causal, entre otros, el error en el proceso de facturación.

La NTC de los Servicios Eléctricos desarrolla los alcances del recupero de consumos por errores en el proceso de facturación del artículo 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas, y establece las veces en que las empresas pueden cometer los errores en el proceso de facturación (que incluye errores en la toma de lecturas) para poder proceder a recuperar los consumos que dejan de facturar

---

<sup>18</sup> La norma de “Opciones Tarifarias y Condiciones de Aplicación de las Tarifas a Usuario Final”, faculta a las empresas a facturar en los recibos de consumo un cargo fijo mensual que reconoce, entre otros, el costo de la lectura del medidor, por lo que es deber de las empresas realizar esta actividad para obtener el consumo real del mes, salvo que demuestre la inaccesibilidad del medidor, conforme al artículo 64-A y 172 del RLCE.

por dichos errores, respecto del mismo usuario y suministro, estableciendo que estos deben quedar resueltos en la próxima factura emitida y el error no debe repetirse en las siguientes facturaciones. Se debe verificar que el mismo error no se haya producido con otros usuarios, porque, de ser el caso, se debe proceder a resolverlos inmediata y automáticamente a todos los afectados, sin esperar nuevos reclamos, según el numeral 7.1.3.d, literal d.ii) y d.iii) de la NTC de los Servicios Eléctricos, respectivamente. Además, que el mismo error no puede producirse dentro de los siguientes dos años, lo que se considerará como reincidencia, según su numeral 7.1.3.d, literal iv.

La Base Metodológica para la aplicación de la NTC de los Servicios Eléctricos (Base Metodológica), aprobada por la Resolución del Consejo Directivo N° 616-2008-OS-CD, garantiza en su numeral 5.3.1.c —en el acápite referido a reclamos por error de facturación y otros relacionados—, que la empresa mantenga un registro informático de todos los suministros corregidos por similitud de errores de facturación detectados y corregidos por disposición del Osinergmin, pero en el marco de su función de fiscalización, para que sea mostrado al regulador cuando lo requiera.

#### **3.4. *Enforcement* de la toma de lecturas ejercido por Osinergmin (oportunidades de mejora)**

Respecto del artículo 64-A del RLCE, el control de su cumplimiento puede ser verificado a través de la función de fiscalización, pero también en la resolución de un caso específico en que un usuario reclame por supuestas irregularidades en la facturación de sus consumos; sin que exista un precedente de observancia obligatoria sobre el particular. Esto puede observarse en casos concretos tramitados por las áreas de fiscalización de las Oficinas Regionales de Osinergmin<sup>19</sup>, como en expedientes de reclamo tramitados ante la JARU de Osinergmin<sup>20</sup>.

Sin embargo, en el caso de las disposiciones de la NTC de los Servicios Eléctricos —Números 7.1.3 literal d.ii), d.iii) y d.iv)— se ha verificado que no son objeto de *enforcement* alguno. Así, si bien la Base Metodológica de la NTC de los Servicios Eléctricos, garantiza en su numeral 5.3.1.c —referida a reclamos por error de facturación y otros relacionados— que la empresa distribuidora mantenga un registro informático de todos los suministros corregidos por similitud de errores de facturación detectados y corregidos por disposición de Osinergmin, para que sea mostrado al regulador cuando este lo requiera, dicho dispositivo se refiere a las detecciones y correcciones realizadas más bien en el marco de su función de fiscalización.

---

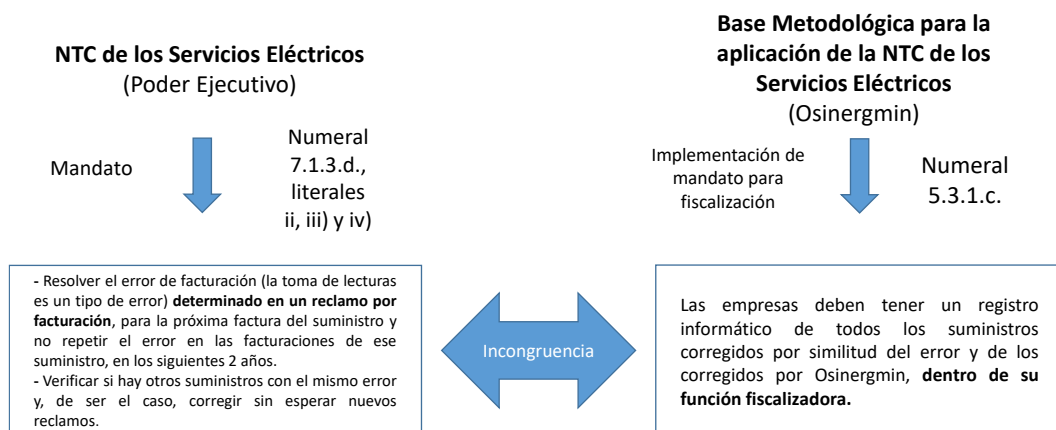
<sup>19</sup> Como en el expediente de supervisión N° 201900026698, en que se determinó el incumplimiento del artículo 64-A del RLCE, a través de una fiscalización semestral realizada por la Oficina Regional Lima Norte del Osinergmin.

<sup>20</sup> Expedientes de reclamo Nos. 201900216713, 201900215494, 201800180142 y 201800181152, entre otros.



Es decir, el numeral 5.3.1.c. de la Base Metodológica no conversa con el numeral 7.1.3.d. de la NTC de los Servicios Eléctricos, que es una disposición establecida en el marco de la resolución de reclamos, y las detecciones y correcciones que se efectúen en el desarrollo de ésta, de modo que no está referida a la función de fiscalización. Un gráfico puede explicar mejor lo expuesto:

**Gráfico 5. Incongruencia en la implementación de la NTC de los Servicios Eléctricos con la Base Metodológica**



Existe una omisión material<sup>21</sup> del Osinermin en el desarrollo de la Base Metodológica, que precisamente es el dispositivo que establece la forma en que se implementará y verificará el cumplimiento de las disposiciones de la NTC de los Servicios Eléctricos. De ello, además, se observa un entendimiento parcial del *enforcement* por parte del regulador, ya que parece únicamente identificar al *enforcement* con la función de fiscalización, lo cual se corrobora de los resultados de la encuesta del anexo 10, efectuada a las áreas de fiscalización y reclamos del Osinermin, en los que sólo el 13% de los encuestados identificaron a la función de reclamos como parte de su *enforcement*, en su mayoría, los propios funcionarios encargados de atender reclamos en la instancia del regulador.

En el caso del *enforcement* ejercido a través de la función de resolución de reclamos, también se observan omisiones para el control del cumplimiento del numeral 7.1.3.d., literales d.ii) y d.iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, pues de la revisión de los pronunciamientos emitidos por la JARU, relacionados a errores en la toma de lecturas, se observa que esas disposiciones no son

<sup>21</sup> Aquella que, según Gómez Puente (2000, p. 112), es una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias, diferente a la inactividad formal producida en el seno de un procedimiento administrativo.

tomadas en cuenta como parte del criterio que manejan las Salas que la conforman<sup>22</sup>. Ello se evidencia en casos como:

- a) Sedapal S.A. vs. ENEL Distribución Perú S.A.A. (suministro N° 1954303). En este caso, resuelto en el año 2019 (exp. 201900187249), la empresa reincidió en el error en el proceso de facturación, al adelantarse a tomar la lectura del mes respectivo. Ello ocurrió en el mes de abril de 2019 y se repitió en el mes de setiembre de 2019. Esto generó el reclamo de Sedapal S.A., y que la Sala Unipersonal 2 de la JARU, al resolver en apelación, decidiera permitir que, por el segundo error, la empresa recupere el consumo que no facturó, en aplicación del artículo 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- b) Sedapal S.A. vs. ENEL Distribución Perú S.A.A. (suministro N° 1789195). En este caso resuelto en el año 2019 (exp. 201900127251), la empresa reincidió en el error en el proceso de facturación, al adelantarse a tomar la lectura del mes respectivo. Ello ocurrió en el mes de enero de 2018 y se reiteró en el mes de diciembre de 2018, lo que generó el reclamo de Sedapal S.A., y que la Sala Unipersonal 1 de la Jaru, al resolver en apelación, decidiera permitir que, por el segundo error, la empresa recupere la energía que no facturó, en aplicación del artículo 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas.
- c) Centro Comercial El Progreso II vs. Enel Distribución Perú S.A.A. (Suministro 2668749). En este caso, la empresa aplicó un recuperó de consumos por error en el proceso de facturación (actualización de lectura), en el periodo del 31 de octubre de 2019 al 3 de enero de 2020 (exp. 202000062554), registrándose el mismo error en el mes de febrero de 2020 (exp. 202000115817). La Sala Colegiada de la JARU, en el año 2020, al resolver este último caso en apelación, ordenó que la empresa anule el recuperó de consumos, al tratarse de un equipo de medición accesible para el control de la empresa; pero permitió a esta efectuar un recuperó en diez cuotas, por error en el proceso de facturación respecto del mes de febrero de 2020.
- d) CAAS ALIMENTOS S.A.C. vs. Enel Distribución Perú S.A.A. (Suministro 637463). En este caso, la empresa aplicó un recuperó de consumos por error en el proceso de facturación (actualización de lectura), en el periodo del 14 de octubre de 2019 al 16 de enero de 2020 (exp. 202000094040). El mismo error se registró en el mes de abril de 2020 (exp. 202000176119). La Sala Colegiada de la JARU, en el año 2021, al resolver este último caso en apelación, decidió permitir que la empresa recupere la energía que no facturó en su oportunidad, pero reduciendo el periodo de aplicación al tratarse de un equipo de medición accesible para el

---

<sup>22</sup> Cabe precisar que la JARU está conformada por tres Salas: dos Salas Unipersonales y una Sala Colegiada, las cuales tienen fijadas sus competencias en virtud de la cuantía que involucran los casos que llega a su instancia. Así si el reclamo tiene una cuantía de hasta 2 Unidades Impositivas Tributarias, es visto por las primeras previa asignación aleatoria; mientras que si sobrepasa las 2 UIT debe ser conocido por la Sala Colegiada.

control de la empresa; sin embargo, permitió a esta efectuar un recupero en diez cuotas, por error en el proceso de facturación en el mes de abril de 2020.

Dentro de la función de resolución de reclamos, una herramienta regulatoria importante la constituyen los precedentes de observancia obligatoria. Empero, de la lectura del “Compendio de Precedentes de Observancia Obligatoria – Jaru 2018”, aprobado mediante la Resolución N° 002-2018-OS/JARU, del 27 de diciembre del 2018, no se aprecia precedente alguno que fije el criterio interpretativo respecto de las normas que regulan la toma de lecturas en la facturación, y que pueda ser seguido para la resolución de casos posteriores y también por las áreas que realizan la actividad de fiscalización.

Dos factores constituyen las oportunidades de mejora regulatoria que se deben implementar para mitigar el aumento sostenido de los reclamos por el incremento indebido del consumo por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios, generado por los errores en la toma de lecturas que cometen las empresas, como los supuestos de lecturas adelantadas y lecturas acumuladas. El primero es la omisión material que existe en la fiscalización de las disposiciones de la NTC de los Servicios Eléctricos que requieren evitar los errores de lectura reiterativos que cometen las empresas, en un suministro o en otros suministros afectados por el mismo problema, determinados en reclamos, y que exigen su corrección con antelación a la interposición de éstos. El segundo consiste en la carencia de un criterio específico en las Salas de la JARU y de un precedente en concreto.

Todo lo anterior genera que los errores en la toma de lecturas declarados puedan terminar siendo repetitivos para el mismo usuario que reclama, y que el mismo error determinado en un reclamo no termine por corregirse para otros usuarios afectados y mas bien se espere a que estos también reclamen; y, por último, que un error como este se pueda producir varias veces en los siguientes dos años, generando insatisfacción con la calidad del servicio que se presta a los usuarios y la presentación de sus reclamos.

Ello se resume en una situación que genera insatisfacción con el nivel de calidad del servicio eléctrico que perciben aquellos, que no cumple con los parámetros al que tienen derecho, ya que, al observar en los recibos de consumo que les reparten, la existencia de errores en el proceso de facturación que se repiten sin ser corregidos, pese a que dicha corrección es parte del nivel de calidad satisfactorio que se les garantiza normativamente en el Perú, difícilmente pueden considerar como óptima la prestación del servicio que reciben, generando sus reclamos, incluso, de manera constante.

Si las empresas no corrigen esos errores con respecto a otros usuarios afectados sin esperar sus reclamos; puede ocurrir que el reclamo sea más bien la vía atomizada única a través de la que se

deba terminar corrigiendo esos errores en la toma de lecturas, vía la dación de una medida correctiva en primera o segunda instancia (aunque no en todos los casos, como cuando la concesionaria decide denegar el reclamo y el usuario no contradice ello, quedando consentida la denegación).

Es decir, genera una situación de clara ineficiencia en que se espera el reclamo para reaccionar caso por caso y de manera reactiva, en vez de proceder directamente con la solución comercial del problema para todos los usuarios involucrados, de manera preventiva incluso, evitando mayores costos para la sociedad por la presentación de reclamos que podían evitarse por reiterativos o que son parte de un mismo inconveniente anteladamente detectado.

### 3.5. Costos en la tramitación de reclamos

Los procedimientos de reclamo energéticos no se encuentran sujetos al pago de derechos de trámite, conforme al artículo 5 del Procedimiento de Reclamos. Empero, la tramitación de reclamos genera grandes costos para las partes, sobre todo para Osinergmin, como última instancia y de competencia nacional. Así, considerando sus actividades de resolución de los reclamos y verificación de cumplimiento de las medidas correctivas que dicta con dicho motivo, hemos calculado un costo unitario aproximado de S/ 4 787 por expediente tramitado (Tabla 3).

**Tabla 3. Costo aproximado por expediente para Osinergmin**

Costeo aproximado_Costo Unitario por expediente					
<u>Gastos de Personal</u>	<u>Mesa de Partes</u>	<u>Und.</u>	<u>Tiempo utilizado (%)</u>	<u>Costo (S//año)</u>	<u>Costo Anual (S/)</u>
	Responsable	1	25%	S/17,220	S/4,305
	Asistente	1	25%	S/12,300	S/3,075
				<b>Subtotal</b>	<b>S/7,380</b>
	<b>JARU</b>				
	Área Técnica	34	100%	S/3,064,800	S/104,675,976
	Área Legal	13	100%	S/1,096,800	S/14,427,592
	Secretario Técnico	3	100%	S/502,800	S/1,585,962
	Asistente Administrativo	3	100%	S/180,000	S/567,767
	Practicante	10	100%	S/144,000	S/1,440,000
	Vocal	5	100%	S/216,000	S/1,080,000
				<b>Subtotal</b>	<b>S/123,777,297</b>
	<b>Gastos de Equipo y Materiales de área</b>				
	Impresora	6	50%	S/1,440	S/4,320
	Fotocopiadora	6	50%	S/1,440	S/4,320
				<b>Subtotal</b>	<b>S/8,640</b>
	<b>Gasto de infraestructura del área</b>				
	Superficie (m <sup>2</sup> )	81	100%	S/558	S/45,225
				<b>Subtotal</b>	<b>S/45,225</b>
<b>TOTAL COSTOS</b>					<b>S/123,838,542</b>
	<b>Costo medio por caso atendido</b>				
	Total costo	S/123,838,542			
	Casos atendidos	25872			
	<b>Costo unitario anual</b>	S/4,786.59			

**Fuente: Informe interno de Osinergmin<sup>23</sup>**

<sup>23</sup> Informe Técnico de la Secretaría Técnica Adjunta de la Sala 2 de la JARU: “Análisis de los costos aproximados del procedimiento para las partes del mismo - 2020”, incluido en el Expediente SIGED 202100147915.

Si el costo unitario aproximado por expediente (S/ 4 787) lo multiplicamos por el número de expedientes de apelación ingresados a la JARU de Osinergmin en el año 2014 (10 886), tenemos que en ese año el costo total de atención para JARU ascendió aproximadamente a S/ 52 111,282. Si hacemos la misma operación respecto del año 2015, el costo total ascendió aproximadamente a S/ 52 355,419; en el 2016, aproximadamente a S/ 60 167,803; en el 2017, aproximadamente a S/ 65 620,196; en el año 2018, a S/ 83 198,060.

En el caso de las empresas, podemos referir muy referencialmente que el costo de la actividad de resolución de reclamos en el ámbito de una empresa distribuidora de electricidad se valoró aproximado en S/ 140, en los términos que se explican en el anexo 3.

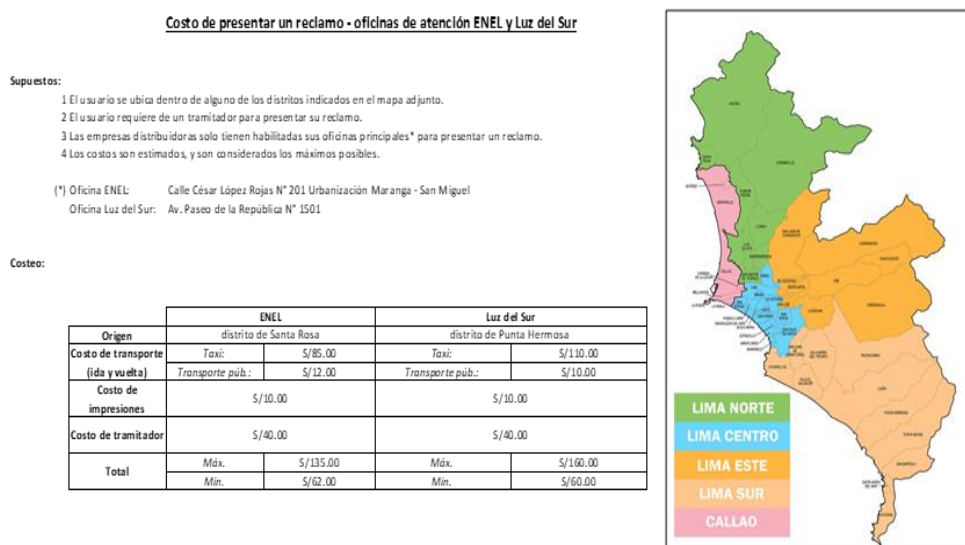
**Tabla 4. Costo aproximado por expediente para las empresas**

Descripción	Unidad	Costo Unitario
<b>Previo al procedimiento de reclamo</b>		
Servicio de orientación al cliente	Und.	S/ 6.59
Servicio de digitación y registro	Und.	S/ 6.59
Control y actualización de los paneles informativos y otros de las salas de atención al cliente	Und.	S/ 12.19
Registro de consulta	Und.	S/ 9.45
<b>Durante el procedimiento de reclamo - 1ra. Instancia</b>		
Recepción y registro de reclamos por la Directiva - Presencial	Und.	S/ 15.08
Registro de reclamos por la Directiva - No Presencial	Und.	S/ 13.40
Emisión y suscripción de acta de acuerdo de partes	Und.	S/ 15.01
Emisión de documentos relacionados a la Directiva	Und.	S/ 7.73
Emisión de notas de crédito	Und.	S/ 8.17
Notificación de documentos relacionados a la Directiva	Und.	S/ 5.50
Recepción y registro de reconsideración o apelación	Und.	S/ 13.40
Emisión de resolución en 1era instancia	Und.	S/ 16.45
Notificación de resolución en 1era instancia	Und.	S/ 5.91
<b>Durante el procedimiento de reclamo - 2da. Instancia</b>		
Emisión de notas de crédito	Und.	S/ 8.17
Emisión de duplicados de recibo	Und.	S/ 4.03
Descargo y cumplimiento de resolución de 2da instancia	Und.	S/ 8.83
		<b>S/ 139.07</b>

**Fuente: Informe interno de Osinergmin**

Del lado de los costos que deben asumir los usuarios, hemos considerado a un usuario que resida en Lima, ubicado en alguno de los distritos del mapa; que paga a un tramitador para que lo apoye en el trámite; los costos de sus traslados; y que las empresas de Lima como Luz del Sur y ENEL Distribución Perú S.A. solo tienen habilitadas sus oficinas principales de atención de usuarios. Con esos presupuestos, es posible considerar como costo aproximado que deben asumir los usuarios por trámite la suma de S/ 60 (Gráfico 6), conforme se explica en el anexo 4.

## Gráfico 6. Costos aproximados por reclamar que asumen los usuarios



**Fuente: Informe interno de Osinergmin**

### Capítulo IV. Propuestas de mejora del *enforcement* del Osinergmin

A continuación, planteamos propuestas para superar las oportunidades de mejora encontradas. Estas pasan por recordar al propio regulador que no solo forma parte del *enforcement*, la función de fiscalización, sino la función de resolución de reclamos; y que se debe fortalecer la interrelación entre ambos, a través de la implementación de dos herramientas que tienen tal virtud.

Tales cuestiones han permanecido ocultas para Osinergmin y hemos procedido a mostrarlas en la presente investigación, así como identificar a los precedentes y la fiscalización del numeral 7.1.3.d, literal d.ii), d.iii) y d.iv), como herramientas que vinculan los dos tipos de *enforcement* establecidos para conseguir optimizar el cumplimiento de la regulación sobre toma de lecturas.

#### 4.1. Mejora del *enforcement* del artículo 64-A del RLCE

En el caso del artículo 64-A del RLCE, el control de su cumplimiento es ejercido efectivamente a través de las funciones de fiscalización y resolución de reclamos, pero se podría optimizar dicho *enforcement*, con una mayor complementación y articulación de las labores de las áreas encargadas, a través de la aprobación de un precedente de la Sala Plena de la JARU, que fije un criterio institucional único y de carácter obligatorio para evaluar estos casos de vulneración del artículo 64-A del RLCE, sea por la vía de la resolución de reclamos o la función de fiscalización. Ese precedente podría implementarse en los siguientes términos:

***“Si las empresas vulneran la regla resultante al concordar los artículos 64-A y 172 del RLCE; es decir, si facturan el consumo mensual de un suministro empleando el sistema de***

*promedios, aunque exista acceso al medidor para la toma de la lectura real mensual, constituirá una modalidad de facturación a la que no están autorizadas, correspondiendo:*

- a) Que las empresas anulen el consumo facturado; y,*
- b) Que no esté facultadas a efectuar el posterior recupero por error en el proceso de facturación previsto por el artículo 92 de la Ley de Concesiones Eléctricas, respecto del consumo que resulte no facturado, ya que para que proceda un recupero por error de facturación tenía que haber iniciado el proceso de facturación con la toma de lectura mensual.*

*Por tanto, la empresa no está autorizada a facturar bajo la modalidad del sistema de promedios, correspondiendo que refacture el consumo del mes reclamado, considerando 0 kW.h, sin opción a efectuar un recupero de consumos por este periodo.”*

Con relación al sustento normativo del criterio propuesto para su posterior elevación como precedente de observancia obligatoria y que se dirige a los supuestos de aplicación indebida de promedios por omisión de las empresas en la toma de lecturas, que generan el problema del incremento indebido del consumo mensual habitual de los usuarios, se debe considerar el marco normativo incluido en el numeral 3.3. del presente trabajo de investigación, para inferir que en el Perú se exige a las empresas que necesariamente facturen los consumos a los usuarios a base de lecturas reales y correctas, tomadas mensualmente, salvo la existencia de un medidor ubicado en un lugar no accesible, que habilita a las empresas a la aplicación de promedios por seis meses; supuesto en el cual esa aplicación de promedio es conforme a la norma y por el periodo antes señalado.

En ese sentido, cuando las empresas facturan por el servicio a un usuario con medidor ubicado en un lugar accesible, a base de la aplicación indebida de promedios, está utilizando un método no habilitado o no previsto normativamente, de modo tal que esa facturación deviene en ilegal y contraria al nivel de calidad reconocido en el diseño regulatorio peruano y a que tienen derecho los usuarios.

Por tanto, se propone como criterio resolutivo que se decida que las empresas deben anular el consumo facturado en esas condiciones ilegales (osea, sin haberse tomado la lectura al medidor ubicado en un lugar accesible) y que no pueden recuperar ese consumo dejado de cobrar.

Tal criterio resolutivo se sustenta, entonces, en que un consumo facturado en condiciones ilegales no puede validarse bajo ningún aspecto, además que su recupero no resulta viable conforme a la regulación vigente.

Precisamente, respecto de la imposibilidad del recupero del consumo, cabe precisar que las definiciones que se manejan en la Ley de Concesiones Eléctricas y la Norma DGE “Reintegros y Recuperos de Energía Eléctrica”, respecto a lo que debe entenderse por proceso de facturación y por recupero de consumos, respaldan en este punto el referido criterio resolutivo.

Así, la propia definición de recupero prevista normativamente indica que es el importe que las empresas cobran al usuario, entre otros, por los consumos no cobrados por errores en el proceso de facturación. Por su parte, se define al proceso de facturación como aquél que inicia con la toma de lecturas y que se desarrolla hasta la emisión y reparto de los recibos.

Por tanto, si en el caso de la aplicación indebida de promedios, las empresas omitieron reiteradamente tomar la lectura a un medidor ubicado en un lugar accesible, se infiere que ni siquiera iniciaron el proceso de facturación, que necesariamente deben iniciar con la referida actividad; por lo que menos pueden alegar la existencia de un error en el referido proceso, como causal para proceder con un recupero de consumos, dado que las causales para la aplicación de los recuperos se encuentran definidas taxativamente, sin que se prevea en dicha relación de causales el supuesto antes mencionado, sino sólo el caso del error en el proceso de facturación.

Cabe referir que, si bien las consecuencias expuestas (anulación del consumo facturado y la imposibilidad de su recupero) no se encuentran expresamente establecidas en las normas mencionadas, las mismas se infieren indefectiblemente de la interpretación sistemática y lógica de aquellas que hemos expuesto, del principio pro consumidor del artículo V, numeral 2 del Título Preliminar del CPDC<sup>24</sup> y del deber especial de protección del consumidor que tienen los reguladores y que fuera desarrollado por el tribunal constitucional peruano en la sentencia recaída en el Exp. N° 0858-2003-AA/TC<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Según este principio, “en cualquier campo de su actuación, el Estado ejerce una acción tuitiva a favor de los consumidores. En proyección de este principio en caso de duda insalvable en el sentido de las normas (...), debe interpretarse en sentido más favorable al consumidor.”

<sup>25</sup> En el fundamento jurídico 12 de la referida sentencia, el tribunal constitucional nos recuerda que según este deber especial de protección de los derechos de los usuarios y consumidores se debe considerar que “(...) en materia de interpretación de los derechos fundamentales, siendo importante el criterio de la literalidad para comprender el contenido constitucionalmente protegido de un derecho, éste, por sí sólo, es insuficiente para brindar una respuesta constitucionalmente adecuada. Ello se debe a que las cláusulas en las que se encuentran reconocidos estos derechos no tienen una estructura semejante a la de las “normas completas”, esto es, que prevean un supuesto de hecho al cual sea posible derivar una consecuencia jurídica, sino que se tratan de disposiciones que tienen la estructura de “principios”, es decir, son conceptos jurídicos indeterminados que contienen mandatos de optimización que aspiran a ser realizados y concretizados en cada circunstancia.” En ese sentido, el referido tribunal sostiene en referencia a Osiptel que respecto de éste el referido deber “involucra la exigencia de un papel garantista de los intereses y derechos de los consumidores y usuarios (...) frente a las amenazas o violaciones de los derechos fundamentales que pudieran provenir de los agentes económicos que prestan dicho servicio público. De modo que éste debe y tiene que adoptar todas las medidas



Pero sobretodo, como sustento principal del criterio resolutivo que se propone elevar a precedente de observancia obligatoria, se debe tener presente los alcances de lo establecido en el artículo VII, numeral 1 del Título Preliminar de la LPAG, según el cual las autoridades administrativas no podrán dejar de resolver las cuestiones que se les proponga, por deficiencia de sus fuentes; en tales casos, acudirán a los principios del procedimiento administrativo previstos en esta Ley; en su defecto, a otras fuentes supletorias del derecho administrativo, y sólo subsidiariamente a éstas, a las normas de otros ordenamientos que sean compatibles con su naturaleza y finalidad.

Conforme a lo anterior, consideramos que, el criterio resolutivo que se propone luego elevar a precedente de observancia obligatoria, sí tiene el sustento normativo respectivo y cumple con el principio de legalidad. Sin perjuicio que, en virtud de lo indicado en el artículo VII, numeral 2 del Título Preliminar de la LPAG, procedemos a incluir en la propuesta, complementariamente a la resolución de los casos con el criterio resolutivo expuesto, un proyecto de modificación de la norma de carácter general respectiva al Poder Ejecutivo, en el mismo sentido de la resolución dada al asunto sometido a conocimiento de las Salas de la Jarú.

Dicho proyecto normativo consiste en la modificación del numeral 7.1.3.d, literal iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, conforme a lo siguiente:

*“Modifíquese el numeral 7.1.3.d, literal iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, aprobada por Decreto Supremo N° 020-97-EM, en los términos siguientes:*

*(...)*

*El mismo error no podrá producirse dentro de los siguientes dos (2) años, caso contrario el suministrador perderá el derecho a recuperar el consumo dejado de facturar y se considerará como reincidencia. (...).”*

Finalmente, cabe señalar que conforme al numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la LPAG, los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada; debiendo considerarse que conforme al numeral 10.1.d del Procedimiento de Reclamos, las empresas deben considerar los precedentes de observancia obligatoria emitidos por JARU, porque su incumplimiento constituye una conducta sancionable y origina la nulidad de la resolución.

---

necesarias, oportunas y eficaces para contrarrestar apropiadamente las lesiones o amenazas de violación de los derechos de los consumidores y de los usuarios.”

#### 4.2. *Mejora del enforcement del numeral 7.1.3.d, literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos*

El control del cumplimiento del numeral 7.1.3.d, literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, para atender el problema del incremento indebido del consumo, por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios, por errores de lectura que comente el personal de las empresas, como en los casos de lecturas adelantadas y lecturas acumuladas, debe optimizarse.

Así, hemos indicado que el numeral 5.3.1.c. de la Base Metodológica, desarrollada por el Osinergmin, no conversa con los dispositivos indicados inicialmente. Por ello, proponemos una modificatoria del numeral 5.3.1.c., para que incluya la obligación de las empresas de llevar también un registro informático de los suministros de la concesión que hayan sido corregidos por errores de facturación detectados en la resolución de reclamos, por los errores de facturación que se presenten con posterioridad, así como un registro de los suministros de otros usuarios no reclamantes que hayan sido corregidos por haber sido afectados por aquellos errores, en concordancia con el artículo 63 del CPDC, según el cual el Osinergmin debería fiscalizar permanentemente las condiciones de la facturación:

“El Suministrador mantiene un registro informático de todos los suministros corregidos por similitud con el error de medición/facturación detectado y corregido por disposición del OSINERGMIN, dentro de su función fiscalizadora (...)

**Con la misma finalidad, debe mantener un registro histórico para cada suministro de su concesión que haya sido corregido por errores de facturación detectados en la resolución de reclamos y de los posteriores que se presenten en esos suministros, así como un registro de los suministros de otros usuarios no reclamantes que hayan sido corregidos por haber sido afectados por el mismo error.**

**Dicho registro servirá para fiscalizar la prohibición de repetir el error de facturación en los dos años siguientes, por lo que en el mismo se deberá identificar el tipo de error de facturación involucrado en cada oportunidad, tomando como referencia los errores de facturación del Subcapítulo I de la Parte II de los Lineamientos Resolutivos de la JARU”**

Planteada la forma de superar la omisión material que existe en la Base Metodológica, proponemos la utilización de la regulación responsiva para buscar un mejor cumplimiento de la referida regulación. Para ello, hemos elaborado una pirámide responsiva que se aplica según la oportunidad de implementación de la regulación expuesta (Gráfico 7):

**Gráfico 7. Pirámide para implementar el registro de suministros corregidos por errores determinados en reclamos**



En la pirámide se expone una metodología escalonada de *enforcement* para buscar el cumplimiento de la regulación y que deja el ejercicio de facultades sancionadoras como última ratio. Cada acción responde a una etapa del proceso de investigación y fiscalización del cumplimiento de la regulación, que hemos dividido en cinco momentos en el anexo 8.

En el caso de la resolución de reclamos, las Salas de la JARU podrían adoptar un nuevo criterio que impida la posibilidad de repetir errores en la toma de lecturas por las empresas con respecto a un mismo usuario y suministro eléctrico, en referencia al numeral 7.1.3.d, literal iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos.

De este modo, una vez que se haya determinado la existencia de un primer error en el proceso de facturación, específicamente en el subproceso de toma de lecturas, dentro de un procedimiento de reclamo, las diversas Salas de la Jaru podrían alertar en sus resoluciones respecto de la imposibilidad que se repita el mismo error en los dos años siguientes, a fin de alertar no sólo a la empresa sino también al usuario sobre el particular.

A modo de una nota a consignar al inicio de la resolución, se propone el siguiente enmarcado:

NOTA: Corresponde informar a las partes que el mismo error en el proceso de facturación, detectado en el presente procedimiento, no podrá producirse nuevamente dentro de los dos años posteriores, conforme a lo ordenado en la NTC de los Servicios Eléctricos.

Asimismo, cuando se evidencie la segunda vez en que la empresa incurre en el mismo error de lectura en la tramitación de otro procedimiento de reclamo, se procederá a corregir ello, con una

medida correctiva que garantice el nivel satisfactorio de calidad comercial que se le debe al usuario.

La medida correctiva a dictarse, en caso de verificarse la existencia de nuevos errores en la toma de lecturas, dentro de un procedimiento de reclamo por excesivas facturaciones de consumos emitidas en los dos años posteriores de detectado el primer error, debería estar referida a la anulación del recupero del consumo que la empresa dejó de facturar como consecuencia del error en que ella misma incurrió de manera reiterativa, pese a que la regulación solo le permite un error dentro del periodo antes señalado; lo cual actualmente no se dispone en la JARU, y más bien en sus diversas salas se permite el recupero de consumos ilimitado por las empresas, conforme hemos verificado del análisis casuístico efectuado.

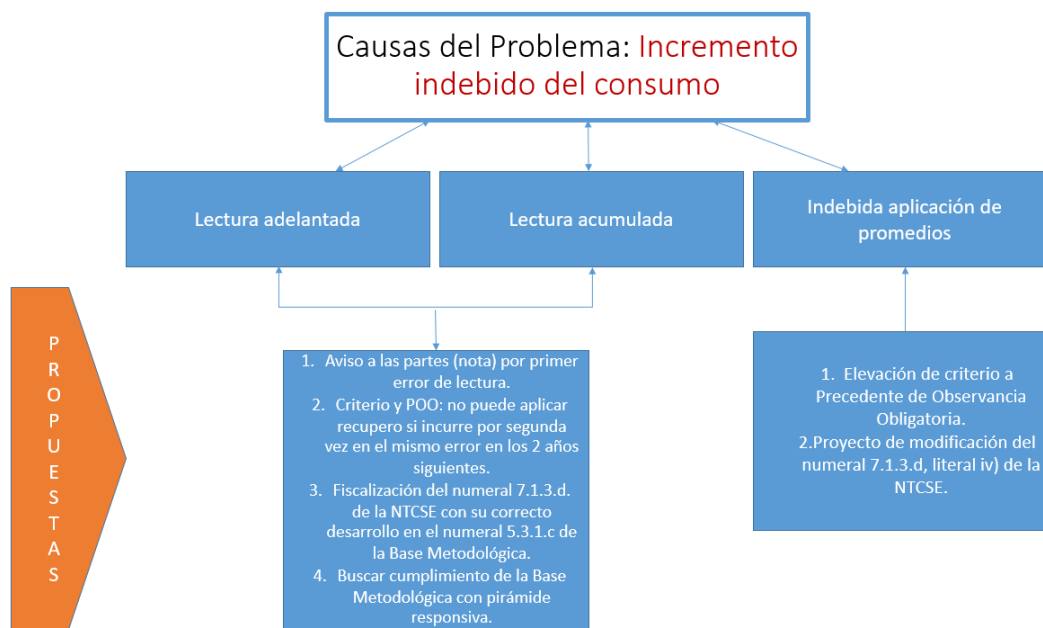
Finalmente, de manera articulada con los actores de la función de fiscalización, se podría aprobar por la Sala Plena de la JARU, un precedente en que se fije el criterio interpretativo oficial, que compatibilice las normas que regulan la toma de lecturas con el numeral 7.1.3.d, literal iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, sobre la imposibilidad de repetir errores en la toma de lecturas para un mismo usuario y suministro, dentro de los dos años posteriores de detectado el primer error en un reclamo:

***“Dado que en el numeral 7.1.3.d, literal d.iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, se establece que, el mismo error en el proceso de facturación (en referencia al error en la toma de lectura), no podrá producirse nuevamente dentro de los dos años posteriores; en la medida que en el mes en reclamo la empresa de distribución reincidió en el mismo error en el proceso de facturación en el periodo de dos años luego de haber incurrido por primera vez en el mismo en otra oportunidad; no se encuentra facultada a realizar una liquidación de consumos como consecuencia de un error en el proceso de facturación en el mes en reclamo, por lo que corresponde que deje sin efecto el consumo neto facturado en dicho mes, sin opción a efectuar un recupero de consumos por este periodo”.***

#### 4.3. Resumen de las propuestas para atender el problema

A modo de resumen de las propuestas que formulamos en el presente trabajo de investigación, para enfrentar el problema del incremento indebido del consumo, por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios, generado por la omisión en la toma de lecturas y aplicación indebida de promedios, así como por los errores en la toma de lecturas de las empresas que hemos identificado, como son la lectura adelantada y lectura acumulada; hemos considerado su consolidación en el siguiente gráfico:

**Gráfico N° 8: Consolidación de propuestas**



#### 4.4. Justificación de la elección

##### 4.4.1. Precedente de Observancia Obligatoria

Hemos elegido a los precedentes no solo por tener la virtud revelada de interrelacionar el *enforcement* pasivo con el *enforcement* activo del Osinergmin, sino porque hemos encontrado que la regulación de la toma de lecturas es dispersa y la interpretación que realizan los operadores, incluido el regulador, es fragmentada. Por ello, existe una falta de entendimiento del alcance real de esa regulación, conforme se verifica de los resultados de la encuesta mostrados en el anexo 10, en que sólo el 6% de los funcionarios de Osinergmin encuestados ubicaron a la NTC de los Servicios Eléctricos como parte de las normas que regulan los errores en la toma de lecturas y las veces en que las empresas pueden efectuar un recuperio cuando cometen los mismos.

Con el precedente se puede fijar el criterio único y formal para interpretar, de manera acabada, esa regulación, con carácter general e institucional, es decir, establecer cuál es la interpretación oficial, conforme a la regulación, en favor de la predictibilidad y la seguridad jurídica.

Existe tal interpretación fragmentada y parcial de las normas que regulan la toma de lecturas, porque tanto de la revisión de las normas técnicas y de los pronunciamientos emitidos por la JARU que desarrollan esas normas, se observa que no se consideran los alcances del numeral 7.1.3.d, literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, a pesar de que son las normas que, precisamente, obligan a las empresas a corregir el error de facturación determinado en los reclamos para la próxima facturación emitida en el suministro y que ese error no se debe repetir en las siguientes facturaciones del suministro, durante los dos años siguientes. Además, de

proscribir que el mismo error se repita en el suministro de otros usuarios de su concesión, de modo que ordena que, de percatarse de ello, las empresas deben proceder a resolverlos inmediatamente a todos los afectados, sin esperar nuevos reclamos.

Los precedentes tienen otra virtud oculta, y que en el presente trabajo mostramos con la evidencia respectiva, que tiene que ver con el principio de economía procesal, ya que su aprobación y difusión genera un efecto de caída en la posterior cantidad de ingresos de reclamos y apelaciones por la misma materia objeto de reclamo, tal como claramente mostramos en el anexo 7.

#### 4.4.2. *Monitoreo y fiscalización*

En el caso de las acciones de monitoreo y fiscalización del numeral 7.1.3.d, literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, justificamos su elección en que actualmente su falta de implementación constituye en realidad una omisión material existente en la regulación de la toma de lecturas; desde que el Poder Ejecutivo ordenó con la aprobación de la referida norma, la corrección de los suministros por errores en la facturación cometidos por las empresas y determinados en reclamos, proscribió la reincidencia en los mismos y ordenó la corrección de suministros de otros usuarios afectados por el mismo error, sin esperar nuevos reclamos.

El mandato del Poder Ejecutivo aún no ha sido implementado, existiendo una oportunidad de mejora para Osinergmin. Y dado que entre este y las empresas existe una relación que se identifica con la relación principal–agente, que tiene problemas de asimetría informativa por riesgo moral, tal identificación y fiscalización permitirá a Osinergmin alinear los intereses de la empresa, y mitigar los problemas de información asimétrica respecto a los errores en la toma de lecturas.

Dentro de la implementación que proponemos incluimos una modificación del numeral 5.3.1.c de la Base Metodológica, aprobada por Osinergmin, que permita consignar en esta lo que el regulador requiere para fiscalizar el cumplimiento del mandato del Poder Ejecutivo y así superar el problema de la omisión material y alinear mejor a la empresa.

#### 4.4.3. *Identificación de los costos y beneficios de las propuestas*

AGENTES	BENEFICIOS	COSTOS
---------	------------	--------

<p>Usuarios regulados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gozar del nivel de calidad comercial a que tienen derecho, con los parámetros y condiciones establecidos en las normas técnicas.</li> <li>- Gozar del aumento del actual estándar de calidad comercial.</li> <li>- Obtener la solución del problema comercial que enfrentan con los errores en la facturación que cometen las empresas, sin generarles insatisfacción.</li> <li>- Dejar de incurrir en los costos directos que deben asumir en la presentación de sus reclamos.</li> <li>- Evitar el costo de oportunidad que padecen al presentar sus reclamos.</li> <li>- Contar con información del propio regulador respecto del criterio de interpretación oficial del marco normativo que regula la toma de lecturas en la facturación del servicio eléctrico.</li> </ul>	<p>No se ha identificado costos.</p>
<p>Empresas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la imagen y reputación ante sus usuarios.</li> <li>- Mostrarse ante sus usuarios como empresas que corrigen sus errores de facturación y se preocupan por la satisfacción de sus usuarios.</li> <li>- Disminución de los costos directos que deben asumir como primera instancia en la tramitación de los reclamos.</li> <li>- Evitar el costo de oportunidad que asumen como primera instancia en la tramitación de los reclamos.</li> <li>- Beneficiarse de la predictibilidad que se genera con la dación de un precedente que fije el criterio de interpretación oficial del marco normativo que regula la toma de lecturas en la facturación del servicio eléctrico.</li> <li>- Mejorar su posicionamiento en plataformas como la CIER, que miden la satisfacción de los usuarios residenciales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos en la realización de capacitaciones y charlas respecto de los alcances de la regulación responsiva implementada por el Osinergmin.</li> <li>- Costos incurridos en la planificación de cómo cumplir la regulación.</li> <li>- Costos que ya asumen con el mantenimiento de la información del registro de suministros corregidos por errores de facturación, determinados en la fiscalización de Osinergmin, que deben tener a la mano cuando este regulador lo requiera.</li> <li>- Costos que incurren debido a la imposición de sanciones por infracciones cometidas.</li> </ul>
<p>Osinergmin</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejora de la imagen institucional del organismo, ante sus <i>stakeholders</i>.</li> <li>- Ante los usuarios, como un organismo a su servicio, que garantiza efectivamente el nivel de la calidad comercial y ofrece soluciones proactivas sin esperar los reclamos de usuarios.</li> </ul>	<p>-Costos que ya asume en administrar la información del registro de suministros corregidos por errores de facturación determinados en el ejercicio de su función de fiscalización, y en supervisar con esa información el cumplimiento de la NTC</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ante las empresas, como un regulador que va modernizando su enfoque hacia una regulación más inteligente que privilegia el cumplimiento frente a la represión y sanción.</li> <li>- Disminución de los altos costos que debe asumir como segunda instancia en la tramitación de los reclamos.</li> <li>- Mejorar su <i>performance</i> en la atención de las apelaciones de los reclamos de los usuarios, en el tiempo y la cantidad que corresponden.</li> <li>- Evitar el costo de oportunidad que asume como segunda instancia en la tramitación de los reclamos.</li> <li>- Aprovechar las oportunidades de mejora expuestas para optimizar el <i>enforcement</i> de la regulación de la toma de lecturas para la facturación del servicio eléctrico.</li> <li>- Implementar las recomendaciones de la OCDE, expuestas en el informe que efectuó en el año 2019 con la finalidad de impulsar su desempeño.</li> </ul>	<p>de los Servicios Eléctricos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Costos que incurriría en la implementación de la regulación responsiva, como la realización de capacitaciones a sus funcionarios, su especialización en los alcances de la regulación responsiva y de su aplicación por aquél, en el cambio de criterios y de los procesos que desarrolla.</li> <li>-Costos que incurriría en el desarrollo y ejecución de las acciones de la pirámide, coordinación con los agentes regulados y medición de resultados.</li> </ul>
Gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mitigación de las posibilidades de generación de conflictos sociales.</li> <li>- Fortalecer su proceso de integración a la OCDE.</li> <li>- Contar con un regulador moderno y que ha optimizado su <i>enforcement</i> para garantizar la calidad en el servicio público y el cumplimiento de la regulación.</li> </ul>	No se ha identificado costos.

#### 4.4.4. Análisis de otras alternativas regulatorias

##### A) No regular

Identificar a la empresa como el agente mejor posicionado para resolver el problema de los errores en la toma de lecturas resulta una alternativa que hemos descartado, porque precisamente existe riesgo moral en la relación de esta con el regulador, y que, ante la falta de aplicación debida de la regulación y la consecuente falencia en su detección, prefiere maximizar sus beneficios antes de cumplir con la calidad en la facturación comercial.

En cuanto a la revisión del *stock* regulatorio, se ha determinado que ya existe una regulación de la materia, pero que está dispersa y es interpretada de manera fragmentada por el Osinergmin (conforme se corrobora de los resultados de la encuesta expuestos en el anexo 10) en el ejercicio



de sus funciones normativa, fiscalizadora y resolución de reclamos; existiendo oportunidades de mejora en su *enforcement*, antes que una falta de normatividad sobre el particular.

Una alternativa adicional inmersa en la opción de no regulación sería fortalecer únicamente la cultura del reclamo, con campañas de información televisivas y radiales. Sin embargo, ya hemos indicado que la función de resolución de reclamos es una parte del *enforcement* del regulador que se desarrolla de manera focalizada al caso en particular del usuario reclamante. De este modo, en la gran mayoría de las veces, solo se resuelve lo que es objeto del reclamo, pero no el problema que lo origina; a pesar de que, en el caso de reclamos por facturación, la normativa exige la corrección del error encontrado en el reclamo para la siguiente facturación del suministro del reclamante, e incluso para los demás usuarios de la concesión afectados por el mismo problema.

## B) Autorregulación

Aún no existe una estrategia de *enforcement* persuasivo en el Osinergmin, que incentive reputacional y económicamente a las empresas a implementar autocontroles para mitigar el riesgo de incumplimiento en este punto, dados los costos que tal implementación significa para ellas.

Por ello, sin desmerecer las posibilidades del *compliance* para lograr el cumplimiento, proponemos que, antes de pensar en la implementación de un enfoque persuasivo y colaborativo, iniciemos por fortalecer el *enforcement* disuasivo y convencional que tiene actualmente el Osinergmin, combinándola con la regulación responsiva.

## Capítulo V. Conclusiones y recomendaciones

- 5.1. El incremento de la facturación del consumo en un suministro eléctrico, en un determinado mes, que excede el nivel de consumo mensual habitual de un usuario, puede deberse a diversos factores, y no todos referidos a malos hábitos de consumo, mayor utilización de equipos por los usuarios o fugas de energía eléctrica por malas condiciones de las instalaciones eléctricas internas de los predios, de responsabilidad de los usuarios; sino que también puede deberse a razones imputables a las empresas cuando incurren en omisiones en la toma de lecturas y en errores en el proceso de facturación, que incluye el subproceso de toma de lecturas, lo cual convierte en indebido ese incremento en el consumo del usuario.
- 5.2. Dentro de esos problemas comerciales que incrementan indebidamente el consumo de energía eléctrica de los usuarios domiciliarios, por encima del nivel de consumo mensual habitual, hay errores en la toma de lecturas como son los supuestos de lecturas adelantadas

y lecturas acumuladas; pero también omisión en la toma de lecturas con la aplicación indebida de promedios en las facturaciones de los usuarios.

- 5.3. Para entender lo anterior se debe considerar que para que a un usuario regulado se le facture por la electricidad que consumió en un periodo determinado, ese consumo se determina a base de la diferencia (resta) de lo registrado por el equipo de medición en el mes respecto de lo facturado en el mes anterior; de modo tal que el saldo respectivo de unidades de energía será valorizado al pliego tarifario vigente al momento de efectuar la lectura. Esa es la importancia que tiene la toma de las lecturas que deben hacer las empresas en los suministros, para efectos de la determinación de los consumos mensuales de los usuarios.
- 5.4. Precisamente, los usuarios domiciliarios tienen un nivel de consumo mensual habitual o un promedio de consumo mensual habitual (expresado también en un monto a pagar habitual de más o menos nuevos soles), de modo que, si se percatan de que en un determinado mes no se les cobró en función a ese nivel de consumo mensual habitual, sino en función a un consumo mayor, que consideran no están en capacidad de generar; proceden a materializar su insatisfacción haciendo uso del único mecanismo con el que cuentan para ello (en la vía administrativa): la interposición de un reclamo.
- 5.5. Incluso existen usuarios con más conocimiento, a quienes les genera tal insatisfacción, el observar en los recibos de consumos que se les reparte, la existencia de omisiones y errores en la toma de lecturas como parte del proceso de facturación, los cuales se repiten sin ser corregidos por las empresas; pese a que dicha corrección es parte del nivel de calidad satisfactorio que se les garantiza en nuestro país, por lo que difícilmente pueden considerar como óptima la prestación del servicio público que reciben.
- 5.6. Se debe considerar que en el Perú existe un nivel de calidad satisfactorio que las normas técnicas garantizan a los usuarios del servicio público de electricidad, como parte del diseño regulatorio vigente. Ellos, además, tienen reconocido legalmente el derecho de recibirlo con esos parámetros y condiciones establecidas, conforme al artículo 66, numeral 4 del CPDC; y sin embargo, en plataformas comparativas como la CIER se observa que a las empresas que prestan el servicio público de electricidad en nuestro país, no les ha ido bien en los indicadores de satisfacción de los usuarios residenciales, siendo importante que Luz del Sur S.A.A. y ENEL Distribución Perú S.A. ingresen a estas plataformas, considerando que son las empresas que muestran el mayor número de usuarios insatisfechos, al encabezar el ranking nacional por número de reclamos.
- 5.7. Dicha calidad comercial, en caso del proceso de facturación —que incluye el subproceso de toma de lecturas—, exige legalmente la efectiva toma de lecturas para facturar los consumos de energía eléctrica a los usuarios, así como la toma correcta de las mismas.

Precisamente, respecto de esto último, la obligación de las empresas es facturar el consumo eléctrico a base de lecturas reales y la imposibilidad de repetir un mismo error en la toma de lecturas en los dos años posteriores de haber cometido el primero.

- 5.8. Las empresas, entonces, pueden equivocarse y cometer errores en el proceso de facturación, como son los errores en la toma de lecturas, además de recuperar la energía que dejaron de facturar a los usuarios por dicho motivo, conforme lo indica la normativa vigente, pero no pueden repetir el mismo error en los dos años posteriores respecto de un usuario y suministro eléctrico, como parte del nivel de calidad en el servicio que se garantiza al usuario peruano. Asimismo, una vez determinado un error deben verificar que el mismo error no se repita en otros usuarios, porque de lo contrario deben proceder a corregirlo sin esperar que estos últimos reclamen. Sin embargo, la realidad dista mucho de lo establecido en el diseño regulatorio, conforme hemos acreditado con los resultados del análisis jurisprudencial mostrados en el presente trabajo de investigación.
- 5.9. Decíamos entonces que el usuario, al verse afectado en sus derechos e intereses con motivo de los importes facturados (por el incremento indebido del consumo) que no corresponden a su nivel de consumo mensual habitual, procede con sus cuestionamientos ante la propia empresa. Y de no estar de acuerdo con la decisión que adopte aquella, procede a contradecir la misma ante la JARU.
- 5.10. Existe un aumento anual sostenido de esos reclamos, que ocasiona el aumento de impugnaciones a ser atendidas por la JARU. Dentro del universo de reclamos presentados, son los reclamos por excesivas facturaciones los más significativos por su recurrencia y cantidad de ingresos al sistema, y dentro de los problemas comerciales que recurrentemente los causan, nos hemos circunscrito a algunos tipos de errores como la lectura adelantada y lectura acumulada, y también hemos considerado a la omisión en la toma de lecturas con la aplicación indebida de promedios, porque todos ellos incrementan indebidamente el consumo mensual, por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios, lo cual ocasiona que los usuarios reaccionen ejerciendo su derecho de acción manifestado en el reclamo. Ahí es donde hemos incidido siguiendo la recomendación de la OCDE, sobre la necesidad de enfocarse en aquellas circunstancias que pudieran ocasionar un daño extendido a los consumidores.
- 5.11. Las normas que regulan la calidad en la toma de lecturas como parte del proceso de facturación, y que se emitieron considerando la tarifa reconocida a las empresas, tienen por objeto que se eviten y solucionen los problemas de calidad en la facturación; es decir, que se adopte la solución comercial que restituya el nivel de calidad satisfactorio a los usuarios, antes que esperar que estos tengan que reclamar por percibir un nivel poco satisfactorio de calidad en el servicio. Lo anterior, porque el reclamo no garantiza una solución en el sentido

de que se les restituya esa calidad, sino solo una resolución del reclamo específico y una medida correctiva para lo sucedido en el mes en particular objeto de reclamo; mas no una medida comercial de la empresa, que necesariamente termine con esa situación poco satisfactoria para el usuario, y que a veces provoca que luego éste deba de volver a reclamar (el mes siguiente) por permanecer incólume el *statu quo*, y la empresa reincida en los errores en el proceso de facturación.

- 5.12. La importancia, entonces, que le hemos dado a las normas de calidad en la toma comercial de lecturas para la facturación a los usuarios se justifica en la medida en que la falta de toma de lecturas y los errores en su realización por las empresas, constituyen las principales causas comerciales que generan los reclamos por el problema del incremento indebido de los consumos a parámetros por encima del nivel de consumo mensual habitual de los usuarios, evidenciadas del análisis casuístico efectuado en los reclamos por excesiva facturación resueltos por la JARU.
- 5.13. Frente a ello, hemos ubicado las oportunidades de mejora, que puede aprovechar Osinergmin, en la omisión material existente en la fiscalización de las normas técnicas que evitan errores reiterativos en un suministro o en otros suministros afectados por el mismo problema, y que exigen su corrección antes que esperar la interposición de los reclamos por los usuarios afectados. Además de la necesidad de que la Sala Plena de la JARU fije el criterio interpretativo oficial que sistematice todo el marco regulatorio de la actividad de toma de lecturas, acabando con la interpretación fragmentada de las normas que hoy existe y que se confirma no solo en los resultados de la encuesta realizada a los funcionarios de Osinergmin, sino del propio ejercicio de las funciones normativa (en cuyo ejercicio se generó una incongruencia en la implementación de la NTC de los Servicios Eléctricos con la Base Metodológica – Gráfico 5), de resolución de reclamos (dado el criterio que hoy manejan las Salas de la Jaru) y fiscalización (por las limitaciones para su ejercicio encontradas en la Base Metodológica respecto de los suministros corregidos por similitud de errores de facturación detectados y corregidos con motivo de un reclamo) realizadas por el referido regulador.
- 5.14. Superar (o reducir) la principal causa comercial de los reclamos, como es el incremento indebido del consumo, y las oportunidades de mejora de Osinergmin expuestas, debe considerarse aún más prioritario si consideramos que según el artículo 77 de la LPAG, aquél tiene un deber de vigilancia frente al agente delegado, como son las empresas, y que, según el artículo 63 del CPDC, el citado regulador debe fiscalizar permanentemente las condiciones de la facturación.
- 5.15. El aumento anual sostenido de los reclamos que se da en Perú debe controlarse, por los altos costos acreditados que generan a todas las partes involucradas en la tramitación de

esos reclamos, especialmente al Osinergmin; porque incluye reclamos que pudieron evitarse y reclamos reiterativos; porque viene generando problemas en el desempeño de la JARU del Osinergmin; y porque puede gatillar contextos de conflicto mucho mayores, como la protesta social de consumo que se ha verificado en el interior del país.

- 5.16. Precisamente, consideramos que los costos incrementales que se generan pueden irse reduciendo, que se puede garantizar el nivel de calidad a que tienen derecho los usuarios, evitar ineficiencias en la tramitación de reclamos en la búsqueda de la solución comercial que restablezca esa calidad, así como evitar los conflictos sociales acaecidos, todo ello en favor del bienestar de la sociedad y de la optimización del rendimiento del Osinergmin.
- 5.17. Para ello se debe optimizar el *enforcement* del Osinergmin, respecto del cumplimiento de las normas que ya garantizan un nivel satisfactorio de calidad en la toma de lecturas, a favor de los usuarios regulados del servicio público de electricidad.
- 5.18. Se debe recordar, además, que el *enforcement* de Osinergmin se divide en el *enforcement* pasivo, que se ejerce por la vía de la resolución de reclamos; y, el *enforcement* activo, que se ejerce a través de la función de fiscalización, que recomendamos deben reforzarse a través de mecanismos regulatorios específicos existentes y que facilitan la interrelación de ambas formas de *enforcement* para lograr los objetivos propuestos; lo cual constituye una virtud que en la presente investigación hemos procedido a mostrar.
- 5.19. Esos mecanismos regulatorios son la fiscalización y la dación de precedentes, con motivo de la omisión material existente en la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos y la falta de precedentes de la Sala Plena de la JARU.
- 5.20. Sugerimos que se supere la omisión material existente en la fiscalización del numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, para permitir un efectivo control de las correcciones efectuadas por las empresas (respecto de los errores detectados en la resolución de reclamos por excesiva facturación) en las facturaciones posteriores de los usuarios reclamantes y de los usuarios no reclamantes pero afectados con el mismo error, evitando nuevos reclamos de los mismos; además de permitir controlar que el mismo error no se repita en los dos años siguientes, conforme al nivel de calidad comercial a que tienen derecho los usuarios en la NTC de los Servicios Eléctricos decretada por el Poder Ejecutivo y que pretende garantizarse en el artículo 66, numeral 4 del CPDC.
- 5.21. En cuanto a la falta de precedentes de observancia obligatoria de la Sala Plena de la JARU, recomendamos su dación para fijar con carácter general, obligatorio e institucional el criterio interpretativo que se debe tener respecto de las normas que regulan la toma de

lecturas y con relación a la imposibilidad de recuperar el consumo dejado de facturar por la segunda vez en que la empresa incurre en el mismo error de lectura en los dos años siguientes, y respecto de la imposibilidad de cobrar un recuperado en el caso de la aplicación indebida de promedios como si ello fuera un error en la toma de lecturas como parte del proceso de facturación. Ello dirigido no solo a las instancias del procedimiento de reclamo y a las áreas de fiscalización del Osinergmin, sino al área comercial de las empresas para que se corrijan ahí los errores antes de la presentación de los reclamos por los usuarios; además de permitir que se supere la regulación dispersa y la interpretación fragmentada de la misma que se verifica incluso en el ámbito del propio regulador.

- 5.22. Hemos elegido al precedente de observancia obligatoria, porque, además de permitir la interrelación de los tipos de *enforcement*, y generar que se eleve a carácter obligatorio, general e institucional el criterio interpretativo oficial respecto de la regulación de la toma de lecturas y la aplicación del recuperado de consumos en los supuestos mencionados; este tiene otra virtud oculta, que tiene que ver con el principio de economía procesal, ya que su aprobación y difusión, conforme a la evidencia clara expuesta en el anexo 7, genera un efecto de caída en la posterior cantidad de reclamos presentados e ingresados al sistema.
- 5.23. Esa caída en el número de reclamos presentados se produce precisamente porque estos precedentes no sólo están dirigidos a los órganos que ejercen la resolución de reclamos y la función de fiscalización, sino a las áreas comerciales de las empresas, como agente delegados que son, y que corrigen con antelación los errores, evitando cualquier insatisfacción posterior en los usuarios y, por ende, sus respectivos reclamos.
- 5.24. Hemos elegido a las acciones de fiscalización del numeral 7.1.3.d. literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos, porque, además de posibilitar la interrelación regulatoria antes expuesta, hemos verificado que su falta de implementación resulta una omisión material existente en la regulación actual de la toma de lecturas que recomendamos subsanar, y porque entre el Osinergmin y la empresa existe una relación principal-agente que tiene problemas de asimetría informativa. En tal sentido, dicha fiscalización permitirá al Osinergmin alinear los intereses de la empresa, mitigar los problemas de información asimétrica respecto a los errores en la toma de lectura y cumplir con su deber de fiscalizar permanentemente las condiciones de la facturación.
- 5.25. Existen opciones regulatorias diferentes a nuestra propuesta, como la opción de no regular, en la que hemos descartado que pueda recaer en la empresa el papel del mejor posicionado para resolver el problema. También puede identificarse la opción de potenciar la cultura del reclamo como único mecanismo de *enforcement*, pero que ya hemos indicado que solo tiene un efecto atomizado en el caso en particular, sin solución comercial efectiva y permanente, y que debe entenderse más bien como parte del *enforcement* del Osinergmin,

en que comparte rol con el *enforcement* activo, como es el que se ejerce a través de la función de fiscalización.

- 5.26. Implementar mecanismos de autorregulación para optimizar el *enforcement* de las normas que regulan la toma de lecturas también ha sido descartado, porque en la actualidad no existe una política de *compliance* implementada en el Osinergmin, y pensamos que debemos partir por optimizar el *enforcement* disuasivo que actualmente tiene implementado; considerando las oportunidades de mejora identificadas y la posibilidad de su fortalecimiento con mecanismos de regulación responsiva.
- 5.27. Proponemos una pirámide responsiva para viabilizar el efectivo funcionamiento del registro de suministros corregidos por errores en el proceso de facturación, incluidos los errores en la toma de lecturas, determinados en los reclamos resueltos por el Osinergmin.
- 5.28. Dado el análisis de justificación, costo-beneficio y de otras alternativas regulatorias, consideramos que las opciones de política propuestas en el presente trabajo son las más adecuadas a considerar (mejores alternativas de solución del problema público identificado) para que el Osinergmin aproveche las oportunidades de mejora en el *enforcement* de la regulación de la actividad de toma de lecturas para la facturación.
- 5.29. Consideramos, además, que aprovechar las oportunidades de mejora expuestas en el presente trabajo de investigación debe considerarse prioritario y un objetivo importante para el Osinergmin, desde que la fiscalización y la regulación son actividades esenciales de este regulador, cuya mejora, a decir de la OCDE, debe promoverse permanentemente como pieza de su centro esencial y de sus líneas de acción a futuro.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abruña Puyol, Antonio (2010) “Delimitación jurídica de la administración pública en el ordenamiento peruano”. Lima, Perú: *Palestra*, p. 94-95.
- Ayres, Ian y Braithwaite, Jhon (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Desregulation Debate*. New York, USA: Oxford University Press.
- Baca Oneto, Víctor S. (2010) “¿Son el precedente y la doctrina fuentes del derecho administrativo?” En Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime (Coord.) *Fuentes del Derecho Administrativo. Tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo, IX Foro Iberoamericano de Derecho administrativo* (p. 640), Buenos Aires, Argentina: RAP.
- Castro Jurado, Diego (2018) Aplicación de los supuestos teóricos de la teoría de la agencia para la disminución de los reclamos en el servicio público de electricidad y la optimización de sus resultados (Tesis de maestría), PUCP, Lima.
- Chávez Huertas, David (2019) “Compliance, Integridad, Derecho Administrativo y el COVID-19. Eslabonamiento del Compliance en el sistema conceptual regulatorio y su utilidad en el contexto de la pandemia”. *Revista de Derecho Administrativo* (18), p. 452.

- Falla, Alejandro (2009). “Zanahoria o garrote: ¿De qué depende?: De los estilos de Enforcement de la regulación”. En *Libro homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Apuntes de Derecho y Economía* (p. 488), Lima, Perú: Fondo Editorial de la UPC.
- Garoupa, Nano (2014). “Análisis Económico del Derecho de Enforcement y Regulación”. *Ius et veritas* (48), p.144.
- Gómez Puente, Marcos (2000). *La Inactividad de la Administración*. Navarra, España: Aranzadi.
- Gunningham, Neil (2010). “Enforcement and Compliance Strategies”. En Baldwin, Robert, Cave, Martin & Lodge, Martin (Ed.). *The Oxford Handbook of Regulation* (p. 1 - 6), New York, USA: Oxford University Press.
- Gutiérrez, Walter. “Andahuaylas: la primera protesta social de consumo”. [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://www.ciudadanosyconsumidores.pe/?p=1037>
- Holmstrom, B. (1979) “Moral Hazard and Observability”. *The Bell Journal of Economics*, 10 (1), p. 74.
- Macho Stadler, Inés y Pérez Castrillo, David (1994) *Introducción a la economía de la información*. Barcelona, España: Ariel S.A.
- Morón Urbina, Juan Carlos (2019) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- OCDE (2019). *Gobernanza Regulatoria. Impulsando el Desempeño del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería en el Perú*. Recuperado de [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Ochoa, Francisco (2018) “Alternativas a la regulación tradicional: más allá del comando y control” (Capítulo IV), En Súmar, O. (Ed.) *Más allá del Análisis Económico de la Regulación – Mejora Regulatoria y Enfoques Multidisciplinarios* (p. 100). Lima: Themis.
- Ochoa, Francisco (1 de junio de 2018). “Regulación Responsiva: La importancia del Enforcement inteligente” [Mensaje en un blog]. Recuperado de <http://blog.pucp.edu.pe>
- Ochoa, Francisco (2016) “¿Es posible hacer cumplir la ley sin sancionar? Aplicando de manera «responsiva» la regulación en el Perú, a propósito del caso de abogacía de la competencia sobre las barreras burocráticas en el mercado de servicios públicos”. *Derecho PUCP* (76), p. 166 y 175.
- Reiss Jr., A (1984) “Consequences of Compliance and Deterrence Models of Law enforcement for the exercise of Police Discretion”. En: *Law & Contemporary Problems*, 47 (4), p. 91.
- Sappington, D. E. M. (1991) “Incentives in Principal-Agent Relationships”. *The Journal of Economic Perspectives*, 5 (2), p. 45–66.
- Stigler, G. J. (1970) “The Optimum Enforcement of Laws”. *Journal of Political Economy*, 78 (3), p. 526.
- Súmar, Oscar (2018). *Analizando el Impacto de la Regulación: Hacia una visión pragmática*. Lima, Perú: Regulación Racional.
- Tapia, Javier (2015) “Fortalecimiento de la supervisión para garantizar el cumplimiento de la ley”, En *Indecopi. Serie Estrategias de Enforcement N° 3, Mejores prácticas y lecciones en el ejercicio de la supervisión, fiscalización y sanción* (p. 20), Lima, Perú.
- Viveros Zuazo, Aresio (2015). “El Riesgo Moral y la Regulación de la Calidad de los Servicios Públicos”. *Derecho&Sociedad*, (45), p. 45-52.



## **Anexos**

## ANEXO 1: RECOMENDACIONES DE LA OCDE

La OCDE (2019) establece que la supervisión y regulación son las funciones esenciales del Osinergmin, por lo que la promoción de mejoras en su ejercicio debe ser parte del centro básico de los objetivos y líneas de acción para los próximos años.

Asimismo, establece como una de las áreas que merecen mayor análisis por parte del Osinergmin a la complejidad del marco regulatorio y presencia de un gran número de reglas y normas nuevas emitidas cada año que producen incumplimiento. Al exponer como buena práctica a las acciones realizadas por la Comisión Australiana de la Competencia y del Consumidor, señala que esta agencia, antes de decidir la herramienta de cumplimiento o supervisión a utilizar, tiene como prioridad lograr el mejor resultado para la sociedad y enfocarse en las circunstancias que pudieran ocasionar un daño extendido a los consumidores.

## ANEXO 2: SENTIDOS DE LAS RESOLUCIONES DE LA JARU

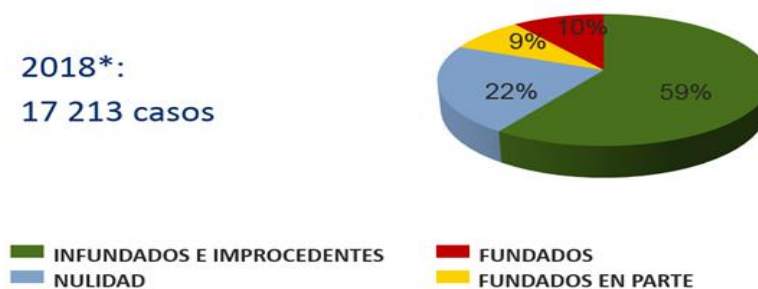
Además del aumento de la demanda de atención de recursos de apelación para la JARU, expuesto en el Gráfico 4, se puede indicar que, en el año 2018, se observa que un número cercano al 20% de esos recursos de apelación que plantearon los usuarios frente a las resoluciones expedidas por las concesionarias, fueron declarados a favor de estos (es decir, unos, declarados fundados, y otros, fundados en parte), y un 22% de resoluciones de primera instancia declaradas nulas por falta de motivación y otras causales de invalidez (incumplimiento de la LPAG y el Procedimiento de Reclamos).

Ello significa que las empresas no solo no estarían cumpliendo las obligaciones en la prestación del servicio público de electricidad, sino aquellas fijadas en la tramitación del procedimiento de reclamos (conforme al gráfico siguiente), lo cual justifica el sentido de las resoluciones antes expuesto y el dictado de medidas correctivas por parte de la JARU.

**Gráfico 9**

### Sentido de las resoluciones de apelaciones

2018\*:  
17 213 casos



\* Al 31 de diciembre de 2018

### **ANEXO 3: ANALISIS DE LA TABLA 4**

En el caso de las empresas, determinar los costos involucrados en la tarea específica de resolución de reclamos, como primera instancia en el procedimiento, es más complicado, si tenemos en cuenta que en las empresas dicha tarea se encuentra repartida con otras actividades comerciales y de atención de usuarios que realiza su personal.

En ese sentido, la información que se muestra solo es referencial, porque cada empresa gestiona de manera distinta esta actividad, de modo que incluso algunas la tercerizaron en su oportunidad, pese a que se proscribió legalmente, conforme al artículo 59 del TUO de la LPAG. Según este, todas las actividades vinculadas a las funciones de fiscalización, los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad distintas a la emisión de los actos administrativos o cualquier resolución pueden tercerizarse salvo disposición distinta de la ley.

Precisamente, de la información obtenida de alguna de estas empresas que tercerizaron indebidamente la resolución de reclamos, podemos señalar referencialmente que el costo de la actividad en el ámbito de una empresa se valoró en el importe expuesto en la Tabla 4 (S/ 140), al menos para efectos de la suscripción del contrato de tercerización respectivo.

### **ANEXO 4: ANÁLISIS DEL GRÁFICO 6**

Al coste aproximado de los gastos efectuados por los usuarios para presentar sus reclamos (como los concernientes al traslado, el costo del papel, de la impresión de los documentos, del acceso a internet, etc.), no sólo en primera instancia, sino en segunda instancia, de llegar el caso, vía recurso de apelación a la JARU, hay que agregarle los costos de oportunidad involucrados. Es decir, los costos de la alternativa a la que renuncian cuando toman la decisión de iniciar estos trámites, incluyendo los beneficios que podrían haber obtenido de haber escogido una opción alternativa. Tampoco se debe perder de vista que hay usuarios que optan por ser asesorados por abogados para la realización de sus trámites, pagando los honorarios respectivos.

Se debe considerar que, en muchos casos, se trata de usuarios realmente afectados en sus derechos por algún incumplimiento o error comercial de las empresas, no sólo por el hecho mismo de la mala calidad de la facturación comercial que soportan (en otros casos por la falta indebida del servicio eléctrico o de la instalación de un suministro, la mala calidad de producto y suministro, etc.), es decir, por la existencia misma de una deficiencia o irregularidad en la prestación del servicio eléctrico, sino por las externalidades negativas que llevan ellas aparejadas, tales como la posibilidad de corte del servicio eléctrico por la imposibilidad de pagar esas facturaciones con importes errados, la pérdida de oportunidades, inatención de necesidades básicas, la falta de acceso a tecnología, la imposibilidad de utilizar sus electrodomésticos, entre otros.

## **ANEXO 5: LA NTC DE LOS SERVICIOS ELÉCTRICOS Y LAS OBLIGACIONES QUE ESTABLECE PARA LAS EMPRESAS**

La NTC de los Servicios Eléctricos tiene como objetivo el establecer los niveles mínimos de calidad de los servicios eléctricos, las obligaciones de las empresas y los clientes que operan bajo el régimen de la Ley de Concesiones Eléctricas. Para ello, en su numeral 7.2.3.a.i. se establece que las empresas deben emitir facturas claras y correctas, basadas en lecturas reales, y en el artículo III, literal c), que el control de la calidad del servicio eléctrico se realiza, entre otros, a través del control de la calidad del servicio comercial, que incluye el trato al cliente.

Precisamente, en el numeral 7.1.3.d de la misma, se establecen claras obligaciones para las empresas en el trato al cliente, para el caso de la atención de sus reclamos “por errores de medición / facturación”. Así, en el literal ii) se establece que las reclamaciones por posibles errores de facturación deben quedar resueltas en la próxima factura emitida y que el error no debe repetirse en siguientes facturaciones. En el literal iii) se establece que el suministrador debe verificar que el mismo error no se haya producido con otros usuarios, porque de ser el caso, se debe proceder a resolverlos inmediata y automáticamente a todos los afectados, sin esperar nuevos reclamos. Finalmente, el literal iv) pasa a establecer que el mismo error no puede producirse dentro de los siguientes dos años, lo que se considerará como reincidencia.

Las normas antes mencionadas consagran un conjunto de reglas de carácter mandatorio que deben ser cumplidas por las empresas y que deberían ser efectivamente enforzadas por el regulador, a través de sus funciones de resolución de reclamos y de fiscalización, con la finalidad de garantizar un nivel de calidad satisfactorio al usuario peruano; ya que a través de la aplicación de los dispositivos en mención, se utilizan los problemas detectados por la vía de los reclamos para disponer su solución directa por las empresas, sin esperar nuevos reclamos del afectado o de otros usuarios afectados por el mismo problema.

## **ANEXO 6: RIESGO MORAL Y SERVICIOS PÚBLICOS**

Sobre el riesgo moral o la acción oculta, Viveros Suazo (2015), señala que el caso de los servicios públicos es paradigmático en este punto, y presenta un ejemplo sobre el particular: “[...] El Estado “A” es el principal (concedente) y la empresa “B” es el agente (empresa). “B” debe elegir entre dos acciones: “x” o “y” para cumplir sus compromisos asumidos en el contrato de concesión. Tomar la opción “x” resulta menos costoso para la empresa que tomar la opción “y”, y resultaría complicado que “A” pudiera fiscalizar los resultados de dicha decisión; sin embargo, la opción “x” implicará que los usuarios obtengan una menor calidad de servicio. Como es de esperarse, “B” elegirá la opción que le cueste menos, “x”, aunque sepa que la acción “y” es la mejor para quien lo contrató, su principal, y los usuarios a los que representa.

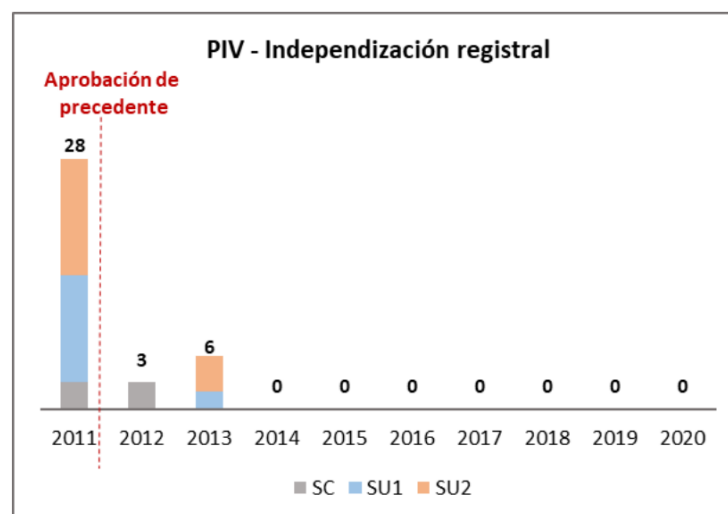
El hecho de que “B” no seleccione “y” puede deberse a: (i) La remuneración de “B” no depende de la acción que elija; (ii) “B” no está expuesto a un castigo porque no existe esa posibilidad en la legislación o porque resulta extremadamente caro para “A” verificar que la decisión no era la apropiada; (iii) “B” puede alegar que las consecuencias de “x” obedecen a hechos ajenos a su decisión, no habiendo forma de comprobar lo contrario. Así, mientras que, antes de tomar la decisión, “A” puede establecer una relación estimada de su acción y el resultado, no será posible que luego de tomada la decisión, “B” pueda verificar sus causas y efectos directos. Implícitamente, hay un conflicto de intereses entre “A” y “B”, que hace que “B” oculte deliberadamente su acción. “A” desearía un comportamiento adecuado de “B”; pero este último, conocedor de las limitaciones para detectarlo, prefiere maximizar sus beneficios. Se presenta así el comportamiento oportunista de “B”, pues sin detección, castigo o premio, este siempre preferirá evitar mayores costos” (p. 49).

## ANEXO 7: ECONOMÍA PROCESAL Y LOS PRECEDENTES

Seguidamente mostraremos lo ocurrido con los casos cuyas materias corresponden a las principales materias reguladas por los precedentes de observancia obligatoria (emitidos por la Sala Plena de la JARU de Osinergmin), respecto a la cantidad de recursos de apelación que por esos reclamos llegaron a segunda instancia. Ello tiene por finalidad que se demuestre con evidencia cómo es que los precedentes efectivamente han determinado su reducción.

- A) Precedente de Observancia Obligatoria IV: Instalación de suministro sin condicionamiento a la independización registral del inmueble

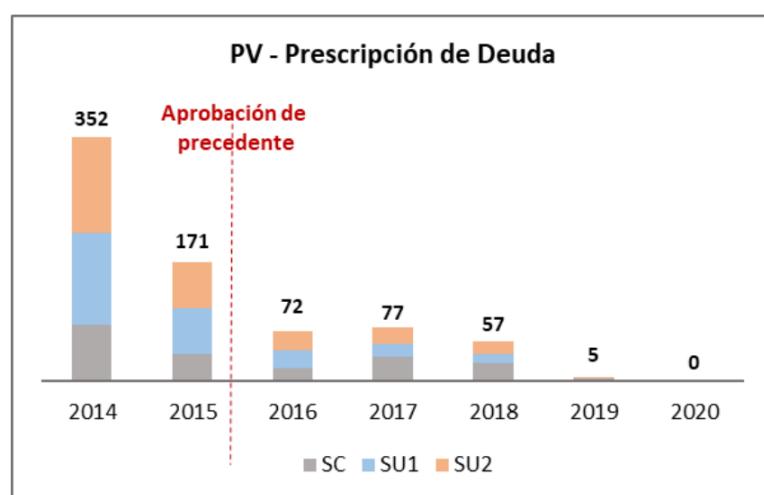
**Gráfico 10. Reducción de apelaciones por reclamos de instalación de suministro sin condicionamiento a la independización registral del inmueble**



En el caso de las apelaciones por reclamos en que los usuarios cuestionaron que se les exija la independización registral del inmueble para la instalación de un suministro en el mismo, es notoria la caída del número de las mismas, con posterioridad a la aprobación del precedente respectivo en el año 2011, llegándose a verificar que a partir del año 2014 ya no se elevaron apelaciones por esta materia.

- B) Precedente de Observancia Obligatoria N° V: Prescripción extintiva de la acción de cobro de deuda por la prestación del servicio público de electricidad

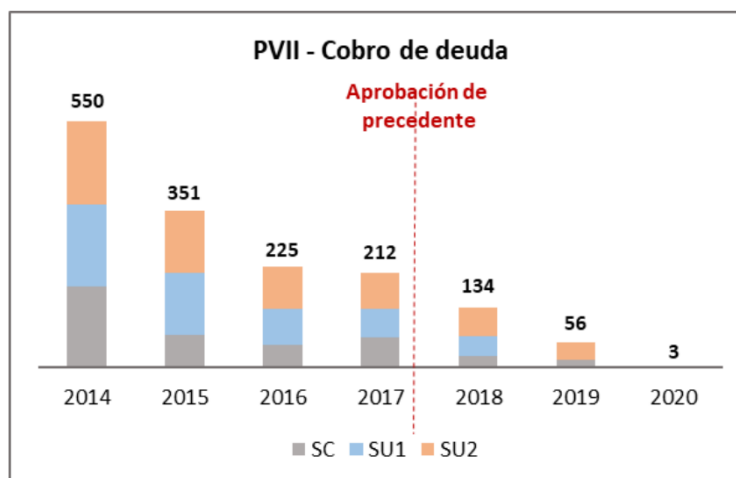
**Gráfico 11. Reducción de apelaciones por reclamos de prescripción extintiva del cobro de deudas**



En el caso de las apelaciones por reclamos en que los usuarios solicitaron que se declare la prescripción extintiva del cobro efectuado por las empresas, respecto de la deuda de un suministro eléctrico generada por la prestación del servicio público de electricidad, cabe indicar que desde el año 2015 en que se aprobó este precedente, la reducción fue gradual hasta el año 2019, en que el ingreso de este tipo de apelaciones fue mínimo con solo cinco apelaciones registradas ese año, para continuar con cero apelaciones por esa materia en el año 2020.

- C) Precedente de Observancia Obligatoria VII: Cobro de la deuda del servicio público de electricidad al nuevo propietario del inmueble

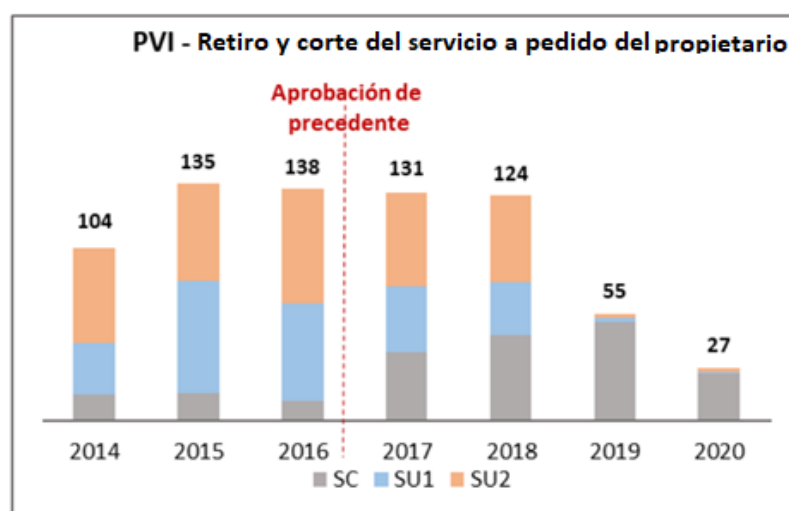
**Gráfico 12. Reducción de apelaciones por reclamos de cobro de deudas generadas por la prestación del servicio público de electricidad**



En el caso de las apelaciones por reclamos en que los usuarios cuestionaron el cobro de la deuda de un suministro, por ser los nuevos propietarios del inmueble que fue beneficiado con el servicio eléctrico, también es evidente la reducción en el número de apelaciones que por esta materia llegan a la segunda instancia, verificándose recientemente sólo tres de estos casos, en el año 2020.

D) Precedente de Observancia Obligatoria VI: Corte del servicio eléctrico o retiro de suministro, a solicitud del propietario del inmueble

**Gráfico 13. Reducción de apelaciones por reclamos de corte del servicio eléctrico o retiro de suministro a solicitud de propietario**



Este precedente está referido a los reclamos de los propietarios de predios que solicitan el corte del servicio eléctrico o el retiro del suministro, por supuestos distintos a los previstos expresamente en la Ley de Concesiones Eléctricas y su reglamento, y a los reclamos de los afectados por el corte del servicio eléctrico o el retiro de un suministro, realizados por la empresa

distribuidora de electricidad, en atención a la solicitud del propietario del inmueble, por supuestos distintos a los previstos expresamente en la Ley de Concesiones Eléctricas y su reglamento.

Al respecto, también se aprecia una reducción importante en el número de los recursos de apelación elevados a la instancia de la JARU de Osinergmin por esta materia, evidenciándose solo veintisiete casos en el año 2020.

Por su parte, podemos indicar que la caída en el número de los recursos de apelación ingresados a la JARU, respecto de las materias objeto de los precedentes, posiblemente se deba a la aplicación de los precedentes de observancia obligatoria por las empresas. Estas actúan como agentes delegados al ejercer su función de resolución de reclamos en la primera instancia del procedimiento, que corrigen o amparan los reclamos de los usuarios en su instancia, con base en la interpretación elevada a precedente de observancia obligatoria, sin esperar que se haga ello por la vía de los recursos de apelación a ser resueltos por la JARU de Osinergmin.

Pero, además, hay que considerar que los precedentes son instrumentos que, en su gran mayoría, pasan a fijar criterios que van dirigidos a la actividad comercial de las empresas, antes que a su primera instancia que ya tiene iniciados los procedimientos de reclamo; por lo que desde ahí las empresas ya corrigen su accionar, determinando que no se produzca la insatisfacción en los usuarios, que por tanto ni siquiera llegan a ingresar sus reclamos en el sistema.

En otras palabras, con la aprobación y publicación de los precedentes de observancia obligatoria por parte del regulador, y su adopción por el área comercial de las empresas, se logra la solución de los problemas comerciales que afectan a los usuarios regulados (que desde el lado del regulador importa el cumplimiento de la regulación por las empresas), sin necesidad de que se presenten los reclamos de estos. Se privilegia entonces la solución de los problemas antes que la resolución de los reclamos dimanantes de los mismos, como escenario de mayor eficiencia para la sociedad.

## **ANEXO 8: DESARROLLO DE LAS ACCIONES DE LA PIRAMIDE POR ETAPAS**

En el presente anexo desarrollamos las acciones que se describen en la pirámide responsiva del gráfico 7, que hemos elaborado para cada etapa del proceso de monitoreo y fiscalización de la regulación.

- **Primera Etapa: Previo y post al inicio de la regulación**

Se prevé el dictado de capacitaciones sobre el alcance de la regulación expuesta, y de la implementación y fiscalización del registro.

- **Segunda Etapa: Registro del primer error** (error de lectura determinado en un reclamo)

Se prevé el envío de oficios a las empresas en los que se reitere la obligación del registro y se les advierta de las consecuencias que se podrían producir de darse un segundo error del mismo



tipo en el suministro del usuario reclamante, o en el de aquellos usuarios no reclamantes que en su oportunidad fueron afectados por un primer error similar al del usuario reclamante.

- **Tercera Etapa: Una vez registrado el segundo error de facturación (error de lectura)**  
Se prevé poner mayor énfasis en el diálogo con las empresas, para proceder con la evaluación de los incumplimientos. Para ello, se enviarán oficios en que se les señale el incumplimiento detectado y se les ordene que informen de las medidas tomadas para corregirlo y evitar que se produzcan nuevos errores de facturación (lecturas).
- **Cuarta Etapa: Obtenidas las respuestas de las empresas**  
Se evaluarán las respuestas dadas por las empresas y se distinguirá entre infractores, identificando a las empresas renuentes o desinteresadas en efectuar correctivos y mejoras a sus procesos de facturación y toma de lecturas.
- **Quinta Etapa: Identificadas las empresas desinteresadas en mejorar**  
Se procede a recomendar el inicio de procedimientos administrativo sancionadores.

#### **ANEXO 9: OMISIONES Y ERRORES EN LA TOMA DE LECTURAS COMO CAUSA COMERCIAL IMPORTANTE DE LOS RECLAMOS MÁS RECURRENTE**

Conforme hemos indicado, se han opuesto varias razones que justificarían el incremento en la cantidad de reclamos presentados por los usuarios del servicio público de electricidad. Por ejemplo, los usuarios ahora conocen más a detalle sus derechos en la prestación del servicio eléctrico y en la tramitación de sus reclamos, o que la población de usuarios con servicio eléctrico en el país ha aumentado, lo cual habría impactado en el número de usuarios que reclaman anualmente.

Sin embargo, consideramos que independientemente de la mayor instrucción de los usuarios o el mayor número de usuarios con servicio eléctrico en el país, lo cierto es que un usuario satisfecho con la calidad del servicio que se le brinda no reclama, pues es más bien cuando se entiende afectado o cuando percibe una disminución de la calidad del servicio que se le presta (como la calidad comercial), cuando procede a presentar tales cuestionamientos.

Conforme hemos explicado en el caso de los reclamos más recurrentes como son los reclamos por excesiva facturación, es el incremento indebido del consumo la causa comercial más importante que genera los mismos, como resultado de las omisiones y los errores que comete el personal de las empresas en la actividad comercial de toma de lecturas, que es parte del proceso de facturación.

En el año 2020, se confirma ello del análisis de la data respectiva correspondiente a tres tipos de problemas con la toma de lecturas. Así, hablamos en total de 324 omisiones en la toma lecturas determinadas solo en los reclamos que llegaron a la JARU por la vía del recurso de apelación, 18

errores en la toma de lecturas consistentes en acumulación de consumos y 4 casos de lecturas adelantadas, conforme con la tabla siguiente:

**Tabla 5. Número de apelaciones por tipo de error en la toma de lectura (2020)**

	Errores de facturación por materia
	2020
Falta de lectura	324
Acumulación de consumos	18
Lectura adelantada	4

Fuente: Repositorio Interno de Osinergmin

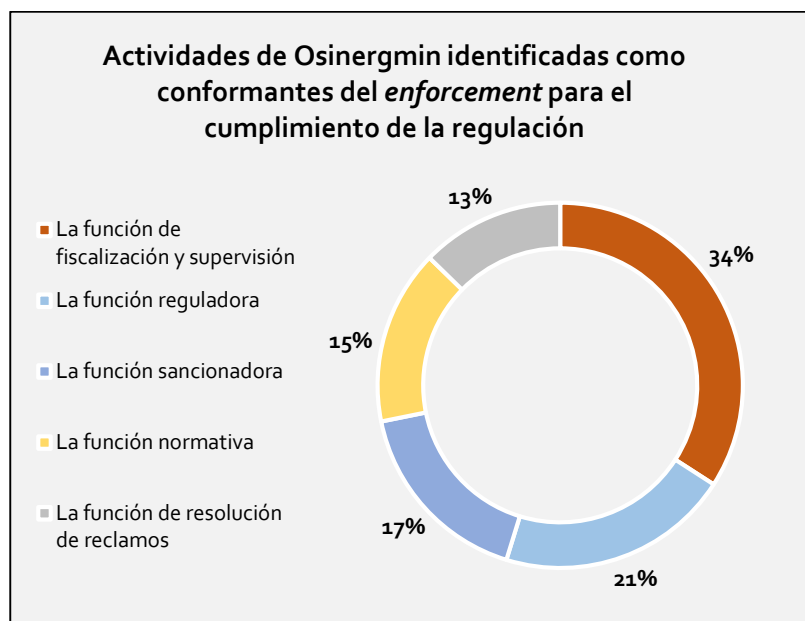
Hay que aclarar que la consecuencia o el resultado que genera la omisión de tomar lecturas o los errores en la realización de tal actividad comercial es que, en la factura o recibo de consumo que se reparte mensualmente a los usuarios, aparezca una diferencia de lecturas errada o diferente al valor que regularmente se registra en el suministro eléctrico, que es multiplicado por el precio unitario de la energía, el cual no debe exceder el precio máximo aprobado en el pliego tarifario respectivo, para efectos de valorizar el consumo de energía a facturar al usuario.

Es decir, el usuario aprecia un valor irregular, que muchas veces ocasiona un consumo excesivo (incremento indebido del consumo), que es facturado en el recibo que se le reparte mensualmente en el domicilio, lo cual genera como reacción natural el cuestionamiento materializado en el reclamo que procede a presentar ante la empresa, como primera instancia del procedimiento.

#### **ANEXO 10: RESULTADOS DE LA ENCUESTA A FUNCIONARIOS DE OSINERGMIN**

Se desarrolló y realizó una encuesta de 3 preguntas con la opción de poder marcar más de una alternativa, dirigida a los funcionarios de Osinergmin que se desempeñan en las áreas encargadas de la fiscalización y resolución de reclamos del regulador. Dicha encuesta se realizó sobre una muestra de 100 participantes y tiene por finalidad recoger la opinión de aquellos respecto del *enforcement* del Osinergmin, el marco normativo que regula la figura del recupero de consumos y las razones del incremento de los reclamos de los usuarios regulados. A continuación, exponemos con unos gráficos los resultados de referida encuesta y las conclusiones que obtenemos de los mismos:

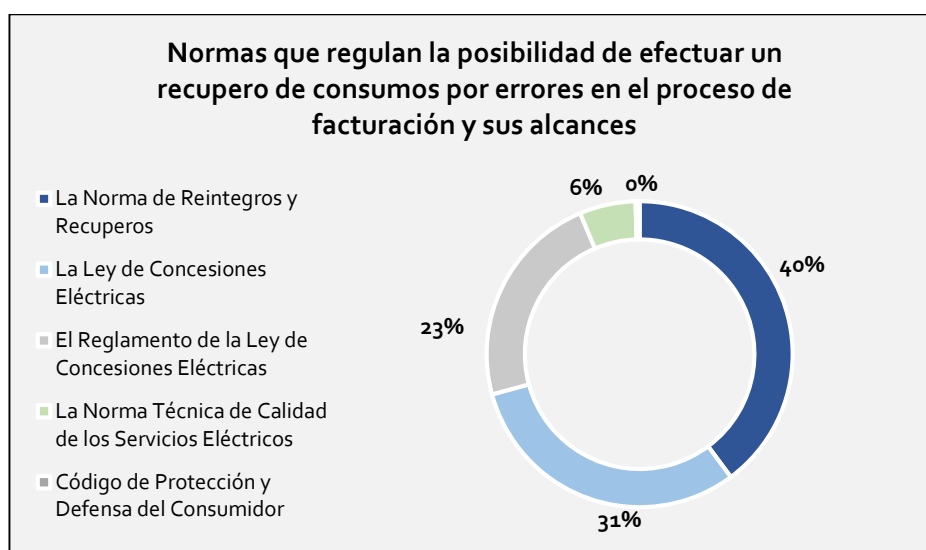
Gráfico 14



De las respuestas a esta pregunta se desprende que los funcionarios de Osinergmin ubican principalmente a la función normativa, de fiscalización y sanción, como conformantes del *enforcement* del regulador (66%), observándose que solo el menor porcentaje de encuestados también consideró a la función de resolución de reclamos como conformante del mismo (13%).

Un dato interesante es que, dentro de este último porcentaje reducido, la mayor cantidad pertenecen a JARU (53%) y un grupo menor, que consideran a la resolución de reclamos como parte del *enforcement*, pertenecen a las áreas de fiscalización del regulador (47%). Es decir, son más los funcionarios que conocen los reclamos quienes precisamente consideran a la función de resolución de reclamos como conformante del *enforcement* de Osinergmin, que los funcionarios del área de fiscalización que ubican como tal a la referida función.

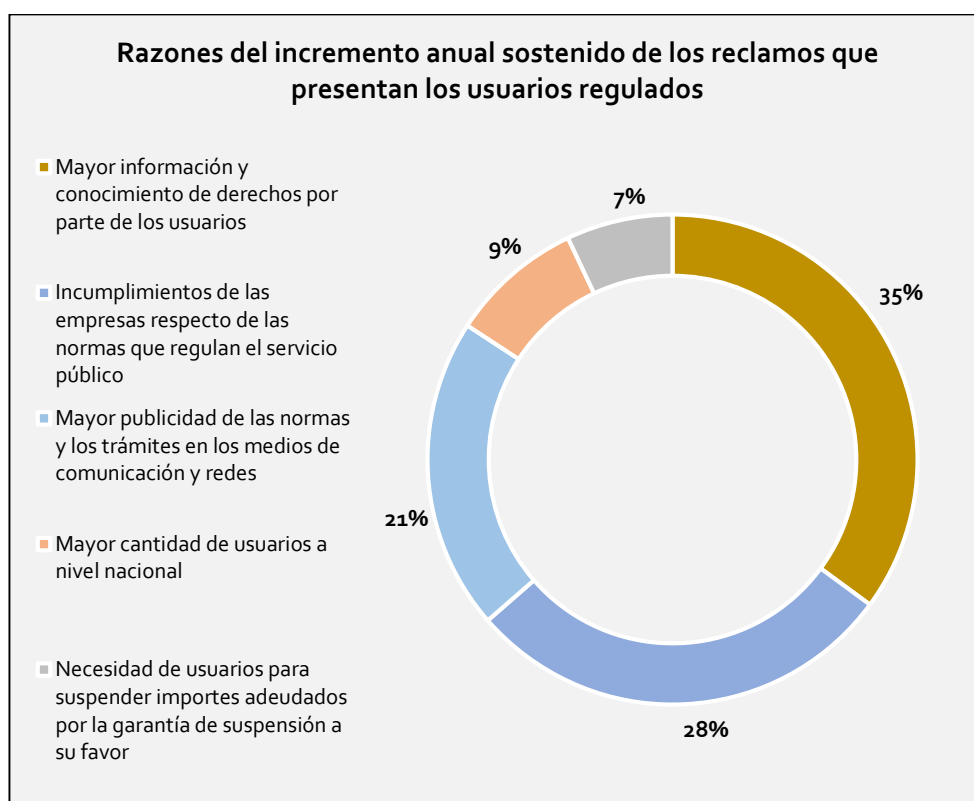
Gráfico 15



De las respuestas a esta pregunta, se verifica que los funcionarios del Osinergmin casi no ubican a la NTC de los Servicios Eléctricos como parte del marco normativo que regula la figura del recuperero de consumos, en cuanto a las veces que las empresas pueden efectuarlo con motivo de sus propios errores en la toma de lecturas, ya que solo un reducido 6% de los encuestados respondieron ubicando a la referida norma como parte de aquellas que lo regulan, frente a un 40% que solo ubicaron como tal a la Norma de Reintegros y Recuperos y a un 31% que solo ubicaron como tal a la Ley de Concesiones Eléctricas.

Estos resultados respaldan nuestra afirmación sobre la existencia de una interpretación parcial y fragmentada de las normas que regulan el recuperero de consumos en el ámbito del propio Osinergmin, dado que es el numeral 7.1.3.d., literales ii), iii) y iv) de la NTC de los Servicios Eléctricos el dispositivo que regula las veces en que las empresas pueden equivocarse de cara a recuperar válidamente los consumos que dejan de cobrar a sus usuarios. Dicha interpretación fragmentada o parcial de las normas causa que las empresas puedan recuperar indefinidamente los consumos que dejaron de facturar por sus propias omisiones o errores en la toma de lecturas, pese a que la toma efectiva y correcta es parte del nivel de calidad de la facturación comercial a que tienen derecho los usuarios peruanos, y que esas omisiones y errores los perjudican y causan insatisfacción al momento de verificarlo en los recibos de consumos que se les reparte, lo cual genera como respuesta la presentación de sus reclamos y cuestionamientos.

**Gráfico 16**



Frente a la pregunta que busca recoger la opinión de los funcionarios del regulador respecto de las razones del incremento sostenido de los reclamos de los usuarios regulados, se evidencia que aquellos identifican 3 razones principales de tal incremento, en el siguiente orden de relevancia:

1. La mayor información y conocimiento de derechos por parte de los usuarios.
2. El incumplimiento de las empresas respecto de las normas que regulan el servicio público.
3. La mayor publicidad de las normas y trámites en los medios de comunicación y las redes.

El incumplimiento de la regulación por parte de las empresas, entonces, ocupa un lugar importante dentro de las razones del incremento de reclamos identificadas por los funcionarios de Osinergmin, con un 28% de los encuestados que así lo consideraron, lo cual coincide con nuestra apreciación de considerar al incumplimiento de la regulación como causa principal de la generación de insatisfacción en los usuarios y, por ende, de sus cuestionamientos y reclamos.

#### **ANEXO 11: HABILITACIÓN TEMPORAL PARA FACTURAR SIN LECTURAS**

En virtud del artículo 11, literales c) y e) del Decreto de Urgencia 035-2020 y sus modificatorias<sup>26</sup>, vigente desde el 5 de abril de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020, las empresas de distribución de electricidad (y gas natural) estuvieron habilitadas, entre otros, a suspender la toma de lectura de los consumos de electricidad (y gas natural) de los usuarios, y durante los meses del Estado de Emergencia Nacional, declarado mediante el Decreto Supremo N° 044-2020-PCM y sus prórrogas, a facturar los consumos sin esas lecturas, con métodos de cálculo para los cuales podían utilizar el consumo de los últimos seis meses previos al mes por facturar (promedios o estimaciones), a partir de lecturas reales; debiendo considerarse que, a pesar del periodo que se les otorgó (hasta diciembre de 2020), ya desde junio de 2020 la mayoría de empresas procedió a liquidar esos consumos con las lecturas que habían procedido a obtener de los registros reales de los equipos de medición.

Ese método de facturación comercial que dejaba de lado la toma de las lecturas, efectuado en virtud de la habilitación otorgada por el Poder Ejecutivo y reflejado en los recibos de consumo entregados a los usuarios, generó muchas dudas y cuestionamientos por parte de aquellos a través de reclamos, por considerar que los promedios, consumos estimados o las liquidaciones realizadas, una vez obtenidas las lecturas reales de los medidores, no se ajustaban a sus consumos habituales.

---

<sup>26</sup> Decretos de Urgencia Nos. 062-2020 y 074-2020.

## ANEXO 12: AFECTACIÓN DEL DESEMPEÑO DE LA JARU DEL OSINERGMIN

Del 2018 al 2021, existen años en que las Salas de la JARU del Osinergmin han cerrado su producción con un número importante de casos pendientes de resolver, tanto en lo que respecta a expedientes de apelación como de quejas. Se observa que, si ya los años 2018 al 2020 debían tener una atención especial por parte del regulador, el año 2021 se presenta como un año crítico en este sentido, considerando el número de casos pendientes que ya es histórico a julio de 2021<sup>27</sup>.

**Tabla 6. Pendientes de JARU por Año y Sala**

Pendientes				
	Apelaciones			
	2018	2019	2020	2021*
<b>SC</b>	415	314	507	1276
<b>SU1</b>	941	1138	1398	4181
<b>SU2</b>	825	1103	1374	2979

	Quejas			
	2018	2019	2020	2021*
<b>SC</b>	98	65	123	280
<b>SU1</b>	151	120	701	762
<b>SU2</b>	49	167	545	827

\*A julio de 2021

<sup>27</sup> Cabe aclarar que son las Salas Unipersonales de este tribunal administrativo las que soportan el mayor porcentaje de la demanda de atención de expedientes del mismo, lo que significa en promedio el 86% del total de la carga de la JARU por año, sumando la carga de las dos Salas Unipersonales.