DN CONSULTORES
telecom & digital

Regulación de sanciones y desarrollo del mercado

Simplificación normativa pro-usuario

ENERO 2020

Sobre DN Consultores

DN Consultores es una firma de asesoría estratégica especializada en desarrollo de negocios y políticas públicas en telecomunicaciones y servicios digitales, fundada con una sólida visión y compromiso de contribución en la construcción de una sociedad digital, a partir del fomento de una fluida articulación 360° entre los actores con presencia en el ecosistema digital.

Durante nuestros 15 años de actividad, hemos colaborado en más de 150 acompañamientos con cerca de 50 organizaciones privadas y públicas en más de 10 países de América Latina, y participamos además en los espacios de encuentro en la industria.

Para mayor información, visitarnos en **www.dnconsultores.com** o en nuestras redes sociales.

Sobre este informe

Como parte de nuestro compromiso en la construcción de una sociedad digital, publicamos **"Regulación de sanciones y desarrollo de mercado - Simplificación normativa pro-usuario"**, como un espacio de reflexión sobre los lineamientos por considerar para las modificaciones necesarias en dicha regulación, en respuesta al intenso proceso de transformación digital experimentado por la industria de telecomunicaciones, y al compromiso de simplificación normativa asumido desde hace un tiempo por OSIPTEL. Para su elaboración, contamos fundamentalmente con información publicada por el propio operador, complementada con casuística correspondiente a mercados comparables.

Índice

Sostenibilidad del mercado bienestar de los usuarios 04
Expasión de cobertura e innovación de servicios en la agenda pública

Gestión de ingracciones en la realidad del mercado actual 09
Cultura de coordinación y persuasión en lugar de castigo y sanción

Simplificación normativa: infracciones 19
Por un marco normativo mucho más centrado en el usuario

Anexos 24

Sostenibilidad del mercado y bienestar de los usuarios

Expansión de cobertura e innovación de servicios en la agenda pública

Competencia

Los servicios móviles representan más de 70% de los ingresos estimados en USD 5 100 millones (2019) para el mercado de telecomunicaciones en el país, y registra en los últimos años una evolución bastante favorable en su nivel de competencia.

Para reflejar esta desempeño podemos recurrir al Índice Hirsch-Herfindahl (IHH), métrica que calcula el nivel de competencia a través de la suma de los cuadrados de la cuota de mercado de cada operador, de manera que el IHH fluctúa entre 0 y 1, donde niveles cercanos a 1 reflejan una alta concentración de mercado y viceversa.

Mediante la aplicación de este índice, observamos una mejora sustancial en la intensidad competitiva en los últimos 5 años (Ilustración 1), como resultado de la combinación entre la entrada de nuevos operadores al mercado y la aplicación desde OSIPTEL de una regulación promotora de la competencia, con especial énfasis en servicios móviles.

Expresado en forma más simple, la cuota de mercado para los 2 mayores operadores se redujo en 5 años nada menos que desde 94% (2014) hasta 64% (setiembre 2019).

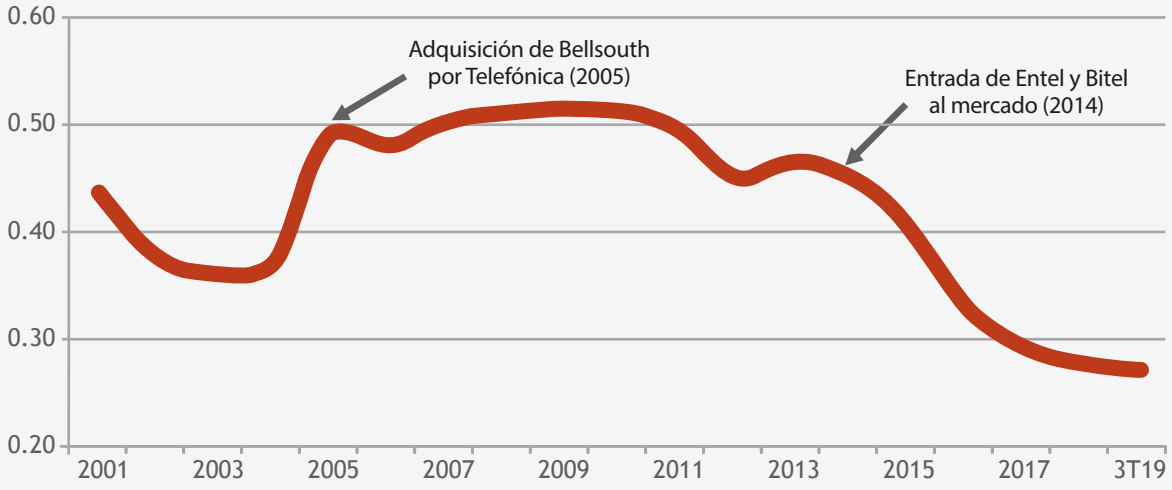
Estancamiento

En este contexto, luego de haber crecido en forma sostenida durante casi 2 décadas, el mercado se ha asentado en una meseta de ingresos y líneas durante los últimos 3 años (Ilustración 2).

En el caso de líneas, esta evolución obedecería a una mayor prudencia comercial por parte de los operadores en la venta de líneas con un nivel de consumo muy bajo y, al mismo tiempo, en un mayor enfoque en la venta de líneas pospago, que en el año 2019 alcanzó un récord histórico de 34% respecto a las líneas totales en el mercado (Ilustración 3).

Ilustración 1 Intensidad competitiva en su mayor nivel histórico

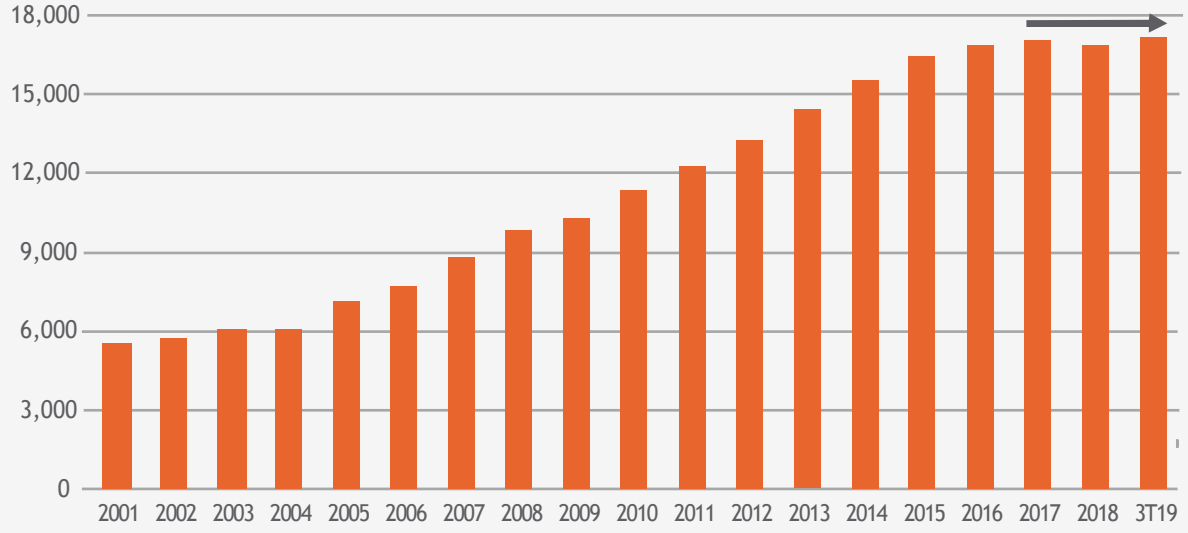
Servicos móviles Perú. Índice Hirsch-Herfindahl (IHH) 2001-2019



Fuente: OSIPTEL

Ilustración 2 Mercado asentado en una meseta de ingresos

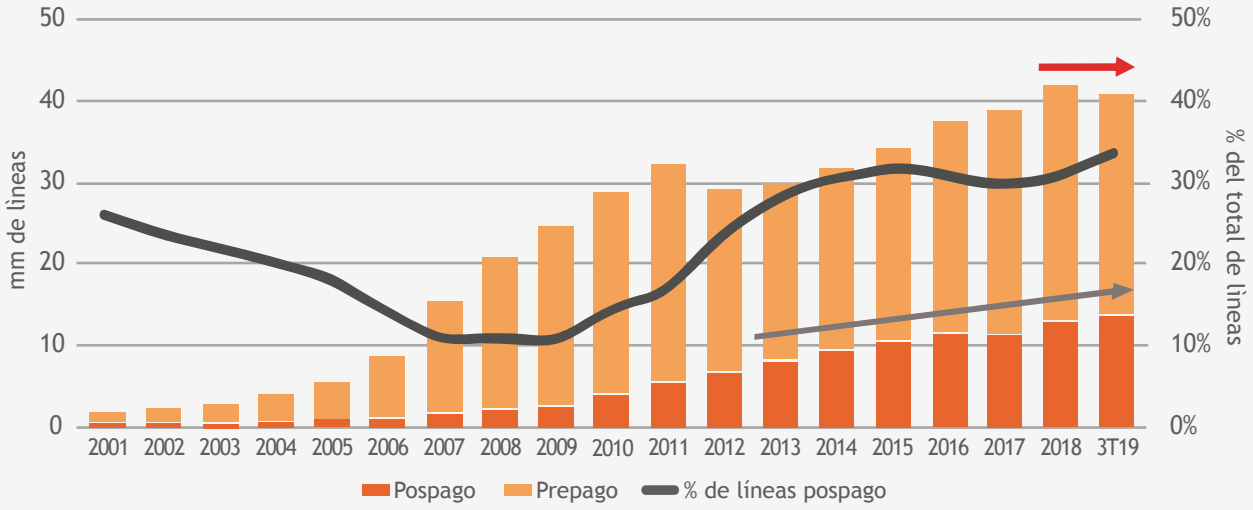
Mercado telecom Perú. Ingresos 2001-2019 (S/ mm)



Fuente: operadores, estimaciones propias

Ilustración 3 ¿Crecimiento en líneas pospago impulsará ingresos futuros?

Mercado telecom Perú. Líneas móviles 2001-3T19, según modalidad de contrato (mm líneas, % del total)



Fuente: OSIPTEL

Situación operativa

Si bien el fuerte crecimiento en la penetración del servicio móvil explica que durante la década el ingreso promedio por usuario (ARPU, por sus siglas en inglés) se ubique en niveles por debajo de la primera década en el presente siglo, luego de ubicarse sostenidamente entre 20 y 25 soles por casi 10 años, en los últimos 2 años ha caído por debajo de dicho umbral (Ilustración 4), nivel que ubica al mercado móvil en Perú en el grupo de países con menor ARPU en Sudamérica.

En sentido contrario, la tasa de baja de líneas por mes (conocida como churn) registra un fuerte crecimiento en los últimos años. Mientras que hasta el año 2013 se ubicó siempre por debajo de 4%, desde entonces ha crecido en forma sostenida hasta un nivel mayor a 6% en el año 2019 (Ilustración 5).

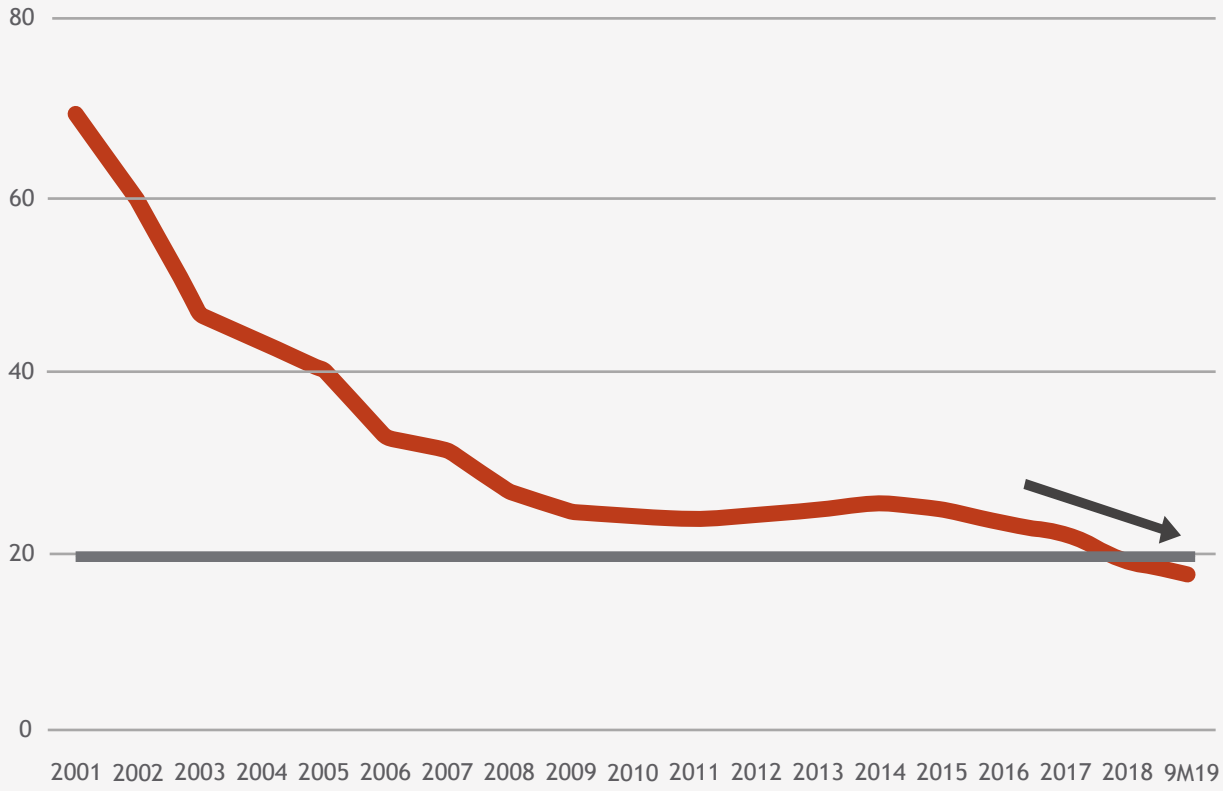
Situación financiera

Mientras que una caída sostenida en el ARPU afecta el crecimiento en los ingresos, el aumento en el churn eleva los gastos operativos de los operadores, debido a que el retiro de clientes les exige un mayor esfuerzo comercial en sus ventas.

Si añadimos a esto el estancamiento en el tamaño total de líneas en servicio en el mercado, no es extraño encontrar que el margen EBITDA promedio de los operadores ha sufrido una reducción significativa hasta niveles por debajo de 20% en los últimos 3 años (Ilustración 6), bastante por debajo de un rango en el orden de 25% a 30% que según la evidencia internacional permite sostener la inversión requerida en expansión de cobertura e innovación de servicios.

Ilustración 4 ARPU por debajo de S/ 20 soles por segundo año consecutivo

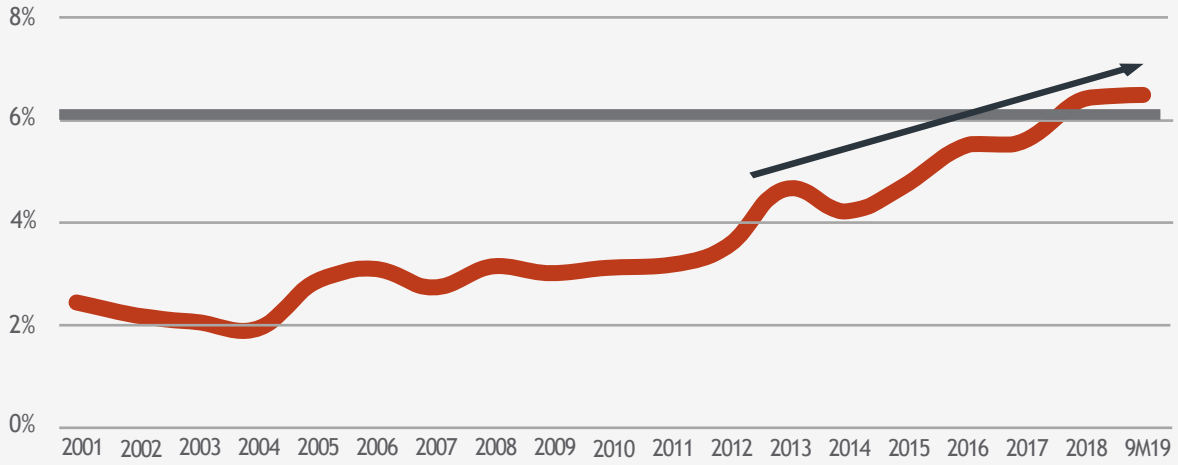
Mercado telecom Perú. ARPU móvil 2001-9M19 (S/ por mes)



Fuente: operadores, estimaciones propias

Ilustración 5 *Churn* móvil peligrosamente por encima del 6%

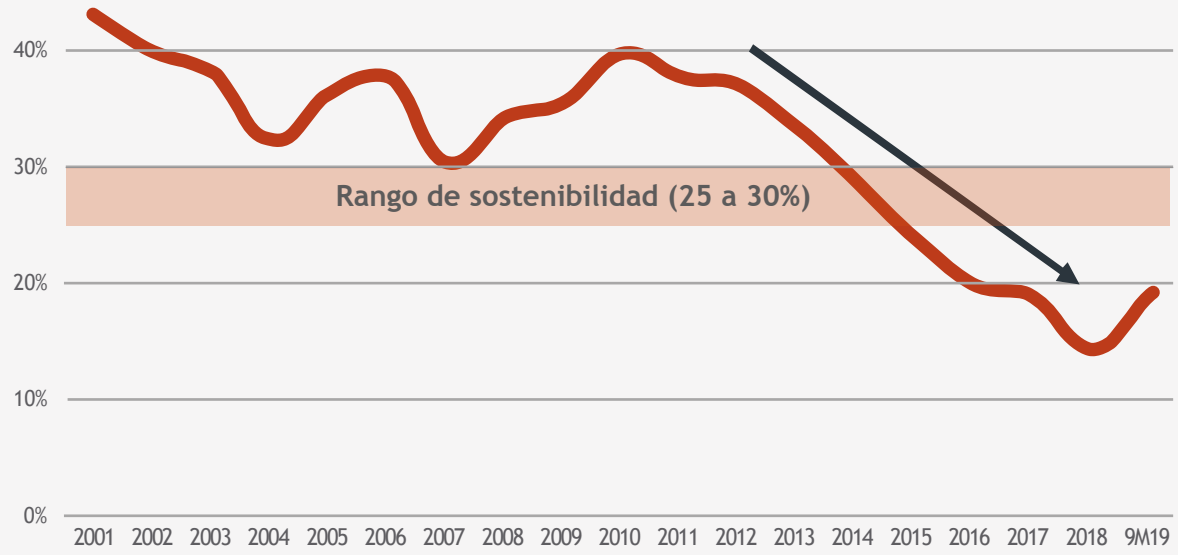
Mercado telecom Perú. *Churn* 2001-9M19 (% de líneas móviles por mes)



Fuente: operadores, estimaciones propias

Ilustración 6 Margen EBITDA muy por debajo de niveles sostenibles (25-30%)

Mercado telecom Perú. Margen EBITDA 2001-9M19[1] (% de ingresos)



[1] Incluye a Telefónica, Claro y Entel

Fuente: operadores

Agenda pública

Debido a que el mejor interés de los usuarios proviene de la relación precio-calidad entregada por los operadores, es posible argumentar que, por lo menos en el corto plazo, la situación financiera u operativa de dichos operadores no tiene mayor impacto en su bienestar.

De hecho, según el MTC Perú cerró el año 2019 con la segunda tarifa más baja para internet móvil en Sudamérica (USD 2,48 por GB de descarga), sólo luego de Chile (USD 1,87), mientras que según Ookla Perú registra el mayor porcentaje de dispositivos móviles con acceso a servicios 4G en la región (78%).

En el mediano plazo, sin embargo, el desempeño de los operadores sí tiene un impacto relevante en los usuarios, por 2 razones.

Lo primero es que el concepto de calidad ha dejado de tener un sentido técnico para estar ahora mucho más enfocado en aspectos no técnicos (venta y posventa), que pueden ser integrados bajo una etiqueta de “experiencia cliente”, cuya mejora en el tiempo en beneficio de los usuarios depende de la capacidad de los operadores para invertir en la innovación de sus servicios.

Lo segundo es no olvidar a los usuarios no conectados o, mejor dicho, a los no usuarios, aspecto todavía clave en la agenda del sector, y cuya inversión incremental exigida crece conforme los operadores expanden su cobertura cada vez más, aún si consideramos modelos creativos desarrollados recientemente por más de un operador, a partir de la compartición voluntaria de infraestructura.

Ambos aspectos, expansión de cobertura e innovación de servicios, son de interés de los usuarios, y por lo tanto corresponde a la autoridad considerar la situación financiera y operativa de los operadores como un elemento de juicio para sus decisiones de política pública y regulatoria, como parte de la permanente búsqueda de condiciones para favorecer la mejora en la relación precio-calidad para los usuarios.

Gestión de infracciones en la realidad del mercado actual

Cultura de coordinación y persuasión en lugar de castigo y sanción

Institucionalidad

Las entidades sancionadoras en el Perú son el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) y, en menor medida, el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual (INDECOPI).

Como ente rector del sector, el MTC fiscaliza principalmente el cumplimiento de los planes nacionales, los contratos de concesión y obligaciones vinculadas al espectro radioeléctrico. Por su parte, en su calidad de agencia de regulación y competencia en telecomunicaciones OSIPTEL fiscaliza la mayor parte de las obligaciones sectoriales. Por último, INDECOPI sanciona algunas prácticas de competencia desleal, como publicidad engañosa.

Los órganos competentes para imponer sanciones en OSIPTEL son la Gerencia General (GG), el Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU) para infracciones relativas al procedimiento de solución de reclamos de usuarios, y el Cuerpo Colegiado (CCO) junto con el Tribunal de Solución de Controversias (TSC) para casos de solución de controversias entre empresas.

La GG de OSIPTEL es la principal entidad sancionadora del sector en primera instancia administrativa (y el Consejo Directivo de la institución en segunda instancia, en caso los operadores apelen la decisión de la GG), con 92% del monto total de multas impuestas por OSIPTEL en el período 2014-2019 (98% en el caso específico del año 2019).

Según la normativa correspondiente, las infracciones administrativas pueden ser calificadas como leves, graves o muy graves (Ilustración 7), y las multas derivadas de éstas no pueden exceder el 10% de los ingresos brutos del infractor durante el ejercicio previo al acto de supervisión.

Ilustración 7 La regulación telecom en Perú contempla 3 escalas de multas

OSIPTEL. Escala de multas

Nivel de infracción	Escala de multa	Valor máximo 2019 (USD)
Leve	Hasta 50 UIT	64 mil
Grave	De 50 a 150 UIT	190 mil
Muy grave	De 150 a 350 UIT	445 mil

UIT: unidad impositiva tributaria: S/ 4 200 (2019)
Fuente: Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL (Ley 27336, 2000)

Incremento sustancial en multas

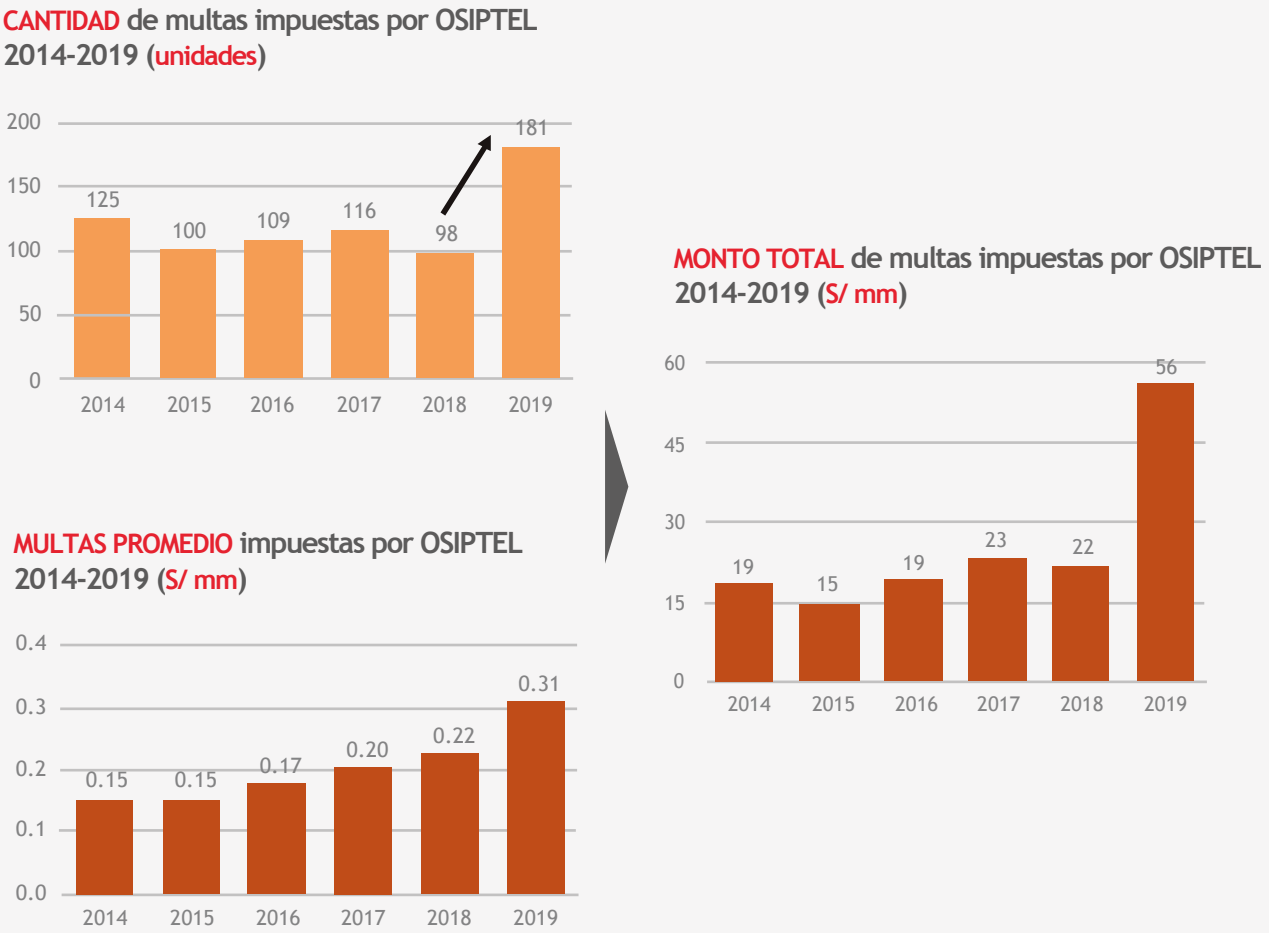
En el período 2014-2019, identificamos 43 normas más relevantes en el sector, 30 de ellas procedentes de OSIPTEL (el resto proviene del MTC), de las cuales 16 explican el grueso de las multas impuestas en dicho período por esta entidad (Anexo 1).

Según el Registro de Sanciones de OSIPTEL, las multas impuestas en el año 2019 (S/ 56mm) equivalen al triple del promedio anual de multas impuestas entre los años 2014 y 2018 (S/ 19mm), situación explicada por un incremento de 1,6 veces en el número de multas (de 110 a 181 entre ambos períodos) y la casi duplicación en el monto promedio por multa (de S/ 160 a S/ 310 mil) (Ilustración 8).

Este comportamiento en las multas obedece a la evolución de las infracciones muy graves, que han crecido en cantidad y en montos promedio por multa.

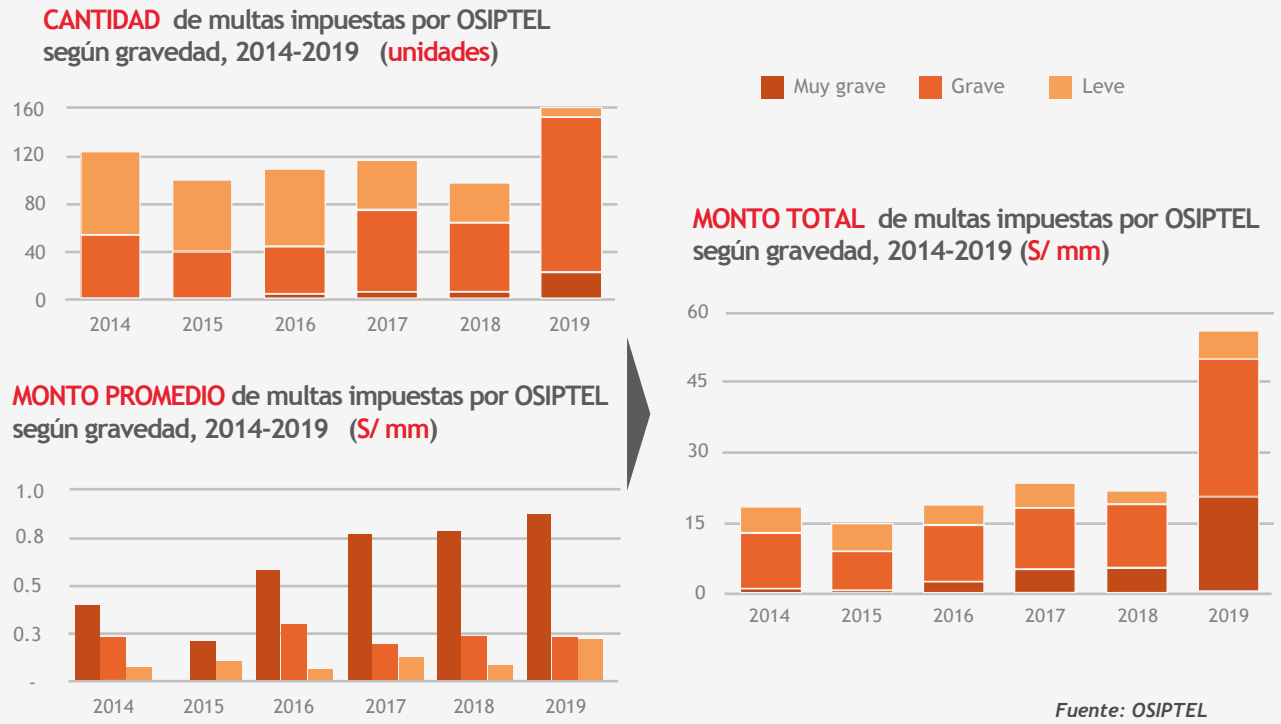
El número de multas por infracciones muy graves impuestas por OSIPTEL pasó de 5 como promedio anual en el período 2014-2018 a 24 sólo en el año 2019, mientras que el monto promedio por multas de esta categoría pasó de S/ 600 mil a cerca de S/ 900 mil.

Ilustración 8 Fuerte incremento en multas 2019 respecto a años previos



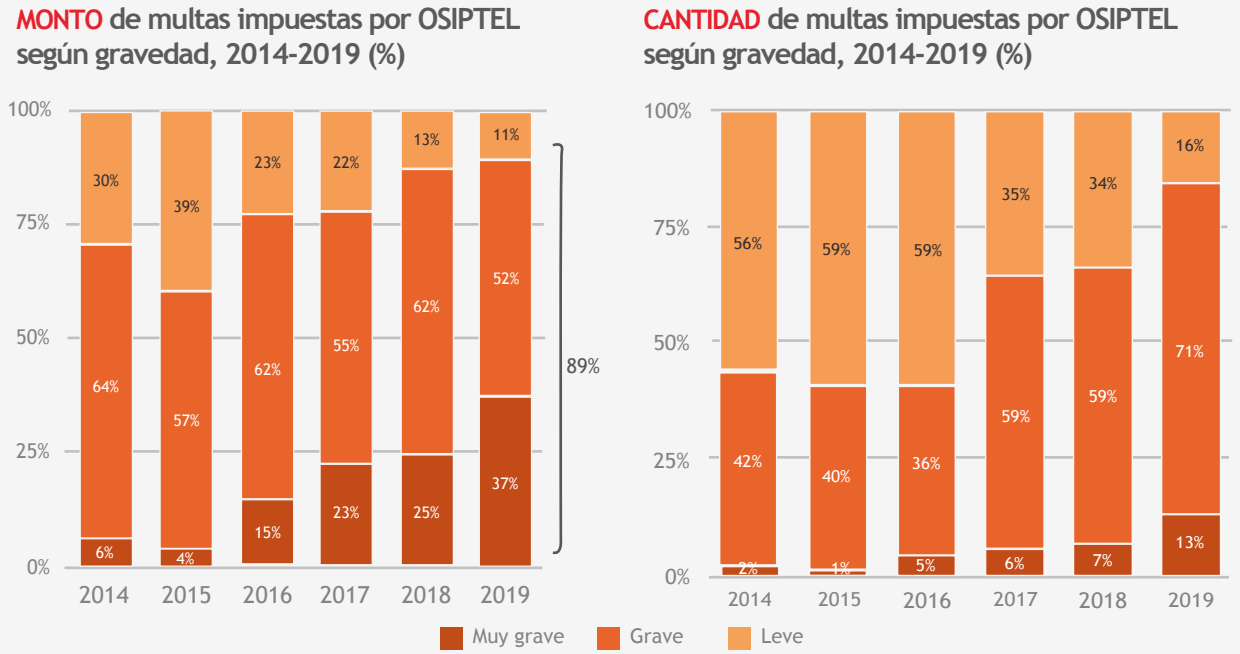
Fuente: OSIPTEL

Ilustración 9 Fuerte incremento en montos promedio por multas muy graves



Fuente: OSIPTEL

Ilustración 10 Infracciones graves y muy graves representan cerca de 90% en total



Fuente: OSIPTEL

De otro lado, si bien en el año 2019 su participación relativa cayó levemente, en el conjunto del período 2014-2019 los operadores móviles concentraron 90% del monto total de multas (Ilustración 11).

Asimismo, en el período 2014-2019 la GG impuso más de 90% del monto de las multas, proporción que subió hasta 98% en el año 2019 (Ilustración 12).

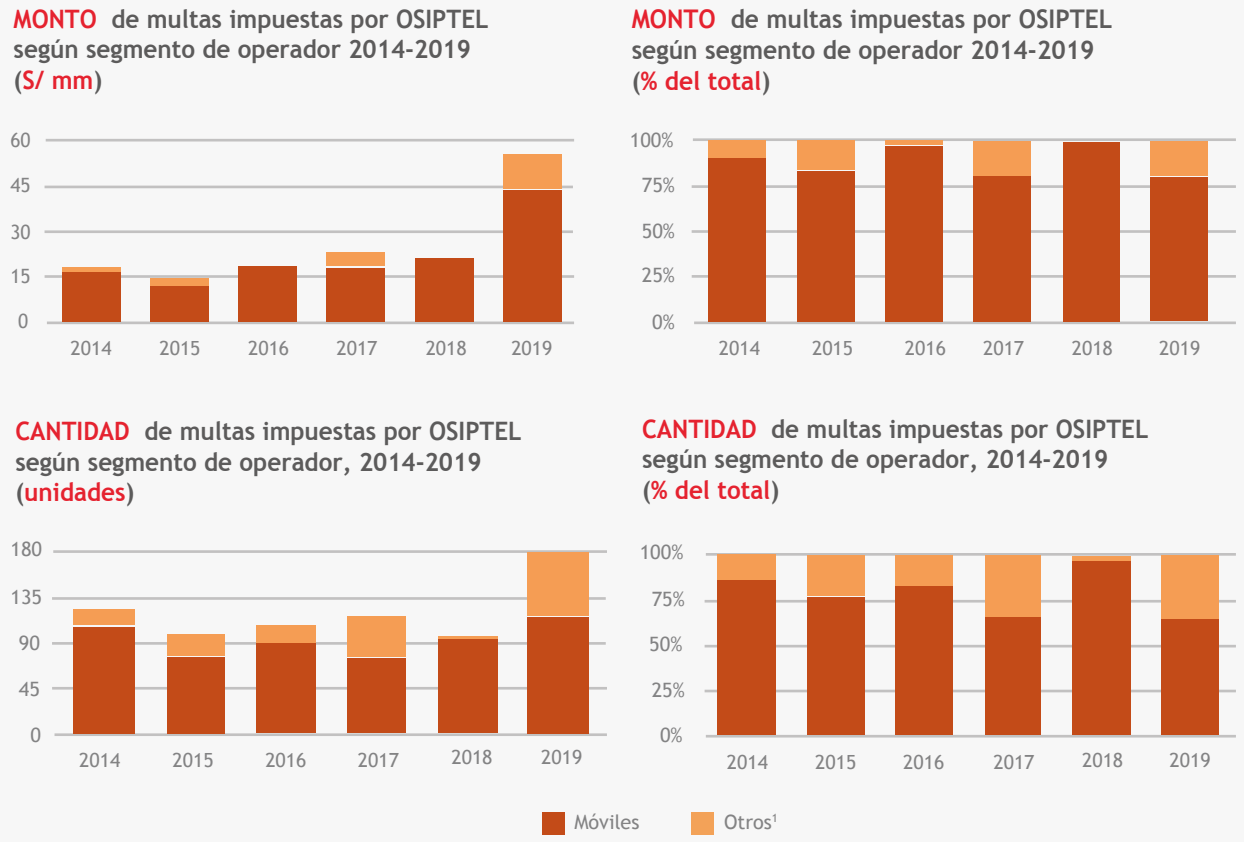
Finalmente, 7 normas (de las 16 que han motivado multas) representaron 86% del monto total de multas impuestas por la GG de OSIPTEL en el mismo período 2014-2019 (S/ 123 millones de un total de S/ 143 millones) (Ilustración 13).

Casos representativos

El informe N° 258-GPRC/2018 (diciembre 2018), elaborado por OSIPTEL para sustentar el proyecto de modificación del reglamento sobre disponibilidad y continuidad del servicio de telefonía pública (TUP) en zonas rurales, ofrece un ejemplo bastante ilustrativo para entender la situación actual de la normativa de sanciones.

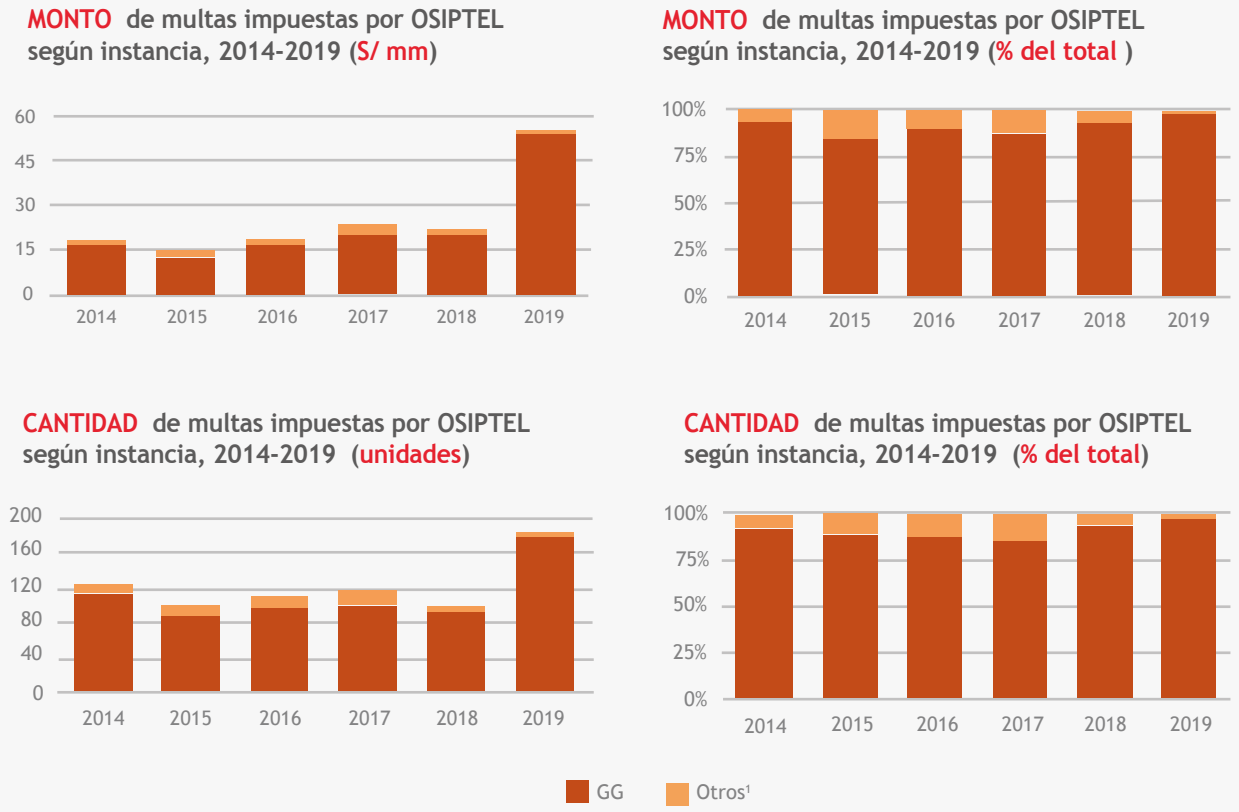
En dicho informe, el ente regulador admite que multas impuestas por un monto total de S/ 6 millones a diversos operadores por no cumplir con la continuidad del servicio, tuvieron lugar aun cuando esto obedeció a la dificultad de dichos operadores para encontrar

Ilustración 11 Impacto en todos los segmentos de operadores



¹ Incluye a portadores y operadores de TV paga
Fuente: OSIPTEL

Ilustración 12 El grueso de las multas de OSIPTEL proviene de la Gerencia General (GG)



¹ Incluye Tribunal Administrativo de Solución de Reclamos de Usuarios (TRASU), el Cuerpo Colegiado (CCO) y el Tribunal de Solución de Controversias (TSC)
Fuente: OSIPTEL

proveedores locales, en un contexto donde el servicio TUP era cada vez más reemplazado por el servicio móvil, a pesar de lo cual subsistían procedimientos rígidos para el retiro del servicio en localidades con un nivel de tráfico bajo o incluso nulo.

En ese sentido, en forma previa el informe 206-GPRC/2018 (setiembre 2018) había dispuesto la adopción de acciones necesarias para fortalecer su función supervisora y que:

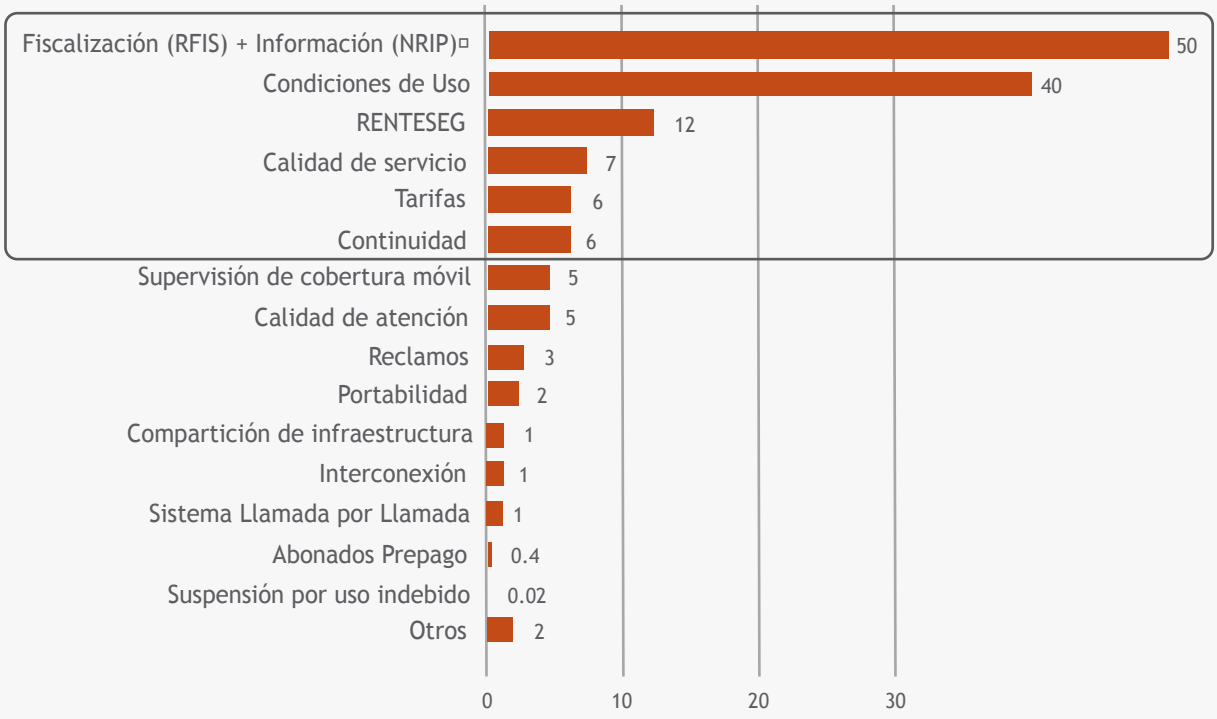
"…la estrategia de supervisión se tendría que desarrollar en línea con los problemas que el regulador busca resolver en el marco de su política regulatoria, y no solo la identificación per se de infracciones susceptibles de ser sancionadas".

En efecto, en este mismo documento OSIPTEL reconoce que "*las muestras que OSIPTEL obtiene a través de supervisiones de campo… solo tienen capacidad para identificar casos aislados, no representativos a nivel geográfico, ni tampoco temporal. Ello implica que estas supervisiones solo brindan evidencias para fundamentar una multa*".

En otro sentido, podemos encontrar otro ejemplo ilustrativo en la Resolución N° 101-2019-CD/OSIPTEL (agosto 2019), donde OSIPTEL impone una multa de 51 UIT (S/ 200 mil) por incumplir las Normas de Requerimientos de Información Periódica, debido a que el operador sancionado omitió la presentación de un formato sobre un total de más de 100 formatos dispuestos en la norma.

Ilustración 13 7 normas concentran el grueso de las multas

Monto de multas impuestas por GG OSIPTEL según norma, 2014-2019 (S/ mm)



¹REFIS y NRIP son integradas, debido a que la mayoria de multas derivadas del RFIS corresponden a la entrega de información
Fuente: OSIPTEL

En un caso como éste, llama la atención la falta de proporcionalidad entre la dimensión de la falta y el monto de la multa, aspecto importante si consideramos que el monto total de multas por este tipo de incumplimiento ascendió a S/ 10 millones en el período 2014-2019.

Estos ejemplos muestran que la evolución de las multas no está asociado necesariamente a una afectación a los usuarios sino, al contrario, a la existencia de obligaciones que no responden a su realidad actual y, en esa medida, a que la ejecución de los procesos de supervisión está enfocada mucho más en el cumplimiento de procedimientos que en la generación de beneficios para el usuario.

Regulación inteligente

Desde hace cierto tiempo OSIPTEL ha expresado una posición bastante enfática respecto a la necesidad de una evolución hacia un marco regulatorio inteligente, que en el caso de la función supervisora ha traducido en la adopción de 8 lineamientos de gestión: (i) proactividad, (ii) eficacia, (iii) eficiencia, (iv) disuasión, (v) celeridad procesal, (vi) resolución de problemas reales, (vii) reputación, y (viii) esquema sancionador flexible.

Como resulta evidente, los casos citados en la sección previa no guardan consistencia con estas aseveraciones, y por tanto resulta necesario considerar una evolución desde el actual enfoque de fiscalización

centrado en sanciones con otro que privilegie una fluida coordinación con los agentes regulados.

El propio regulador reconoce esta situación en el informe "Análisis de la necesidad de implementar mejoras en las técnicas de supervisión de los servicios públicos de telecomunicaciones" (2018), donde plantea un giro radical en el enfoque de las supervisiones en los siguientes términos:

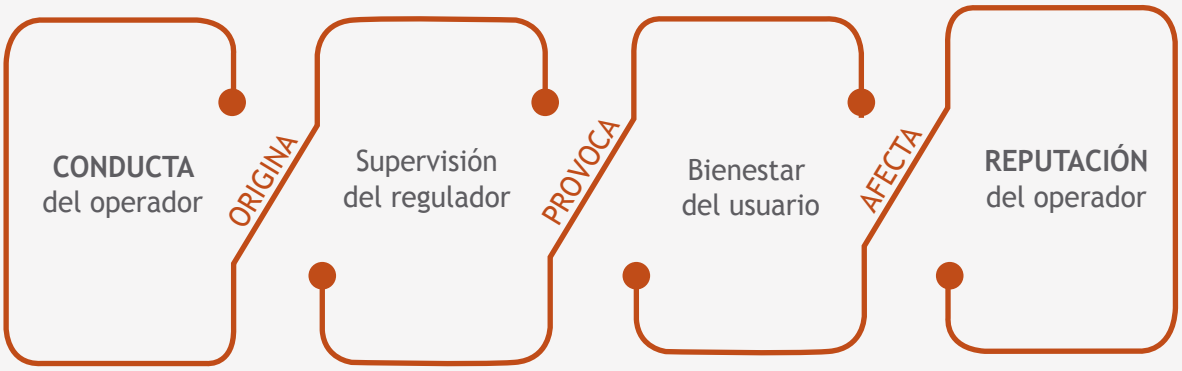
"*Los resultados de la supervisión también pueden ser usados con objetivos reputacionales, es decir, informar a los usuarios sobre la conducta de las empresas supervisadas.*

La opción de darle a las actividades de supervisión un efecto reputacional implica otorgarles una capacidad persuasiva, además de su característica disuasiva. De esta manera, las empresas podrían reaccionar y modificar su conducta solo por las implicancias reputacionales que podrían generarse si en la supervisión se informa a los consumidores de su bajo desempeño. Esta opción tendría que ser aplicada en los servicios con mayor nivel de competencia, como es el caso de los servicios móviles". (Ilustración 14)

Si este nuevo enfoque es incorporado en la gestión de multas a cargo de OSIPTEL, la regulación se alejará entonces de normas cuyas obligaciones tengan poco que ver con la realidad de los usuarios, cuyo cumplimiento dependa de factores fuera del control de los operadores, que enfaticen el procedimiento por encima del beneficio para los usuarios o cuya tipificación de infracciones no guarde un sentido de proporcionalidad.

Ilustración 14 Supervisión del regulador impacta en reputación del operador

Efecto reputacional de la supervisión



Fuente: OSIPTEL

Multas en Chile

La Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) son las entidades sancionadoras del sector de telecomunicaciones en Chile.

La mayor parte de las obligaciones sectoriales están asociadas a las funciones de SUBTEL, organismo dependiente del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), ente rector nacional en sus respectivos sectores, mientras que SERNAC y el TDLC fiscalizan la protección de los derechos de los consumidores y las prácticas anticompetitivas en el mercado, respectivamente.

Las obligaciones sujetas a sanción están consolidadas en pocas normas relevantes, de las cuales se desprende la escala de multas en telecomunicaciones del país (Ilustración 15).

1. Ley de Telecomunicaciones (1982)
2. Decreto Ley de Creación de SUBTEL (1982)
3. Decreto Ley que fija normas para la Defensa de la Libre Competencia (1973) y Ley que regula la Competencia Desleal (2007)
4. Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (1997)
5. Sistema de Transferencia de Información de Telecomunicaciones (2006)
6. Reglamento de Difusión de Alerta e Infraestructura Crítica de Telecomunicaciones (2012)
7. Reglamento sobre Tramitación y Solución de Reclamos (2012)
8. Reglamento de Servicios de Telecomunicaciones (2014)

Ilustración 15. Chile: regulación telecom contempla 2 escalas de multas

SUBTEL. Escala de multas

Infracción	Escala de multa	Valor máximo 2019 (USD)
Caso general	De 5 a 1 000 UTM[1]	117 mil
Casos graves o urgente	De 100 a 10 000 UTM[1]	1.17 millones

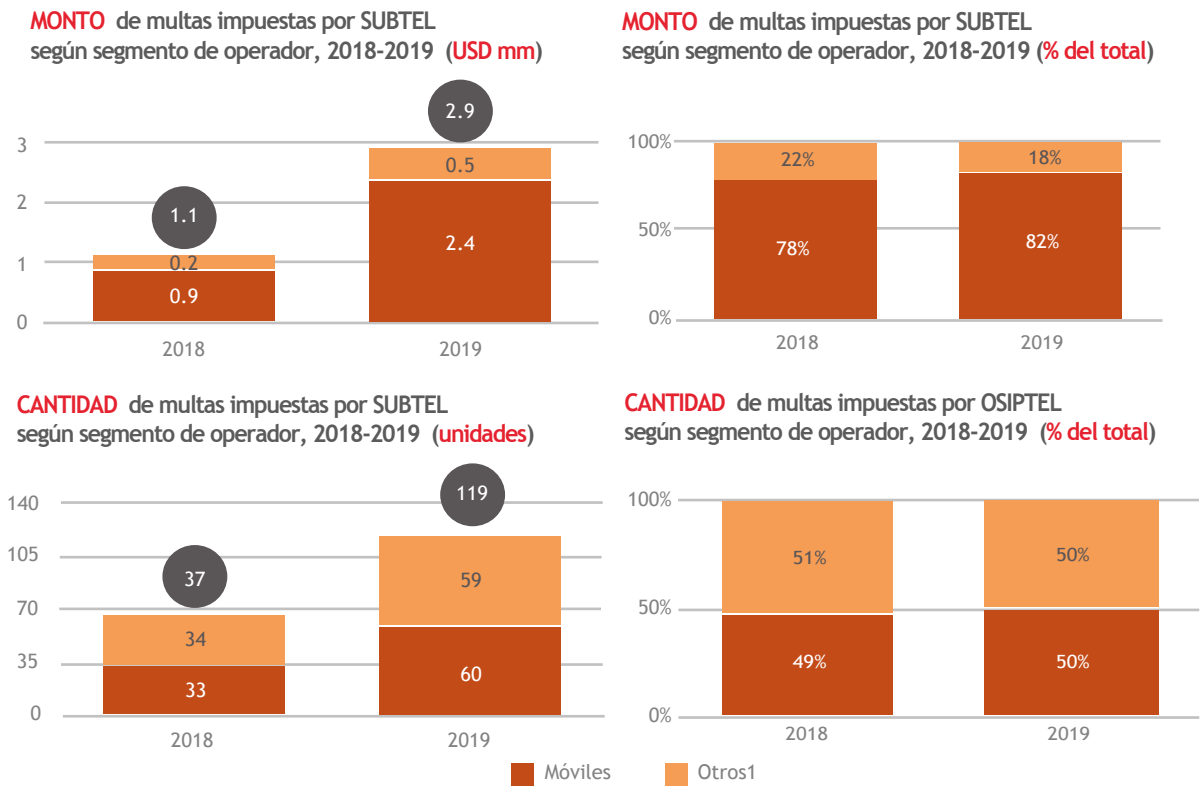
[1] *UTM: unidad tributaria mensual: 49, 229 CLP en 2019 (USD 117)*
Fuente: Ley de Telecomunicaciones (1982) y sus modificaciones

Aunque no existe estadísticas oficiales con información integrada sobre la evolución de las sanciones impuestas por SUBTEL, información de detalle para los años 2018 y 2019 publicada por el propio regulador nos permite observar que el monto de multas de SUBTEL ascendió a USD 1 y USD 3 millones en los años 2018 y 2019, respectivamente.

Alrededor de 80% del monto de las multas son para los operadores móviles, mientras que los otros operadores se reparten el restante 20%, aunque en cantidad de multas la distribución es bastante más homogénea (50% en cada caso).

Si consideramos que los operadores móviles suelen tener una escala de negocio bastante mayor a cualquier otro segmento de operadores en el mercado, esta distribución homogénea en el número de sanciones no permite inferir que la cantidad de multas no es influenciada por el tamaño del operador (Ilustración 16).

Ilustración 16 Chile: distribución homogénea de multas entre segmentos de operadores



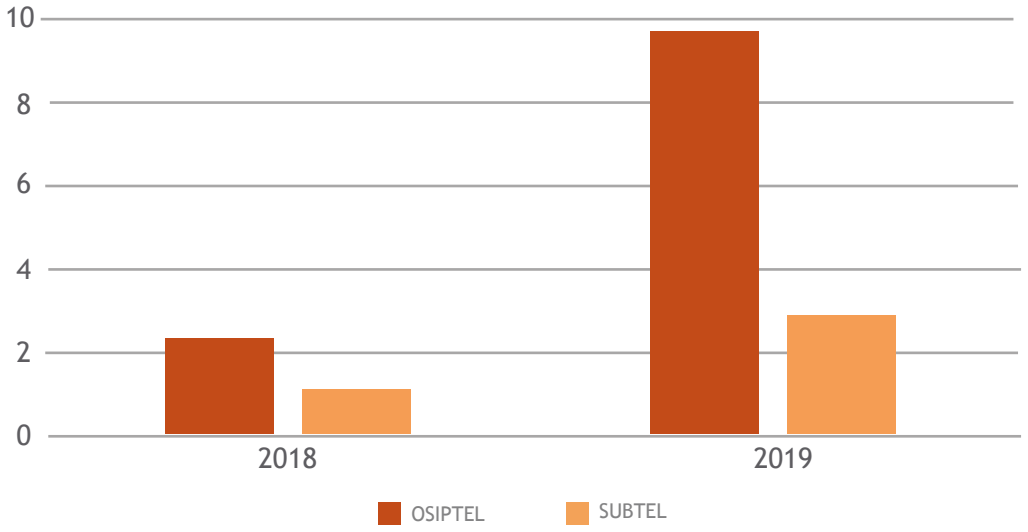
1 Incluye a portadores y operadores de TV pagada
Fuente: OSIPTEL

Con estos indicadores, una comparación entre Perú y Chile arroja los siguientes resultados:

- Perú tiene una escala de multas MENOR a Chile
- La normativa de Chile es menos dispersa que en Perú
- Incluso sin considerar las multas asociadas al consumidor en Perú (Condiciones de Uso, RENTSEG, Reclamos, Calidad de Atención), que en Chile entendemos se encuentran bajo el ámbito del SERNAC, las multas de OSIPTEL sumaron USD 9mm en el año 2019, monto equivalente al triple de los USD 3mm de multas impuestas por SUBTEL (Ilustración 17).

Ilustración 17 Monto de multas OSIPTEL muy por encima de SUBTEL

Monto de multas OSIPTEL[1] y SUBTEL 2018-2019, según tipo de operador (USD mm)



[1]No se incluye Reclamos, Calidad de atención, RENTESENG y condiciones de uso
Fuente: OSIPTEL

Simplificación normativa: infracciones

Por un marco normativo mucho más centrado en el usuario

Tipificación de infracciones

Además de que, según lo analizado en el capítulo previo, el monto de las sanciones impuestas por OSIPTEL puede en muchas oportunidades ser desproporcionado respecto a la magnitud de la infracción a la cual responde, un aspecto adicional del cual adolece la normativa de sanciones corresponde a su excesiva tipificación.

Mientras que la normativa de tarifas, portabilidad o reclamos comprende cada una entre 30 y 60 tipos distintos de infracción, en el caso extremo de la normativa de condiciones de uso encontramos nada menos que 150 tipos de infracción, donde además las infracciones definidas como graves o muy graves representan en promedio más de la mitad respecto a estos totales (Ilustración 18).

Esta situación es reconocida por el propio OSIPTEL, que en el informe 206-GPRC/2018 (setiembre 2018) elaborado por la institución como parte del esfuerzo para fortalecer su función supervisora, el ente regulador reconoce que:

"… otro aspecto a reflexionar es la tendencia a tipificar en exceso, o a definir infracciones distintas no solo para cada artículo, sino incluso a nivel de incisos y numerales, todo lo cual dificulta el objetivo de estandarizar las metodologías de cálculos de multas, dado que las infracciones se tornan muy heterogéneas".

Además de que en sí misma una excesiva tipificación de infracciones dificulta la gestión de OSIPTEL y de los operadores, esta abundancia de obligaciones crea fácilmente situaciones donde una misma afectación al usuario puede ser calificada bajo distintos tipos de infracción, tal como ocurre en el caso de las obligaciones de disponibilidad y continuidad del servicio de TUP en zonas rurales.

En este caso, en el informe 258-GPRC/2018 (diciembre 2018) OSIPTEL admite que a pesar de un impacto al usuario exactamente igual entre los casos de disponibilidad o continuidad en la prestación del servicio TUP rural, cada uno de ellos tiene una tipificación bastante diferente (infracción leve para falta de disponibilidad y muy grave para falta de continuidad), situación felizmente corregida a fines del año 2019 con la eliminación en su totalidad de la normativa en esta materia (Resolución N° 163-2019-CD/OSIPTEL, diciembre 2019).

Ilustración 18 Tipificación no propocional a gravedad de infracciones

OSIPTEL.Tipificación normativa

Tipo de infracción	Condiciones de uso	Reclamos	Portabilidad	Tarifas	TOTAL
Leve	91	36	20	6	153
Grave	55	30	36	17	138
Muy grave	8	-	3	7	18
TOTAL	154	66	59	30	309

156

Fuente: Normativa de OSIPTEL

Esta reciente decisión del regulador nos ofrece evidencia respecto a su disposición para acercarse a una simplificación normativa donde además la tipificación de las sanciones guarde proporción con la gravedad de las infracciones y responda además a la realidad actual de los usuarios.

Simplificación normativa

Un factor adicional que explica el incremento en la cantidad y monto de las multas en el sector es la gran cantidad de normas existentes (ver capítulo 2).

Una normativa abundante genera numerosas obligaciones para los operadores, lo cual eleva la cantidad de supervisiones necesarias por parte de OSIPTEL y por tanto la probabilidad de iniciar procesos administrativos sancionadores, situación exacerbada además por la frecuencia de cambios en la normativa.

Por ejemplo, sólo en el 2016 OSIPTEL emitió un total de 16 normas de carácter general (Anexo 4a), lo cual incluyó 3 modificaciones específicamente en el reglamento de calidad de servicio.

Curiosamente, en los últimos años observamos una reducción en el número de nuevas normas emitidas por OSIPTEL: 8 nuevas normas en el año 2017, 10 en el año 2018 y sólo 4 en el año 2019 (Anexo 4b), aspecto resaltado por la institución como reflejo de su compromiso con la simplificación normativa (Ilustración 19).

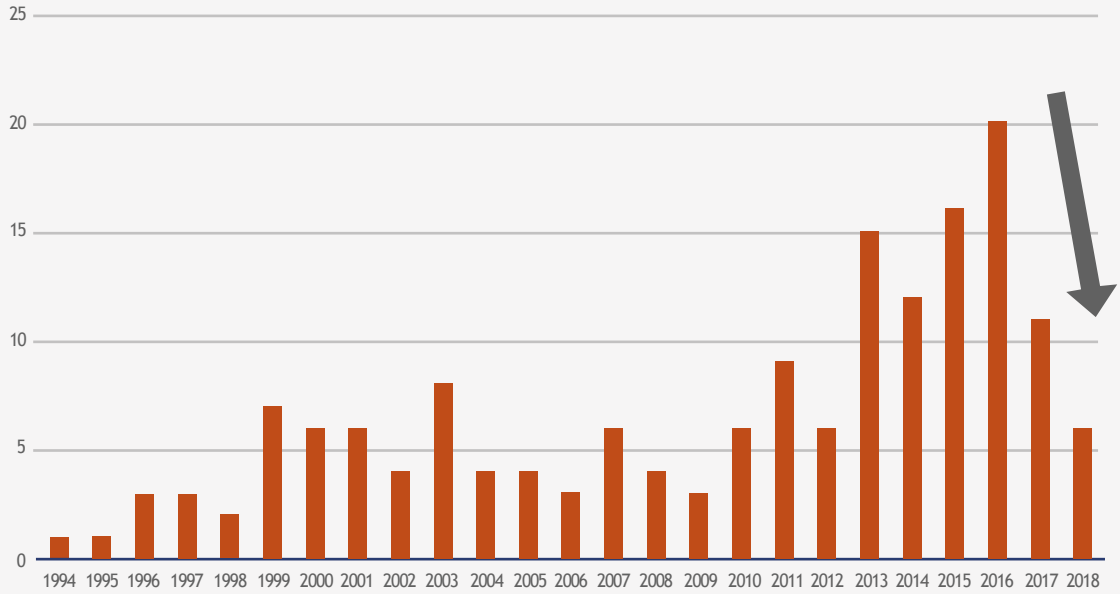
Esto resulta además consistente con el documento de contribución remitido por OSIPTEL a la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) con motivo del 19° Simposio Global para Reguladores de Telecomunicaciones (Vanuatu, julio 2019), en el cual sostiene que:

"la reglamentación basada en la colaboración debe implicar un ordenamiento… que también debe materializarse en cambios, derogaciones o remoción de leyes o normas que se traslapan, restringen o ralentizan los procesos de desarrollo de transformación digital".

Queda entonces en manos de OSIPTEL que el compromiso expresado por una mejor tipificación de sanciones y un intenso proceso de simplificación sea traducido en modificaciones al marco normativo del sector mucho más centrado en el usuario.

Ilustración 19 Simplificación normativa: ¿sólo reducción de normas nuevas?

Emisión normativa de OSIPTEL 1994-2018 (número de normas)



Fuente: OSIPTEL

Simplificación normativa en Colombia

El marco legal en el mercado de tecnologías de información y comunicación (TIC) en Colombia está enmarcado en la Ley 1341 (2009), modificada luego con la Ley 1753 (2015) y más recientemente con la Ley 1978 (2019).

El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MINTIC) está a cargo de la política nacional en el sector TIC, lo cual incluye el control y la asignación del espectro radioeléctrico con el soporte de la Agencia Nacional del Espectro (ANE).

La reciente Ley 1978 estableció a la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) como único regulador convergente, responsable de los sectores de telecomunicaciones y medios, y además fijó como objetivo elevar la certidumbre jurídica, simplificar y modernizar el marco institucional del sector y promover las inversiones para el cierre efectivo de la brecha digital.

Además, la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) tiene a cargo la protección de la libre competencia y de los derechos de los consumidores en todos los sectores económicos.

En ese marco, la escala de multas aplicadas en el sector depende del tipo de infractor, que puede ser persona natural o persona jurídica (Ilustración 20), y no de la gravedad de las infracciones.

Ilustración 20 Multas en Colombia según infracción, no según gravedad

CRC Escala de multas

Infracción	Escala de multas	Valor máximo 2019 (USD)
Personas naturales	Hasta 2 mil salarios mínimos legales mensuales	480 mil
Personas jurídicas	Hasta 15 mil salarios mínimos legales mensuales	3.6 mm

Salario minimo legal: 828,115 COP (USD 240)
Fuente: Ley 1753 (2015)

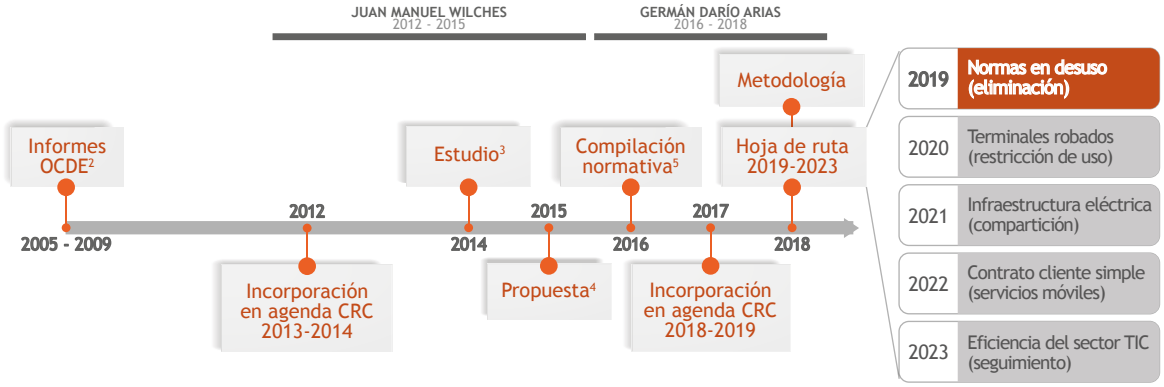
En el año 2014 la CRC propuso una metodología para la gestión de la simplificación normativa, que luego de ser sometida a consulta pública y a mesas sectoriales con operadores (móviles, fijos, TV, postales) permitió a la CRC un año después (2015) clasificar los comentarios recibidos en 6 ejes temáticos: usuarios, calidad de servicio, compartición de infraestructura, reporte de información, recursos de identificación y servicios postales.

Posteriormente, la CRC compiló (2016) todas las normas de carácter general existentes en un único "mega-reglamento" (700 páginas) y luego publicó (2018) la metodología necesaria para la implementación progresiva de la simplificación normativa, lo cual concluyó en el mismo año con la definición de la hoja de ruta 2019-2023 (Ilustración 21), actualmente en ejecución (a la fecha, la eliminación de normas en desuso programada para el año 2019 ha sido concluida).

Por tanto, encontramos que Perú tiene una escala de multas menor a la de Colombia (situación similar a la comparación con Chile) y que la normativa en Colombia está sustancialmente más

Ilustración 21 Colombia: implificación normativa de alto impacto positivo

Monto de multas OSIPTEL1 y SUBTEL, 2018-2019 según tipo de operador (USD mm)



1 CRC: Comisión de Regulación de Comunicaciones (ente regulador telecom en Colombia)
2 Informes "Lineamientos para la calidad y desempeno regulatorio" (OCDE, 2005) y "Superando barreras para las estrategias de simplificación administrativa" (OCDE, 2009)
3 "Simplificación normativa para promover la competencia y la inversión" - estudio (CRC, 2014)
▫ "Simplificación normativa para promover la competencia y la inversión" - propuesta (CRC, 2015)
▫ La Resolución 5050 (nov-2016) integra a todas las normas de carácter general previamente existentes

Fuente: OCDE, CRC

Renovación de concesiones

En Perú, el número de sanciones impuestas a cada operador impacta en la renovación del plazo de sus concesiones.

El Decreto Supremo N° 036-2010-MTC describe una lista de 23 obligaciones que forman parte de los contratos de concesión suscritos por el MTC, entre ellos:

- Aportes por diversos conceptos: pago de tasa anual por explotación comercial, contribución al FITEL, aporte por regulación, canon por uso de espectro
- Continuidad del servicio
- Prestación del servicio
- Expansión de red
- Protección de datos
- Requisitos de asistencia a sus abonados y usuarios
- Reglas de competencia

Asimismo, dicho decreto establece el enfoque metodológico para la evaluación del plazo de renovación de la concesión, y penalidades que impactan en la reducción de dicho plazo.

OSIPTEL tiene a su cargo la estimación del tiempo de esta reducción, según el detalle de incumplimientos registrados para cada uno de los años comprendidos en el periodo de evaluación (medidas correctivas, sanciones leves, sanciones graves y sanciones muy graves).

Aunque mediante Resolución Ministerial N° 978-2019-MTC/01.03 el MTC publicó un proyecto para modificar dicho método, las modificaciones propuestas no cambian la situación actual según la cual el número de sanciones persiste como el principal factor por evaluar en la renovación de los plazos de concesión.

Además de que la evidencia internacional no exhibe casos de países cuyas metodologías de renovación de concesiones contemplen este factor, las deficiencias en la actual normativa de sanciones (ver capítulo 2) resulta en sí mismo un motivo suficiente para que esto no ocurra y que, por el contrario, dicha metodología considere aspectos más vinculados a los compromisos de inversión que cada operador pueda asumir ante el Estado Peruano, de cara a la mejora en las condiciones de cobertura y competencia en los servicios de telecomunicaciones en el país.

Anexos

ANEXO 1. Multas impuestas por GG OSIPTEL relacionadas con 16 normas relevantes

N°	Categoría	Norma	Año	Título
1	Transversal	Res 087-2013-CD	2013 (1999 derogado)	Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones (RFIS)
2	Transversal	Res 096-2015-CD	2015 (2003 derogado)	Norma de Requerimiento de Información Periódica (NRIP)
3	Infraestructura	Res 135-2013-CD	2013	Reglamento de Supervisión de la Cobertura Móvil y Fija Inalámbrica
4	Infraestructura	Res 158-2013-CD	2013	Reglamento de Disponibilidad y Continuidad de TUP rurales
5	Infraestructura	Ley 28295	2015	Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura
6	Competencia	Res 134-2012-CD	2012 (2003 derogado)	TUO de Normas de Interconexión
7	Competencia	Res 166-2013-CD	2013	Reglamento de Portabilidad Fija y Móvil
8	Usuarios	Res 138-2012-CD	2012 (1998 derogado)	TUO de Condiciones de Uso (CdU)
9	Usuarios	Res 047-2015-CD	2015 (1999 derogado)	Reglamento para Atención de Reclamos de Usuarios
10	Usuarios	Res 060-2000-CD	2000	Reglamento General de Tarifas
11	Usuarios	Res 060-2006-CD	2006	Norma para Suspensión y Corte por Uso Indebido
12	Usuarios	Res 002-2010-CD	2010	Llamada por llamada en larga distancia móvil
13	Usuarios	Res 149-2014-CD	2014	Reglamento de Calidad de Atención
14	Usuarios	Res 081-2017-CD	2017 (2013 derogado)	Normas del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG)
15	Usuarios	Res 123-2014-CD	2014	Reglamento de Calidad de Servicio
16	Usuarios	Res 128-2016-CD	2016	Mecanismo biométrico de abonados móviles prepago

ANEXO 2. Otras 14 normas relevantes supervisadas por OSIPTEL

N°	Categoría	Norma	Año	Título
1	Transversal	Res 090-2015-CD	2015	Reglamento General de Supervisión
2	Transversal	Res 255-2018-CD	2018	Acceso Remoto a los Sistemas Informáticos y las Bases de Datos de las Operadoras
3	Infraestructura	Res 129-2016-CD	2016	Retiro del Cableado en Centros Históricos
4	Infraestructura	Res 059-2017-CD	2017	Normas aplicables a los Operadores de Infraestructura Móvil Rural (OIMR)
5	Infraestructura	Res 157-2017-CD	2017	Procedimiento para liberar interferencias para obras de infraestructura
6	Competencia	Res 122-2016-CD	2016 (1999 derogado)	Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas
7	Competencia	Res 077-2016-CD	2016 (2000 derogado)	Lineamientos de las Normas de Represión de Conductas Anticompetitivas y Desleales
8	Competencia	Res 025-2004-CD	2004	Normas sobre los Servicios con Interoperabilidad
9	Competencia	Res 099-2011-CD	2011	Determinación de Proveedores Importantes
10	Competencia	Res 009-2016-CD	2016	Normas aplicables a Operadores Móviles Virtuales (OMV)
11	Competencia	Res 165-2016-CD	2016	Reglamento de Neutralidad de Red
12	Usuarios	Res 091-2019-CD	2019 (2001 derogado)	Factor de Productividad
13	Usuarios	Res 065-2015-CD	2015	Reglamento del Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT)
14	Usuarios	Res 064-2018-CD	2018	Normas del Servicio de Televisión de Paga

ANEXO 3. Normas relevantes bajo supervisión y fiscalización del MTC.

N°	Norma	Año	Título
1	DS 013-93-TCC	1993	Ley de Telecomunicaciones
2	RM 187-2005-MTC-03	2005 (1997 derogado)	Plan Nacional de Atribución de Frecuencias (PNAF)
3	RS 022-2002-MTC	2002	Plan Técnico Fundamental de Numeración (PTFN)
4	RS 011-2003-MTC	2003	Plan Técnico Fundamental de Señalización (PTFS)
5	DS 001-2006-MTC	2006	Reglamento de Homologación de Equipos
6	DS 020-2007-MTC	2007	Canon de Espectro (Reglamento de Ley de Telecomunicaciones)
7	Ley 29022	2007	Ley para la Expansión de Infraestructura de Telecomunicaciones (Ley de Antenas)
8	DS 017-2010-MTC	2010	Plan Maestro de Televisión Digital Terrestre (TDT)
9	DS 036-2010-MTC	2010	Metodología de Renovación de Concesiones
10	Ley 29904	2012	Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal (RDNFO)
11	DS 016-2018-MTC	2018	Reglamento Específico para el Reordenamiento de una Banda de Frecuencias
12	RM 085-2019-MTC/01.03	2019	Topes de Asignación de Espectro Radioeléctrico
13	RM 234-2019-MTC/01.03	2019	Norma de Metas de Uso del Espectro Radioeléctrico

ANEXO 4a. 16 normas de carácter general emitidas por OSIPTEL (2016)

N°	Categoría	Norma	Título
1	Transversal	Res 041-2016-CD	Reglamento de Aporte por Regulación al OSIPTEL
2	Infraestructura	Res 129-2016-CD	Retiro del Cableado en Centros Históricos
3	Competencia	Res 009-2016-CD	Normas aplicables a los Operadores Móviles Virtuales (OMV)
4	Competencia	Res 014-2016-CD	Normas sobre los Servicios con Interoperabilidad (modificación)
5	Competencia	Res 015-2016-CD	Norma que regula la obligación de operadores fijos y móviles de proporcionar información a operadores de Larga Distancia y de Servicios Especiales con Interoperabilidad
6	Competencia	Res 044-2016-CD	Determinación de Proveedores Importantes en el Mercado N° 35: Acceso Mayorista de TV Paga
7	Competencia	Res 077-2016-CD	Lineamientos de Normas de Represión de Conductas Anticompetitivas y Desleales
8	Competencia	Res 079-2016-CD	Procedimiento para la Fijación o Revisión de Cargos de Interconexión Tope (modificación)
9	Competencia	Res 122-2016-CD	Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas (modificación)
10	Competencia	Res 165-2016-CD	Reglamento de Neutralidad de Red
11	Usuarios	Res 005-2016-CD	Reglamento de calidad de servicio (modificación)
12	Usuarios	Res 089-2016-CD	Reglamento de calidad de servicio (modificación)
13	Usuarios	Res 159-2016-CD	Reglamento de calidad de servicio (modificación)
14	Usuarios	Res 090-2016-CD	Factor de Productividad 2016-2019
15	Usuarios	Res 127-2016-CD	Reglamento para la Atención de Reclamos de Usuarios (modificación)
16	Usuarios	Res 128-2016-CD	Mecanismo biométrico de abonados móviles prepago

ANEXO 4b. 22 normas de carácter general emitidas por OSIPTEL (2017-2019)

2017

N°	Categoría	Norma	Título
1	Transversal	Res 056-2017-CD	Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones (modificación)
2	Transversal	Res 064-2017-CD	Reglamento de Aporte por Regulación al Osiptel (modificación)
3	Infraestructura	Res 059-2017-CD	Normas aplicables a Operadores de Infraestructura Móvil Rural (OIMR)
4	Infraestructura	Res 157-2017-CD	Procedimiento para liberar interferencias para obras de infraestructura
5	Competencia	Res 038-2017-CD	Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas (modificación)
6	Competencia	Res 069-2017-CD	Determinación de proveedores importantes en mercados 22, 23 y 24: Arrendamiento de Circuitos Locales, LDN y LDI a operadoras
7	Usuarios	Res 048-2017-CD	Reglamento para Atención de Reclamos de Usuarios (modificación)
8	Usuarios	Res 081-2017-CD	Normas del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (RENTESEG)

2018

N°	Categoría	Norma	Título
1	Transversal	Res 255-2018-CD	Acceso Remoto a Sistemas Informáticos y Bases de Datos de Operadores
2	Competencia	Res 038-2018-CD	Principios Metodológicos Generales para Determinar Cargos de Interconexión Diferenciados
3	Competencia	Res 089-2018-CD	Resolución sobre la determinación de Proveedores Importantes en los Mercados 22 23 y 24
4	Competencia	Res 102-2018-CD	Determinan mercado relevante en los Mercado 30 y 33 y la no existencia de Proveedores Importantes
5	Competencia	Res 125-2018-CD	Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas (modificación)
6	Competencia	Res 159-2018-CD	Reglamento de Portabilidad Fija y Móvil (modificación)
7	Usuarios	Res 064-2018-CD	Normas del Servicio de Televisión de Paga
8	Usuarios	Res 096-2018-CD	TUO de Condiciones de Uso (modificación)
9	Usuarios	Res 224-2018-CD	TUO de Condiciones de Uso (modificación)
10	Usuarios	Res 238-2018-CD	Normas del Registro Nacional de Equipos Terminales Móviles para la Seguridad (modificación)

2019

N°	Categoría	Norma	Título
1	Transversal	Res 161-2019-CD	Reglamento de Fiscalización, Infracción y Sanciones (modificación)
2	Competencia	Res 154-2019-CD	Determinación de mercados relevantes en el mercado 25 (Acceso Mayorista para Internet)
3	Usuarios	Res 091-2019-CD	Factor de Productividad (modificación)
4	Usuarios	Res 163-2019-CD	Reglamento de Calidad de Atención (modificación)