

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROYECTO DE NORMA QUE MODIFICA EL REGLAMENTO DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS ENTRE EMPRESAS (DECLARACION DE CALIDAD REGULATORIA)
EXPEDIENTE	:	N° 00007-2024-CD-DPRC/PEN
FECHA	:	10 de octubre de 2024

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA ECONÓMICO	CARLOS RAMOS NAVARRO
REVISADO POR	ESPECIALISTA EN POLÍTICAS REGULATORIAS	PABEL CAMERO CUSIHUALLPA
APROBADO POR	SECRETARIA TÉCNICA DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS Y APLEACIONES (E)	ZARET MATOS FERNÁNDEZ



CONTENIDO

I. <u>OBJETIVO</u>	3
II. <u>DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA</u>	3
III. <u>ANTECEDENTES</u>	3
IV. <u>DEFINICIÓN DEL PROBLEMA</u>	4
V. <u>OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL</u>	13
VI. <u>ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES</u>	14
VII. <u>APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN</u>	19
VIII. <u>DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE NORMA</u>	19
IX. <u>IMPLICANCIAS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA</u>	19
X. <u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN</u>	19



I. OBJETIVO

1. Analizar si corresponde modificar las disposiciones del Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas, (en adelante, el Reglamento de Controversias).

II. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

2. En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 030-2024-CD/OSIPTEL, el presente informe, que sustenta la propuesta de norma modificatoria del Reglamento de Controversias, cumple con los Lineamientos de Mejora Regulatoria del Osiptel.

III. ANTECEDENTES

3. Conforme a lo establecido en el inc. e) del artículo 3 de la “Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos” (Ley Marco de OORR), así como en los artículos 26 y 36 de la Ley N° 27336, “Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL” (LDFF), este Organismo tiene asignada la “Función de Solución de Controversias”, para conocer y resolver en la vía administrativa las controversias que se planteen entre empresas dentro de su ámbito de competencia, como consecuencia de acciones u omisiones que afecten o puedan afectar al mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, incluyendo aquellas referidas a infracciones de libre y leal competencia.
4. Bajo este marco legal, el Osiptel ejerce dicha función mediante sus siguientes Órganos Resolutivos:
 - Los **Cuerpos Colegiados** –el Cuerpo Colegiado Permanente y los Cuerpos Colegiados Ad Hoc ⁽¹⁾-, quienes resuelven los procedimientos en primera instancia administrativa; y,
 - El **Tribunal de Solución de Controversias (TSC)**, al que corresponde resolver, en segunda y **última** instancia administrativa, los recursos de apelación que se interpongan contra las resoluciones que emitan en primera instancia los Cuerpos Colegiados.
5. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 248-2021-CD/OSIPTEL ⁽²⁾, el Osiptel aprobó el Reglamento de Controversias, que constituye la norma procedimental especial que rige el ejercicio de su función de conocer y resolver controversias entre empresas, en la vía administrativa, dentro del ámbito y materias de su competencia.
6. Acorde con la agenda regulatoria publicada por el Osiptel para el presente año 2024, y sobre la base de la experiencia práctica en los dos años y medio de vigencia del Reglamento de Controversias, se considera pertinente introducir ajustes en dicha norma procedimental, para adecuarla al marco legal vigente y asegurar la aplicación razonable de las reglas y plazos en la tramitación de los procedimientos, en concordancia con sus finalidades de interés público.

¹ Según lo previsto en el artículo 95 del **Reglamento General del OSIPTEL**, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM y modificado por Decreto Supremo N° 160-2020-PCM (**RGO**, en adelante), el Osiptel cuenta con un (1) “Cuerpo Colegiado Permanente”, cuyas funciones se ejercen en general para todos los casos que se presenten y por el tiempo que dure su periodo de designación; asimismo, cuando la situación lo amerite, el Consejo Directivo también puede designar “Cuerpos Colegiados Ad hoc”, para que resuelvan un caso específico, y cuyas funciones cesan una vez concluido el caso.

² Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 31 de diciembre de 2021.



IV. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

4.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Problema: Reglamento de Controversias requiere modificaciones, considerando los textos normativos vigentes y la evolución de la dinámica de solución de controversias

7. En los últimos años se ha evidenciado un mayor dinamismo en los mercados de telecomunicaciones, producto del ingreso de nuevas empresas y/o del crecimiento de empresas que ya venían operando los diversos servicios, lo cual ha conllevado a un incremento en las controversias cada vez más complejas de analizar, debido a los agentes económicos involucrados y las nuevas interrelaciones generadas.
8. En este contexto, sobre la base de la experiencia práctica en los dos años y medio de vigencia del Reglamento de Controversias, se ha considerado pertinente introducir ajustes en dicha norma procedimental, para adecuarla al nuevo marco legal vigente que ha sido modificado en este tiempo y asegurar la aplicación razonable de las reglas y plazos en la tramitación de los procedimientos, en concordancia con sus finalidades de interés público.
9. Así, se plantea la pertinencia de modificar el Reglamento de Controversias, en los siguientes aspectos:
10. Con relación a la designación del TSC: Mediante el Decreto Legislativo N° 1555, publicado en el Diario Oficial El Peruano de fecha 11 de mayo de 2023, se modificó el artículo 9 de la Ley Marco de OORR motivo por el cual, se plantea la modificación del artículo 28 del Reglamento de Controversias, a fin de adecuarlo a dicho nuevo marco legislativo de la Ley Marco de OORR, e incorporar las facultades que ahora corresponden al Consejo Directivo respecto a la conformación y designación de los miembros del TSC del Osiptel mediante concurso público, precisando también la facultad para determinar al miembro del Tribunal que asumirá la presidencia de este Órgano Resolutivo ⁽³⁾.
11. Con relación a las ocurrencias procedimentales no previstas: Se advierte la necesidad de efectuar esta precisión normativa que actualmente no existe en el Reglamento de Controversias, pues al igual que la facultad que sí se ha previsto adecuadamente para los Órganos Resolutivos en su artículo 44, este marco normativo debe permitir también expresamente que las Secretarías Técnicas Adjuntas, como responsables de brindar apoyo técnico y administrativo y que se encargan de la gestión de los procedimientos de solución de controversias, puedan disponer, dentro de su ámbito de competencia y ante ocurrencias procedimentales no previstas, los mecanismos y plazos para la tramitación correspondiente, en concordancia con el marco legislativo previsto en la LPAG.

³ Hasta antes de dicha modificación legislativa, la elección y designación del TSC era efectuada directamente por la Presidencia de la República, mediante Resolución Suprema refrendada por el Presidente del Consejo de Ministros, por el Ministro de Economía y Finanzas y por el Ministro de Transportes y Comunicaciones; siendo que la selección por concurso público únicamente era aplicable para uno de los miembros del TSC, que debía designarse como representante de la sociedad civil.



12. Con relación al tratamiento y los derechos de los denunciantes en procedimientos sancionadores: A fin de asegurar mayor predictibilidad en las reglas procedimentales aplicables, se ha advertido la pertinencia de precisar en el Reglamento de Controversias la categoría y los derechos del denunciante en los procedimientos sancionadores, recogiendo el tratamiento establecido en la LRCA y en la LRCD.

En efecto, conforme a dicho marco legislativo, en el Reglamento de Controversias se plantea precisar que el denunciante queda apersonado al procedimiento y constituido como colaborador, conservando la ST-CCO la titularidad de la acción de oficio. Asimismo, en concordancia con dichas leyes, se plantea delimitar que, en los procedimientos sancionadores por infracciones a las normas de libre y leal competencia, el denunciante y los terceros legitimados sólo podrán apelar la resolución final cuando ésta haya exculpado al denunciado ⁽⁴⁾.

13. Con relación a los interrogatorios, audiencia de pruebas, informe oral y alegatos finales: Se ha advertido que en el vigente Reglamento de Controversias no se estableció un tiempo mínimo de anticipación para informar a los administrados cuando se les convoque a informes orales, a fin de permitir que las partes puedan prepararse adecuadamente para dicha actuación procedimental.
14. Asimismo, de la casuística desarrollada en la aplicación del vigente marco normativo, se ha advertido que el cierre y conclusión de las audiencias e informes orales que se realizan en los procedimientos de solución de controversias requiere tiempo significativo de redacción, lectura y firma de todos los asistentes (la parte denunciante o reclamante, la parte denunciada o reclamada, los representantes, los terceros legitimados, los abogados y otros profesionales acompañantes), además de cada uno de los miembros del Órgano Resolutivo y de la Secretaría Técnica; con lo cual dificulta y dilata en muchos minutos adicionales el cierre y conclusión de dicho acto procedimental.

⁴ **Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (LRCA)** TUO del Decreto Legislativo N° 1034, aprobado por Decreto Supremo N° 030-2019-PCM:

“Artículo 18.- Formas de iniciación del procedimiento (...)

18.2. En el procedimiento sancionador promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento de investigación, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio.”

“Artículo 41.- Interposición del recurso de apelación (...)

41.2. Las partes interesadas en la determinación de la existencia de una conducta infractora y la imposición de una sanción sólo podrán apelar la resolución final cuando ésta haya exculpado al denunciado.”

Ley de Represión de la Competencia Desleal (LRCD), aprobada por Decreto Legislativo N° 1044:

“Artículo 28.- Formas de iniciación del procedimiento. - (...)

28.2. En el procedimiento sancionador promovido por una denuncia de parte, el denunciante es un colaborador en el procedimiento, conservando la Secretaría Técnica la titularidad de la acción de oficio.”

“Artículo 47.- Interposición del recurso de apelación. - (...)

47.2.- Las partes interesadas en la determinación de la existencia de un acto infractor y la imposición de una sanción sólo podrán apelar la resolución final cuando ésta haya exculpado al denunciado.”



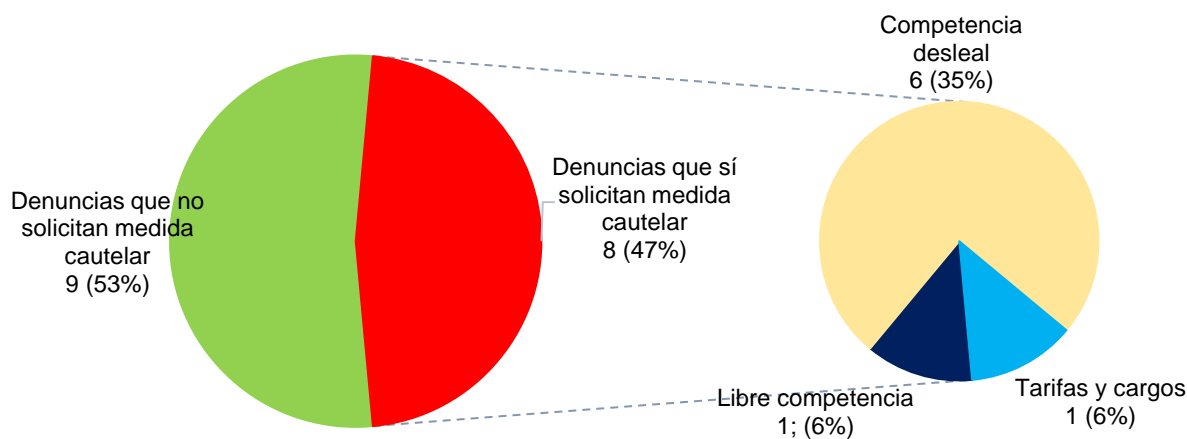
15. Con relación a las medidas cautelares: Se ha advertido que el otorgamiento de una medida cautelar en primera instancia podría generar la necesidad de un mayor espacio de investigación y análisis por parte de la autoridad, a fin de determinar la pertinencia de su emisión.
16. De otro lado, cabe señalar que, las denuncias recibidas con solicitudes de otorgamiento de medidas cautelares a efectos de protegerse de los supuestos daños producidos por las supuestas conductas desleales y/o anticompetitivas realizadas por las empresas denunciadas, entre 2023 y 2024, se incrementaron hasta concentrar el 47% de las denuncias en dicho período.

Cuadro N° 1: Evolución de las solicitudes de otorgamiento de una medida cautelar en el período 2022 al 2024 (agosto)

Año	Solicitudes de medida cautelar
2022	1
2023	5
2024	3
Total general	9

Fuente y elaboración: STSCA – Osipitel

Gráfico N° 1: Distribución de las denuncias realizadas en función de la solicitud de otorgamiento de medidas cautelares en el período 2023 al 2024



Fuente y elaboración: STSCA – Osipitel

17. Estas solicitudes de medidas cautelares se presentan en las relaciones de competencia en los principales mercados de telecomunicaciones como el mercado de servicios móviles, el mercado de televisión de paga y el mercado de internet fijo; y versan sobre temas de alta complejidad como son el acceso a contenidos relevantes, el uso de canales de contratación no autorizados para promover la contratación de servicios móviles, infracciones a la buena fe empresarial, violación de normas, sabotaje empresarial, entre otros.



18. Dichas solicitudes de emisión de una medida cautelar deben ser respondidas (otorgando o denegando la solicitud) en un plazo de siete (7) días, según lo establece el vigente Reglamento de Controversias. Al respecto, un análisis comparativo permite apreciar que, según el marco normativo aplicable, el Órgano Resolutivo del Osiptel cuenta con un 88,3% y 53,3% menos de tiempo para resolver solicitudes de medidas cautelares en denuncias sobre la existencia de conductas anticompetitivas y/o desleales, respectivamente, respecto de otro agente de competencia como el Indecopi.

Cuadro N° 2: Comparación del tiempo para resolver una solicitud de otorgamiento de una medida cautelar por conductas anticompetitivas y/o desleales

OSIPTEL Denuncias de conductas anticompetitivas y/ desleales (Reglamento de Controversias)	INDECOPI Denuncias de conductas anticompetitivas (DL 1034)	INDECOPI Denuncias de conductas desleales (DL 1044)
7 días hábiles	60 días hábiles ⁽⁵⁾ (30 días hábiles + 30 días adicionales de prórroga)	15 días hábiles ⁽⁶⁾ (No hay prórroga adicional)
Diferencia % de los plazos	88,3%	53,3%

Fuentes:

- Reglamento de Controversias vigente.
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (DLeg. 1034).
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal (DLeg. 1044).

Elaboración: STSCA - Osiptel

19. Si bien el Órgano Resolutivo del Osiptel ha venido resolviendo dichas solicitudes de medidas cautelares en el plazo correspondiente previsto en el Reglamento de Controversias, el incremento de las mismas y su complejidad genera que estas decisiones requieran, en algunos casos, la solicitud de información adicional y/o la presentación de aclaraciones por parte de los denunciantes, lo cual podría verse limitado debido a los plazos fijos existentes en el vigente marco normativo, siendo que

⁵ Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas (Decreto Legislativo N° 1034)

“Capítulo II

De las Medidas Cautelares

“Artículo 23.- Medidas cautelares. -

23.5. Tratándose de solicitudes de parte, **la Comisión podrá aceptarlas o desestimarlas en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, prorrogables por una sola vez y por el mismo plazo.** No son exigibles, a quien presente la solicitud, medidas de aseguramiento civil como contracautela o similares. La Comisión podrá conceder medidas cautelares distintas a las solicitadas, siempre que considere que se ajusten de mejor manera a la intensidad, proporcionalidad y necesidad del daño que se pretende evitar”. Énfasis propio.

⁶ Ley de Represión de Conductas Desleales (Decreto Legislativo N° 1044)

“Capítulo II

De las Medidas Cautelares

Artículo 33.- Medidas cautelares.

33.5.- Tratándose de solicitudes de quien haya presentado una denuncia de parte o de terceros con interés legítimo que también se hayan apersonado al procedimiento, **la Comisión podrá concederlas o denegarlas en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles.** No son exigibles, a quien presente la solicitud, medidas de aseguramiento civil como la contracautela o similares. La Comisión podrá conceder medidas cautelares distintas a las solicitadas, siempre que considere que se ajusten de mejor manera a la intensidad, proporcionalidad y necesidad del daño que se pretende evitar”. Énfasis propio.



actualmente no se ha previsto la posibilidad de que la Autoridad pueda disponer prórrogas a dichos plazos, para los casos que ello resulte razonable.

20. Adicionalmente, a fin de dotar de mayor predictibilidad a los efectos de las decisiones de los Órganos Resolutivos, y ratificar la ejecutividad de las medidas cautelares, se considera pertinente que en el Reglamento de Controversias se precise que la apelación de las resoluciones que dictan medidas cautelares no suspende sus efectos ⁽⁷⁾, en concordancia con el carácter ejecutorio atribuido por la LPAG y el RGO ⁽⁸⁾.
21. Con relación a las “Actuaciones Previas”: el siguiente cuadro permite apreciar que el 83,3% y el 100% de los procedimientos sancionadores investigados entre 2023 y 2024, en materia de competencia desleal y/o libre competencia, por parte de la Secretaría Técnica Adjunta de los Cuerpos Colegiados Permanentes (primera instancia) requirió ampliar el plazo para realizar sus “Actuaciones Previas”, lo cual refleja que el período establecido en el vigente Reglamento de Controversias resulta insuficiente para el recaudo de información o identificar indicios razonables de contravenciones al marco normativo, debido a la complejidad de las controversias entre las empresas de telecomunicaciones.

⁷ En el mismo sentido que lo disponen las leyes de libre y leal competencia:

LRCA:

“Artículo 23.- Medidas cautelares (...)

23.7. Las resoluciones que imponen medidas cautelares son apelables ante el Tribunal en el plazo de cinco (5) días hábiles. La apelación de medidas cautelares se concederá sin efecto suspensivo, tramitándose en cuaderno separado, (...).”

LRCD:

“Artículo 33.- Medidas cautelares (...)

33.7.- Las resoluciones que imponen medidas cautelares son apelables ante el Tribunal en el plazo de cinco (5) días hábiles. La apelación de medidas cautelares se concederá sin efecto suspensivo, tramitándose en cuaderno separado, (...).”

⁸ LPAG:

“Artículo 203.- Ejecutoriedad del acto administrativo

Los actos administrativos tendrán carácter ejecutivo, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley”.

RGO:

“Artículo 108.- Ejecutabilidad de las resoluciones y decisiones del OSIPTEL y suspensión de procedimientos

Las decisiones y resoluciones emitidas por los órganos del OSIPTEL se ejecutarán inmediatamente, sin perjuicio de que el interesado interponga los recursos impugnativos que la ley le otorga. Únicamente se suspenderá la ejecución de lo resuelto por un órgano funcional cuando el superior jerárquico de dicho órgano o el Poder Judicial de ser el caso, dispusieran expresamente la suspensión de los efectos de la resolución o decisión impugnada. (...).”



Cuadro N° 3: Tasa de procedimientos sancionadores de solución de controversias con ampliación de plazo para realizar “Actuaciones Previas” entre 2023 y el tercer trimestre de 2024

Año	Ampliación de plazo para realizar “Actuaciones Previas” en procedimientos de 1era instancia
2023	83,3% (5 de 6 procedimientos)
2024	100% (3 de 3 procedimientos)
Total general	

Fuente y elaboración: STSCA – Osiptel

22. Cabe señalar que, el 100% ⁽⁹⁾ de las denuncias presentadas por casos de competencia desleal y/o libre competencia, en el período comprendido desde 2023 hasta agosto de 2024, pueden ser clasificadas como complejas ⁽¹⁰⁾ de analizar. Dicha situación genera que la recolección de información y/o identificación de indicios razonables de contravenciones al marco normativo resulte cada vez más difícil de realizar por parte del Órgano Instructor.
23. Al respecto, un análisis comparativo de los plazos para realizar actuaciones previas frente a denuncias por infracciones contra la libre y leal competencia, permite apreciar que, según el marco normativo aplicable, la Secretaría Técnica Adjunta de los Cuerpos Colegiados (STCCO), como Autoridad Instructora de los Procedimientos Sancionadores, cuenta con un 55,6% menos de tiempo para reunir información y/o identificar indicios razonables de contravenciones al marco normativo a fin de definir si iniciar o no un procedimiento sancionador, respecto de otra autoridad de competencia como el Indecopi, como se aprecia en el siguiente cuadro comparativo:

⁹ Corresponde a 9 de 9 denuncias evaluadas entre el 2023 hasta agosto de 2024.

¹⁰ Un criterio objetivo para analizar la complejidad de las denuncias presentadas se relaciona con los administrados. Así, las denuncias resultan complejas de analizar cuando interviene una de las “grandes empresas” del mercado de las telecomunicaciones (Telefónica, Entel, Viettel y América Móvil) considerando los recursos (legales, económicos entre otros) que pueden desplegar dichas empresas dentro del proceso.



Cuadro N° 4: Comparación del plazo para admitir una denuncia presentada por conducta anticompetitiva y/o desleal (Actuaciones Previas)

STCCO - Órgano Instructor del Osiptel en denuncias de conductas anticompetitivas y/o desleales (Reg. de Controversias)	Comisiones del Indecopi en denuncias de conductas anticompetitivas (DLeg. 1034)	Comisiones del Indecopi en denuncias de conductas desleales (DLeg. 1044)
40 días hábiles (20 días hábiles + 20 días adicionales de prórroga)	90 días hábiles (45 días hábiles + 45 días adicionales de prórroga)	30 días hábiles (no hay prórroga)
Diferencia % de los plazos	55,6%	33,3%

Fuentes:

- Reglamento de Controversias vigente.
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de Conductas Anticompetitivas – DLeg. 1034
- Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Represión de la Competencia Desleal DLeg. 1044

Elaboración: STSCA - Osiptel

24. En el contexto antes señalado, el incremento de las denuncias y la complejidad de los casos que se presentan, genera la necesidad que en la etapa de actuaciones previas se realicen mayores y más exhaustivas acciones de investigación para reunir información relevante y/o identificar indicios razonables de contravenciones al marco normativo, lo cual podría verse limitado debido a los plazos existentes en el vigente marco normativo, por lo que se advierte la necesidad de dotar de las facultades suficientes a la Autoridad Instructora para que, en cada caso, aplique plazos razonables según la complejidad y circunstancias particulares que se presenten.
25. Con relación al plazo para la presentación de descargos: Se ha observado, sobre la base de la experiencia práctica desde la vigencia del Reglamento de Controversias, la necesidad de permitir, según la complejidad de los casos, la facultad de otorgar ampliaciones de plazo para que los administrados puedan presentar sus descargos a las imputaciones que se le formulen, en casos de mayor complejidad, a fin de garantizar su derecho de defensa y el debido procedimiento.
26. Es importante resaltar que el fin principal de la presente propuesta normativa es que las autoridades encargadas de tramitar los procedimientos regulados por el Reglamento de Controversias puedan contar con las suficientes facultades para gestionar adecuadamente los procedimientos de solución de controversias y disponer las prórrogas de plazos que resulten razonables, según la complejidad y circunstancias particulares que se presenten en los procedimientos que tramiten, garantizando así el cumplimiento de las finalidades de interés público que se buscan en dichos procedimientos.
27. Conforme a lo expuesto, el análisis de los textos normativos vigentes y la evolución de la dinámica de solución de controversias genera la necesidad de plantear modificaciones en los artículos 9, 16, 28, 44, 82, 84, 86, 93, con el objetivo de incrementar la predictibilidad y optimizar los procedimientos regulados en el Reglamento de Controversias.



4.2 POSIBLES CAUSAS DEL PROBLEMA

- 28. El problema analizado en la sección anterior se produce, como se apreció en dicha sección, debido a la necesidad de adecuar el Reglamento de Controversias a las nuevas normas vigentes y actualizarlo de cara al incremento en la dinámica de solución de controversias con procedimientos cada vez más complejos que requieren mayores plazos para poder realizar las “Actuaciones Previas”, en procedimientos sancionadores, y con el incremento de solicitudes de medidas cautelares dentro de dichos procedimientos.
- 29. Como evidencia de este dinamismo se tiene la evolución de la tasa de solicitudes para el otorgamiento de medidas cautelares respecto del total de procedimientos iniciados entre 2022 y 2024, la cual se incrementó en 31,3 puntos porcentuales en el período 2022 hasta tercer trimestre de 2024 y la tasa de procedimientos iniciados que requirieron una ampliación de plazo para realizar “Actuaciones Previas”, la cual se incrementó en 16,7 puntos porcentuales del 2023 al 2024.

Cuadro N° 5: Porcentaje de medidas cautelares solicitadas respecto de los expedientes iniciados entre 2022 y tercer trimestre de 2024

Año	Porcentaje de solicitudes de MC respecto del total de expedientes por año
2022	6,3% (1 de 16)
2023	55,6% (5 de 9)
2024	37,5% (3 de 8)

Fuente y elaboración: STSCA – Osiptel

Cuadro N° 6: Tasa de procedimientos sancionadores de solución de controversias con ampliación de plazo para realizar “Actuaciones Previas” entre 2023 y el tercer trimestre de 2024

Año	Ampliación de plazo para realizar “Actuaciones Previas” en expedientes de 1era instancia
2023	83,3% (5 de 6 procedimientos)
2024	100% (3 de 3 procedimientos)
Total general	

Fuente y elaboración: STSCA – Osiptel

- 30. Por otro lado, desde 2023 hasta el tercer trimestre de 2024, las controversias de solución de controversias (competencia desleal y/o libre competencia) que conllevan a potenciales sanciones monetarias (aplicación de multas) concentraron el 53% de las controversias iniciadas en el citado período, lo cual refleja que la mayor proporción de litigios entre empresas se relaciona con conductas que afectan el adecuado funcionamiento del proceso competitivo o la eficiencia económica en los mercados, para el bienestar de los consumidores.



Cuadro N° 7: Porcentaje de procedimientos según la materia investigada, desde 2023 hasta el tercer trimestre de 2024

Materia	Porcentaje de expedientes según materia
Tarifas y cargos	5,8% (1 de 17)
Libre competencia ¹¹	11,8% (2 de 17)
Competencia desleal ¹²	41,2% (7 de 17)
Compartición de infraestructura	41,2% (7 de 17)

Fuente y elaboración: STSCA – Osipitel

31. Al respecto, en las controversias relacionadas con competencia desleal, el 85,7% de los denunciantes solicitó el otorgamiento de una medida cautelar, mientras que en los procedimientos relacionados a libre competencia esta tasa fue de 50%.

Cuadro N° 8: Porcentaje de solicitudes de medidas cautelares, en expedientes relacionados a libre competencia y competencia desleal

Año	2023-2024
Libre competencia	50% (1 de 2)
Competencia desleal	85,7% (6 de 7)

Fuente y elaboración: STSCA – Osipitel

32. Lo anterior refleja el citado incremento en la dinámica de solución de controversias con procedimientos cada vez más complejos y con el incremento de solicitudes de medidas cautelares dentro de dichos procedimientos.
33. Finalmente, la evaluación de medidas cautelares y denuncias en procedimientos sancionadores implica un enfoque cuidadoso para realizar un análisis más profundo con relación a la valoración de medios probatorios, que incluye datos cuantitativos y cualitativos, además de abordar cuestiones técnicas propias del sector, cuyo impacto puede ser significativo en la competencia en el mercado, lo que exige una fundamentación adecuada.

4.3 PERMANENCIA DEL PROBLEMA EN CASO DE NO INTERVENCIÓN

34. En caso de no intervención, y sobre la base de lo señalado en las secciones previas, el problema persistiría en el extremo de que:
- No se podrá generar concordancia entre el Reglamento de Controversias y otros textos normativos, lo cual conllevará a una reducción en la predictibilidad del marco normativo de solución de controversias.
 - No se podrán simplificar los procedimientos de solución de controversias, lo cual conllevará a una limitada eficacia y eficiencia del marco normativo de solución de controversias.

¹¹ Los casos de Libre Competencia están relacionados a Abuso de posición de dominio.

¹² Los casos de Competencia Desleal son relacionados a infracción a la buena fe empresarial (Cláusula General), sabotaje empresarial o violación de normas.



- No se permitirá mejorar el proceso de evaluación de medidas cautelares y/o denuncias, debido a la falta de plazos suficientes para realizar la recolección de información y/o identificación de indicios razonables de contravenciones al marco normativo, lo cual conllevará a una limitada eficacia y eficiencia del marco normativo de solución de controversias.
35. En consecuencia, los aspectos antes señalados conllevarán a que la función de solución de controversias puede reducir su eficiencia y predictibilidad, afectando las condiciones de competencia en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones.

V. OBJETIVO DE LA INTERVENCIÓN Y BASE LEGAL

5.1 OBJETIVO GENERAL DE LA INTERVENCIÓN

36. La intervención normativa tiene como objetivo general el fortalecimiento y mejora de la eficiencia y predictibilidad de la función de solución de controversias del Osiptel.

5.2 OBJETIVO ESPECÍFICO DE LA INTERVENCIÓN

37. El objetivo general podrá alcanzarse por medio del siguiente objetivo específico:
- **Objetivo Específico:** Modificar el Reglamento de Controversias, considerando los textos normativos vigentes y la evolución de la dinámica de solución de controversias.

5.3 BASE LEGAL PARA LA INTERVENCIÓN

38. Frente a la problemática descrita y considerando el marco legal vigente, corresponde analizar si el Osiptel, en el ejercicio de su función normativa, puede aprobar una modificación del Reglamento de Controversias, orientado a brindar una solución al problema descrito en el presente informe.
39. Conforme al literal c) del artículo 3 de la Ley N° 27332, modificada por las Leyes N° 27631, N° 28337 y N° 28964, el Osiptel ejerce, entre otras, la Función Normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios, así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.
40. Siendo ello así, la emisión y aprobación de “*Proyecto de norma que modifica el Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas*”, constituye el ejercicio de la Función Normativa del Osiptel a cargo de su Consejo Directivo, conforme a lo previsto en el artículo 24 de su Reglamento General aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM.



VI. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS DISPONIBLES

6.1 DESCRIPCIÓN DE ALTERNATIVAS REGULATORIAS

41. El análisis de opciones regulatorias refleja las potenciales alternativas con las que cuenta el regulador al momento de analizar la aprobación de una norma y/o medida regulatoria.
42. En esta sección se evalúan las distintas alternativas regulatorias para abordar la problemática planteada, considerando las opciones de no emitir un “*Proyecto de norma que modifica el Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas*” que corresponde al Escenario Base (o status quo), y la emisión de tal proyecto normativo.

6.1.1 Alternativa N° 1: No emitir un “Proyecto de norma que modifica el Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas” (Escenario base o Status quo)

43. La primera opción que el regulador debe considerar es la alternativa de no intervenir mediante la publicación y aprobación de un “*Proyecto de norma que modifica el Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas*”, considerando que el marco normativo y las condiciones de mercado vigentes actualmente permiten resolver de la manera más eficiente las controversias entre empresas.
44. En esta opción, el Osiptel reconocería que las normas y condiciones que ya existen en el mercado son suficientes para generar mayores eficiencias que las que se darían mediante la aprobación de dicho proyecto de norma.

Ventaja de la alternativa

- No agrega costos en los procedimientos de solución de controversias, dado que el procedimiento es conocido por los administrados (costo de aprendizaje).

Desventajas de la alternativa

- Mantiene espacios para que los administrados puedan presentar cuestionamientos al procedimiento en aspectos formales, más que por el fondo de la investigación.
- Mantiene un marco normativo desactualizado respecto de los cambios legales vigentes.
- En algunos casos más complejos los administrados no cuentan con plazo suficiente para remitir información y/o aclarar aspectos de sus solicitudes de medida cautelar y/o denuncias, que permitan su adecuada evaluación.

6.1.2 Alternativa N° 2: Emitir y aprobar el “Proyecto de norma que modifica el Reglamento de Solución de Controversias entre Empresas”

45. Bajo esta alternativa se plantean modificaciones en los artículos 9, 16, 28, 44, 82, 84, 86, 93 del Reglamento de Controversias, los cuales se presentan a continuación:
- Se propone modificar en el artículo 9 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Precisar el plazo de anticipación para notificar a los administrados la carta de citación para audiencias de pruebas o informes orales.
 - Precisar el plazo para que los Órganos Resolutivos se pronuncien sobre las solicitudes de informe oral.
 - Precisar que el acta de la audiencia o informe oral podrá ser suscrita sólo por la Secretaría Técnica Adjunta correspondiente.



- Se propone modificar en el artículo 16 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Agregar que el plazo para emitir la resolución sobre una medida cautelar podrá ser prorrogado hasta por quince (15) días, de ser necesario, en virtud de la complejidad del procedimiento.
 - Precisar el plazo aplicable para el pronunciamiento sobre una medida cautelar que se solicita en un procedimiento trilateral.
 - Precisar el plazo aplicable de pronunciamiento del Tribunal de Solución de Controversias sobre la impugnación de una medida cautelar.
 - Precisar que la apelación de las resoluciones que dictan medidas cautelares no suspende sus efectos, ratificando el carácter ejecutorio de dichas decisiones del Osiptel.

- Se propone modificar en el artículo 28 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Precisar las facultades del Consejo Directivo para designar a los miembros del Tribunal de Solución de Controversias, la forma de designación, la cantidad de miembros y la designación de su presidente, considerando lo establecido en la reciente modificación de la Ley Marco de OORR.

- Se propone modificar en el artículo 44 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Precisar que las Secretarías Técnicas Adjuntas pueden disponer mecanismos y plazos para la tramitación correspondiente, frente a ocurrencias procedimentales no previstas, dentro de sus respectivas competencias, considerando lo establecido en la LPAG.

- Se propone modificar en el artículo 82 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Modificar que el plazo prorrogable para realizar actuaciones previas podrá ser hasta de cuarenta (40) días adicionales, cuando la investigación lo amerite.

- Se propone modificar en el artículo 84 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Precisar que, para todos los efectos del procedimiento sancionador, el denunciante queda apersonado al procedimiento y constituido como colaborador, conservando el Órgano Instructor la titularidad de la acción de oficio.

- Se propone agregar, en el artículo 86 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Agregar que el plazo para presentar descargos a la imputación de cargos podrá ser prorrogable por cinco (5) días, en casos de mayor complejidad, luego de los cuales se inicia la etapa de investigación a cargo del Órgano Instructor.

- Se propone modificar en el artículo 93 del citado reglamento, lo siguiente:
 - Precisar que, quien haya presentado la denuncia y los terceros legitimados sólo podrán apelar la resolución final cuando ésta haya exculpado al denunciado.



46. Cabe resaltar que las modificatorias planteadas referidas a plazos corresponden sólo a 2 actuaciones procedimentales previstas en el Reglamento de Controversias –los plazos para decidir sobre Medidas Cautelares y el plazo para realizar Actuaciones Previas frente a denuncias de parte- y se trata de prórrogas que los órganos resolutivos y el órgano instructor podrán adoptar cuando se encuentren frente a procedimientos complejos; no siendo, por lo tanto, ampliaciones de plazo general para todos los casos, sino únicamente para aquellos en los cuales dichos órganos consideren necesario y razonable aplicar la prórroga, luego de la evaluación respectiva.

Ventajas de la alternativa

- Incrementa la eficacia y predictibilidad en la función de solución de controversias.
- Genera pronunciamientos más eficientes en la función de solución de controversias, al permitir mayor recaudo de información o medios probatorios para analizar denuncias y medidas cautelares.

Desventaja de la alternativa

- Podría generar mayor carga a la autoridad en el corto plazo, dado que implica un tiempo adicional en el cual los administrados pueden presentar información adicional y/o aclaraciones a sus solicitudes y/o denuncias realizadas.

6.2 ANÁLISIS DE IMPACTO DE LAS ALTERNATIVAS REGULATORIAS

47. Al respecto, considerando que no todos los beneficios y costos que se derivan de las alternativas identificadas se pueden cuantificar o monetizar, se ha optado por efectuar un Análisis Multicriterio ⁽¹³⁾ para identificar la mejor alternativa, a partir de la ponderación de rankings respecto de criterios (o atributos).
48. Los criterios a considerar son los siguientes:
- a) **Criterio de Predictibilidad:** Califica el grado de predictibilidad que la alternativa genera respecto de las decisiones sobre las medidas cautelares y la admisibilidad de las denuncias que puede aplicar el Osiptel en el procedimiento sancionador de controversias.

¹³ El análisis multicriterio es un método que permite identificar la mejor alternativa a partir de un ranking de alternativas disponibles que se deriva de una ponderación de sub rankings respecto de criterios (o atributos) previamente definidos. Para ello, se deben definir:

- Criterios o atributos: son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles.
- Ponderaciones: son los pesos (importancia relativa) que se le otorgará a cada atributo de tal forma que la calificación para un determinado criterio o atributo sea más o menos relevante que el resto.

Una vez definidos los criterios (atributos) y las ponderaciones se procede, para cada uno de ellos, a calificar a las alternativas y darles un puntaje ordinal. Dicho porcentaje será ponderado de acuerdo a lo previamente definido. Posteriormente se realiza la suma ponderada de calificaciones y se obtiene un total para cada alternativa, siendo la alternativa elegida la de mayor puntaje ponderado:

$$Max[S_i = w_1s_{i1} + w_2s_{i2} + w_3s_{i3} + \dots + w_ns_{in}] = \sum_{j=1}^n w_j s_{ij}$$

Donde $w_1 \dots w_n$ representan ponderaciones y $s_{i1} \dots s_{in}$ representan las calificaciones (puntajes) otorgadas, a la alternativa i , en cada uno de los criterios (atributos) desde el criterio 1 hasta el criterio n .



- b) **Criterio de Celeridad:** Califica la capacidad de las alternativas planteadas para mejorar los tiempos de emisión de las resoluciones finales en los procedimientos de solución de controversias.
 - c) **Criterio de costo para las empresas operadoras:** Califica en qué grado las alternativas hacen que las empresas operadoras incurran en costos para implementar las acciones necesarias para cumplir con la medida propuesta.
 - d) **Criterio de costo regulatorio:** Califica en qué grado las alternativas generan costos de supervisión, fiscalización y/o control relacionadas con la implementación de la propuesta por parte de la Administración.
49. Para la evaluación de cada criterio, se usan unidades del -3 al +3. El detalle de las unidades usadas se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 9: Escala de criterios de evaluación

Valoración	Descripción
+3	Alta mejora respecto del escenario base
+1	Baja mejora respecto del escenario base
0	No presenta un cambio sustancial respecto al escenario base
-1	Baja desmejora respecto del escenario base
-3	Alta desmejora respecto del escenario base

Elaboración: STSCA - OSIPTEL

50. La propuesta normativa destaca por su enfoque en la predictibilidad de los pronunciamientos de los órganos instructores y resolutivos del Osiptel dado que, permitir poder realizar ampliaciones y/o incrementar los plazos de ciertas actividades dentro los procedimientos de solución de controversias (v.g plazo para el otorgamiento de una medida cautelar, plazo para realizar “Actuaciones Previas” entre otros) permite un mayor tiempo de reflexión y el recaudo de información para tomar una decisión más acertada sobre las controversias presentadas.
51. Lo anterior reduce la probabilidad de que la autoridad pueda denegar una medida cautelar cuando debió otórgala (o viceversa) o no admite una denuncia cuando debió admitirla (o viceversa) generando mejoras en la eficiencia y la predictibilidad de las decisiones de la autoridad.
52. Adicionalmente, las precisiones realizadas al marco normativo permiten que las modificaciones relacionadas en el proceso de solución de controversias como la firma de las actas de audiencias o informe oral y la capacidad de los terceros legitimados para apelar la resolución final permiten incrementar la celeridad de los procedimientos de solución de controversias entre empresas.
53. En ese sentido, a continuación, se procede a realizar la calificación de los atributos de cada alternativa disponible. De acuerdo al análisis antes efectuado, se obtiene el siguiente cuadro de calificaciones:



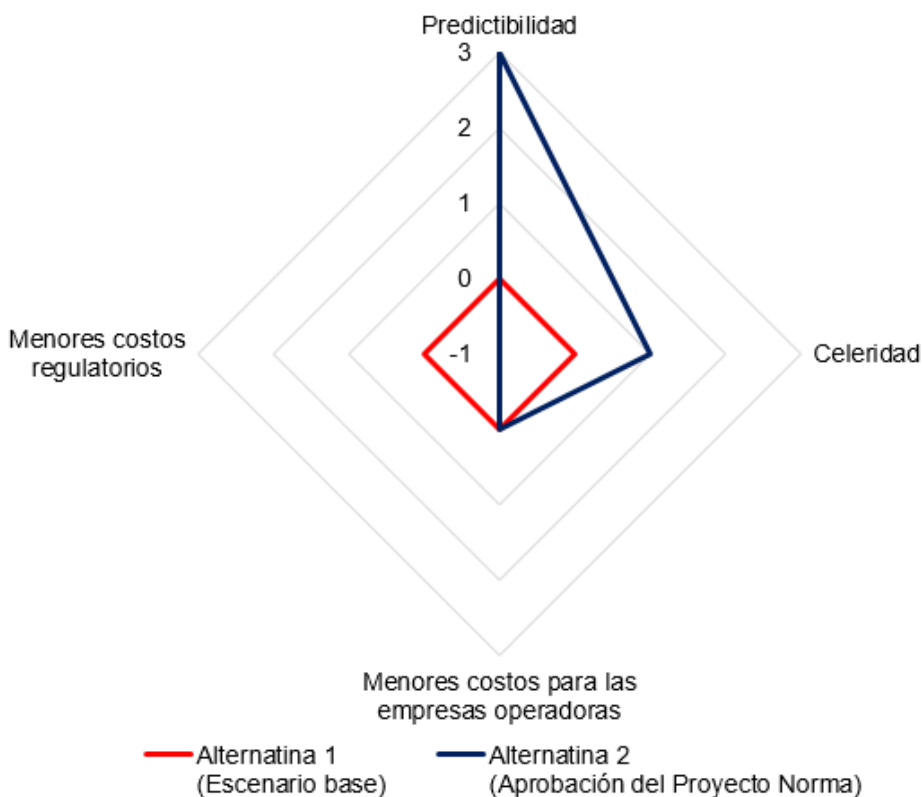
Cuadro N° 10: Comparación entre las alternativas formuladas para la mejora en los procedimientos de solución de controversias

Criterio	Ponderaciones de los criterios	Alternativa 1 (Escenario Base)	Alternativa 2 (Proyecto Norma)
Predictibilidad	35%	0.0	+3
Celeridad	30%	0.0	+1
Menores costos para las empresas operadoras	20%	0.0	0
Menores costos regulatorios	15%	0.0	-1
Análisis multicriterio		0.00	1.20

Fuente y elaboración: STSCA – Osiptel

Adicionalmente, considerando la valoración asignada y la ponderación de los criterios, se advierte que la Alternativa 2, esto es, la aprobación del proyecto de norma, coadyuva positivamente en garantizar la predictibilidad de las actuaciones de las Secretarías Técnicas Adjuntas, como responsables de brindar apoyo técnico y administrativo en el marco del procedimiento de solución de controversias.

Gráfico N° 2: Calificación de las alternativas



Fuente y Elaboración: STSCA – Osiptel

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



Conforme a la evaluación realizada y las ponderaciones definidas, la Alternativa 2 tiene la calificación final más alta, por lo cual termina siendo la alternativa elegible.

VII. APLICACIÓN DE LA SOLUCIÓN

54. Sobre la base de la evaluación realizada, se recomienda continuar con el proceso de modificación del Reglamento de Controversias, incorporando las modificaciones evaluadas en las secciones anteriores.

VIII. DIFUSIÓN DEL PROYECTO DE NORMA

55. De conformidad con el marco legal que regula la publicación de los proyectos normativos para comentarios de los interesados, establecido en los artículos 7 y 27 del Reglamento General del Osiptel y el Decreto Supremo N° 009-2024-JUS, así como los Lineamientos de Mejora Regulatoria del Osiptel, aprobados por la Resolución N° 030-2024-CD/OSIPTEL, se establece un período de quince (15) días calendario para que las empresas y demás agentes interesados puedan plantear sus comentarios y observaciones al proyecto de norma. De esta manera se garantiza la transparencia y predictibilidad en este proceso de emisión normativa.
56. Una vez aprobada la versión final de la norma, que incluirá el análisis de los comentarios que remitan los agentes interesados sobre el proyecto normativo, se procederá a la publicación en el diario oficial El Peruano y en la página web del Osiptel.

IX. IMPLICANCIAS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA

57. La aprobación del proyecto de norma propuesto no vulnera la Constitución Política del Perú ni otra norma legal, y forma parte de la Función Normativa que las leyes le atribuyen al Osiptel, siendo que consiste en modificar el Reglamento de Controversias, a fin de adecuarlo a la Ley Marco de OORR y brindar mayores garantías y predictibilidad a los administrados, así como optimizar y simplificar la gestión de los procedimientos de solución de controversias.
58. Cabe resaltar que las modificaciones normativas planteadas no implican la creación de nuevas obligaciones ni la restricción de derechos a los administrados, e implican mejoras que buscan asegurar la aplicación razonable de las reglas y plazos para la tramitación de los procedimientos administrativos regulados en el Reglamento de Controversias, en concordancia con sus finalidades de interés público.
59. Por lo tanto, dada su naturaleza y fines, se plantea que, luego de su aprobación por el Consejo Directivo del Osiptel, la norma entre en vigencia de manera inmediata, a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial El Peruano.

X. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN

60. Desde el año 2021 en el que fue publicado, el Reglamento de Controversias no ha sido actualizado, siendo una herramienta fundamental para el desarrollo de la función de solución de controversias del Osiptel, dado que contiene las normas que regulan su ejercicio y la tramitación de dichos procedimientos.



61. De la evaluación realizada, resulta pertinente introducir mejoras en las reglas procedimentales del Reglamento de Controversias, a fin de que el Órgano Resolutivo de primera instancia y la Secretaría Técnica puedan contar con plenas facultades para gestionar debidamente los procedimientos, específicamente en cuanto a la posibilidad de disponer las prórrogas que resulten razonables a los plazos para emitir decisiones en casos de emisión de medidas cautelares y para la evaluación de las denuncias que se presenten.
62. Estos cambios coadyuvarán de manera directa a lograr una mayor confianza y predictibilidad en el ejercicio de la función de solución de controversias, tanto para el Osiptel como para las empresas de telecomunicaciones.
63. De conformidad con los fundamentos expuestos, se recomienda elevar al Consejo Directivo la propuesta de modificación del Reglamento de Controversias, a fin que se apruebe su publicación para comentarios de los interesados, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

ZARET MATOS FERNANDEZ.
SECRETARIA TÉCNICA (E) DE LA STSCA
SECRETARÍA TÉCNICA DE SOLUCIÓN DE
CONTROVERSIAS Y APELACIONES

