



ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"



LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27336, LEY DE DESARROLLO DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES - OSIPTEL

Los Congresistas miembros integrantes del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, a iniciativa de la Congresista **ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA**, y demás congresistas firmantes, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27336, LEY DE DESARROLLO DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES – OSIPTEL

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto establecer disposiciones que permitan fortalecer las funciones de fiscalización y sanción del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL.

Artículo 2.- Modificar los artículos 25 y 34 de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL

Modifíquese los artículos 25 y 34 de la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL, en los siguientes términos:

“Artículo 25.- Calificación de infracciones y niveles de multa

25.1. Las infracciones administrativas serán calificadas como muy graves, graves y leves, de acuerdo a los criterios contenidos en las normas sobre infracciones y sanciones que OSIPTEL haya emitido o emita. Los límites máximos de las multas correspondientes serán los siguientes:

Infracción	Multa máxima
Leve	100 UIT
Grave	500 UIT
Muy Grave	1000 UIT

Las multas que se establezcan no podrán exceder el 10% (diez por ciento) de los ingresos brutos del infractor percibidos durante el ejercicio anterior al acto de supervisión.

25.2. *En caso de infracciones leves puede sancionarse con amonestación escrita, de acuerdo a las particularidades del caso".*

"Artículo 34.- Multas coercitivas

OSIPTEL podrá imponer multas coercitivas conforme con lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo monto podrá superar el monto máximo de la multa prevista para cada tipo infractor. El OSIPTEL establecerá los términos y plazos para su aplicación".

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA.- VIGENCIA

La presente norma entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA.- Para las infracciones que se hayan configurado antes de la entrada en vigencia de la presente Ley, continúa siendo aplicable la escala anterior de multas para cada calificación.

Lima, Octubre de 2022.



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 13:01:09-0500



Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICONA Paul
Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 15:13:26-0500



Firmado digitalmente por:
MEDINA HERMOSILLA
Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/10/2022 18:00:31-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES GONZALES Alex
Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 13:00:51-0500



Firmado digitalmente por:
UGARTE MAMANI Jhakeline
Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/10/2022 15:43:34-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2022 11:06:10-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 18/10/2022 13:16:33-0500



ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27336, LEY DE DESARROLLO DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES DEL ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES - OSIPTEL

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto Legislativo N° 702 del 11 de julio de 1991, como consecuencia de las reformas estructurales en el sector telecomunicaciones se creó el OSIPTEL, como organismo público con autonomía técnica, económica, financiera, funcional y administrativa.

De acuerdo a lo establecido en la Ley de Telecomunicaciones¹, el OSIPTEL se encarga de regular el comportamiento de las empresas operadoras así como las relaciones de dichas empresas entre sí, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas².

Entre los principales objetivos por los que fue creado el OSIPTEL se encuentran:

- (i) Hacer cumplir los compromisos contractuales del operador establecido respecto a las tarifas, la calidad del servicio y expansión de la red.
- (ii) Promover el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones, con niveles adecuados de calidad y eficiencia.

Otras competencias específicas del OSIPTEL están referidas al establecimiento de políticas para la protección de los usuarios, fijar los cargos de interconexión, regular el comportamiento de las empresas operadoras para evitar y sancionar comportamientos no competitivos, establecer las normas referidas a la calidad en la prestación del servicio, entre otros³.

Ahora, en la Ley de Telecomunicaciones y en la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos (en adelante, Ley N° 27332), se establecieron las funciones al OSIPTEL, a fin de cumplir los objetivos de su creación, los cuales son:

¹ A través del Decreto Supremo N° 013-93-TCC se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones

² Artículo 76° del Decreto Supremo N° 013-93-TCC publicado el 6 de mayo de 1993.

³ Artículos 18° y 19° del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por el Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, publicado el 2 de febrero de 2001.

- (i) Función Normativa
- (ii) Función Reguladora
- (iii) Función Supervisora
- (iv) Función Fiscalizadora y Sancionadora
- (v) Función de Solución de Controversias
- (vi) Función de Solución de los Reclamos de los usuarios de los servicios públicos de telecomunicaciones⁴.

Al respecto, cabe precisar que en el año 2000 se promulgó la Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del OSIPTEL (en adelante, Ley N° 27336), cuyo objetivo era definir y delimitar las facultades del OSIPTEL para supervisar y sancionar a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios públicos de telecomunicaciones, en lo que respecta a su competencia⁵.

Ahora bien, en virtud de su función supervisora, el OSIPTEL verifica el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales y técnicas por parte de las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia. Asimismo, la función supervisora permite verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el OSIPTEL o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad supervisada.

Por su parte, en mérito de su función fiscalizadora y sancionadora, el OSIPTEL impone sanciones a las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión⁶. Asimismo, en virtud de dicha función, el OSIPTEL tipifica infracciones en materias de su competencia y determina las sanciones correspondientes dentro de la escala de multas establecida en la Ley N° 27336.

II. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

2.1. MARCO LEGAL

⁴ Artículo 3° de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos.

⁵ **LEY N° 27336.- LEY DE DESARROLLO DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES DEL OSIPTEL, Artículo 1°.- Objetivo de la norma**
Es objeto de la presente Ley:

a) Definir y delimitar las facultades del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), para supervisar y sancionar a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios públicos de telecomunicaciones, en lo que respecta a su competencia.

⁶ **LEY N° 27336, LEY DE DESARROLLO DE LAS FUNCIONES Y FACULTADES DEL OSIPTEL, ARTÍCULO 24°.- Facultad sancionadora y de tipificación**

24.1. El OSIPTEL se encuentra facultado a tipificar los hechos u omisiones que configuran infracciones administrativas y a imponer sanciones en el sector de servicios públicos de telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia y con las limitaciones contenidas en esta Ley.

- Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada, Ley N° 27332.
- Ley de Desarrollo de las Funciones y Facultades del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, Ley N° 27336.
- Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

2.2. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA Y EXPOSICIÓN DE LA PROPUESTA

2.2.1. Escala de Multas

2.2.1.1. Situación actual del OSIPTEL

En mérito de su función fiscalizadora y sancionadora, el OSIPTEL impone sanciones a las empresas operadoras y demás empresas o personas que realizan actividades sujetas a su competencia por el incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión⁷.

Al respecto, el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, del Procedimiento Administrativo General⁸ (TUO de la LPAG), establece que las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando determinados criterios a efectos de su graduación⁹.

⁷ Ley N° 27336, Ley de Desarrollo de las Funciones y facultades del OSIPTEL

Artículo 24°.- Facultad sancionadora y de tipificación

24.1. El OSIPTEL se encuentra facultado a tipificar los hechos u omisiones que configuran infracciones administrativas y a imponer sanciones en el sector de servicios públicos de telecomunicaciones, en el ámbito de su competencia y con las limitaciones contenidas en esta Ley.

⁸ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-PCM

⁹ Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;

Ahora bien, es importante señalar la problemática presentada bajo el esquema vigente de sanciones de multa establecido en el artículo 25 de la Ley N° 27336, el cual contempla tres (3) rangos (leve, grave y muy grave) con límites mínimos y máximos, y con un tope máximo de hasta 10% de los ingresos brutos del infractor percibidos durante el ejercicio anterior al acto de supervisión, tal como se detalla a continuación:

"Artículo 25.- Calificación de infracciones y niveles de multa

25.1 Las infracciones administrativas serán calificadas como muy graves, graves y leves, de acuerdo a los criterios contenidos en las normas sobre infracciones y sanciones que OSIPTEL haya emitido o emita. Los límites mínimos y máximos de las multas correspondientes serán los siguientes:

Infracción	Multa Mínima	Multa Máxima
Leve	0,5 UIT	50 UIT
Grave	51 UIT	150 UIT
Muy Grave	151 UIT	350 UIT

Las multas que se establezcan no podrán exceder el 10% (diez por ciento) de los ingresos brutos del infractor percibidos durante el ejercicio anterior al acto de supervisión.

25.2 En caso de infracciones leves puede sancionarse con amonestación escrita, de acuerdo a las particularidades del caso".

Este esquema vigente de multas no resulta adecuado a la evolución de la industria, ni suficientemente disuasivo para las empresas operadoras, toda vez que la escala de multas establecida hace más de una década, se encuentre completamente desactualizada y no resulte apropiada para los fines que persigue.

Al existir estos tres rangos de multas preestablecidas, se reducen las posibilidades del regulador para graduar la sanción a imponer en caso de multas graves o muy graves para empresas con menores ingresos. De esta forma, existe el riesgo de no poder graduar la sanción teniendo en cuenta el tamaño y la capacidad económica del sancionado, así como el impacto de la conducta ilícita en el mercado.

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y

g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)"

Bajo dicho escenario, y como consecuencia que, en la tipificación contenida en las distintas normas emitidas por el OSIPTEL en atención a su función normativa, se vinculaba la conducta infractora con la calificación de la infracción (leve, grave, muy grave), se evidenció que al momento de determinar las sanciones y aplicar los parámetros legales del artículo 25 de la Ley N° 27336, suceden los siguientes escenarios:

(i) La multa estimada supera el límite máximo legal

En la medida que la naturaleza o gravedad de la infracción represente un elevado beneficio ilícito o daño sobre los derechos de los usuarios, al mercado o a las funciones del OSIPTEL, el órgano resolutorio, en cumplimiento del Principio de Legalidad, se encuentra impedido de aplicar una multa que realmente corrija el comportamiento de la empresa operadora dado que solamente podrá imponer el límite máximo legal.

En consecuencia, el análisis costo - beneficio incurrido por la empresa operadora le resulta favorable, en tanto la sanción impuesta resulta menor en comparación a los costos evitados que incentivaron la comisión del ilícito administrativo.

Así, en el periodo comprendido entre los años 2019 y 2020, de un total de dos mil trescientas trece (2 313) multas impuestas, setenta y tres (73) sanciones de multa debieron ser reconducidas a los topes máximos, lo cual representa el 3,2% de todas las multas impuestas en dicho periodo, para dar cumplimiento a la tipificación asociada a las calificaciones establecidas en el artículo 25 de la Ley N° 27336, en concordancia con el Principio de Legalidad.

Multas reconducidas al Tope Máximo (2019-2020)

	2019	2020
Multas reconducidas hacia el tope máximo	47	26

Elaboración: Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia – DPRC

(ii) La multa estimada resulta inferior al límite mínimo legal

Existen otros casos en los que, considerando la naturaleza o gravedad de la infracción, la conducta incurrida por la empresa operadora se encuentra, previamente, clasificada como "grave" o "muy grave"; y, sin embargo, el beneficio ilícito o daño sobre los derechos de los usuarios, el mercado o a las funciones del OSIPTEL resulta mínimo; esto es, no se encuentra cercano a los límites mínimos previstos en el artículo 25 de la Ley N° 27336.

No obstante, los órganos resolutorios, en cumplimiento del Principio de Legalidad, se encuentran impedidos de aplicar una multa que resulte proporcional a la particularidad de los actos incurridos por la empresa operadora; dado que existe una calificación de la infracción vía reglamentaria.

Así, en el período comprendido entre los años 2019 y 2020, de un total de dos mil trescientas trece (2 313) multas impuestas, cuatrocientas (400) sanciones de multa debieron ser reconducidas a los topes mínimos (lo cual representa el 17,3% de todas las multas impuestas en dicho periodo), para dar cumplimiento a la tipificación asociada a las calificaciones establecidas en el artículo 25 de la Ley N° 27336, en concordancia con el Principio de Legalidad.

Multas reconducidas al Tope Mínimo (2019-2020)

	2019	2020
Multas reconducidas hacia el tope mínimo	165	235

Elaboración: Dirección de Políticas Regulatorias y Competencia – DPRC

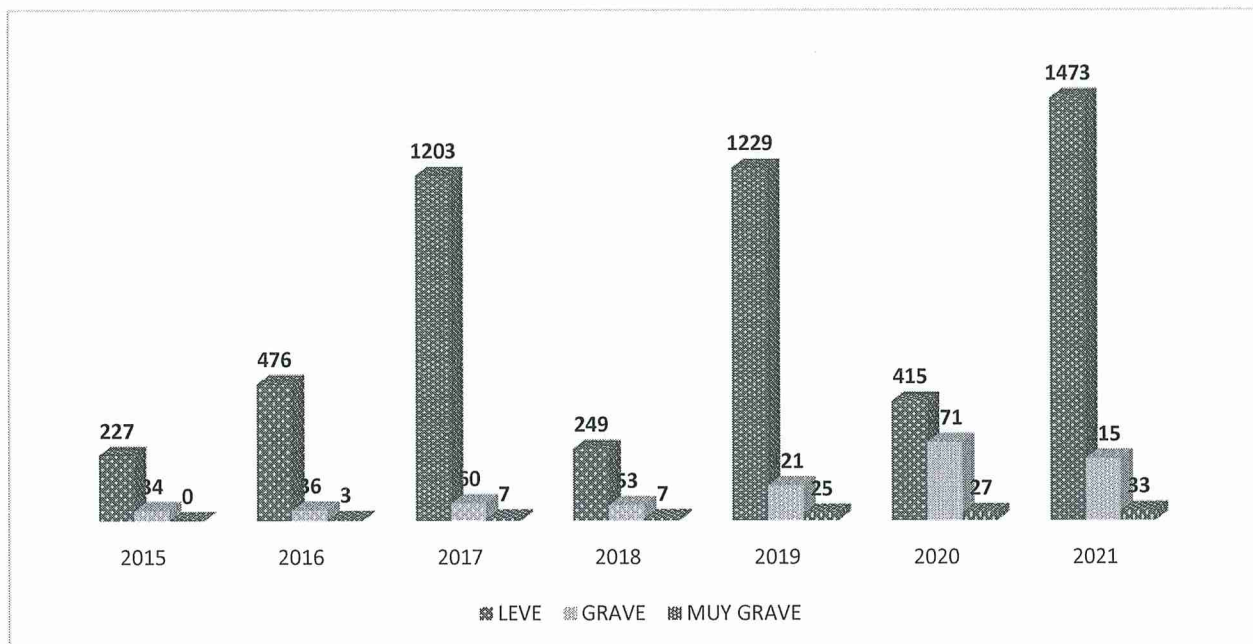
En virtud a lo expuesto, se evidencia que los límites máximos y mínimos establecidos en la Ley N° 27336 conlleva a que los órganos resolutivos se encuentren limitados al momento de determinar las sanciones dado que, no permite que éstas sean proporcionales al incumplimiento considerado como infracción, teniendo en cuenta los criterios establecidos en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG.

Ahora, en un esquema regulatorio ideal, la vinculación entre comportamientos que suponen incumplimientos y la gravedad de los mismos alineados a rangos de multas, resultarían variables suficientes para disuadir a los administrados de desplegar comportamientos que impliquen infracciones administrativas o, de lo contrario, de reincidir en el mismo comportamiento una vez impuesta alguna multa.

De otro lado, existen empresas con niveles muy superiores de ingresos, en cuyo caso la posible imposición de una multa muy grave (hasta 350 UIT) ante algún incumplimiento al marco regulatorio, no resulta un desincentivo suficiente de la comisión de ilícitos, precisamente por su alto nivel de ingresos.

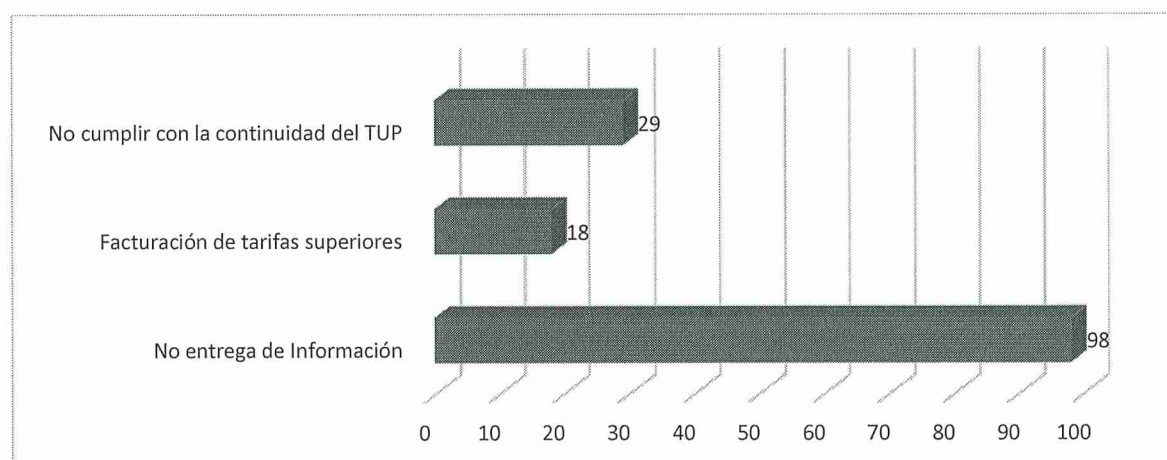
En efecto, el mercado ha crecido en los últimos 10 años, y las multas actuales ya no son disuasivas para las empresas. Así, a veces les resulta más conveniente incumplir las normas porque el monto de las multas es menor al beneficio que obtienen por su incumplimiento (incrementando sus ingresos).

Entre los años 2015 y 2021, el OSIPTEL ha impuesto diversas sanciones, considerando la escala de multas establecidas en la Ley N° 27336, tal como se detalla a continuación:



FUENTE: Registros de multas publicado en la página web del OSIPTEL

Sin embargo, en la práctica se advierte que las sanciones impuestas no han generado incentivos necesarios para disuadir la conducta prohibida; por ejemplo, a pesar de las sanciones impuestas se ha mantenido el incumplimiento de las empresas por la no entrega de información requerida por el OSIPTEL, así como la facturación de tarifas superiores a las establecidas y/o publicadas, incumplimiento de la continuidad de la prestación del servicio de telefonía de uso público rural, entre otros, conforme se indica en el cuadro:



FUENTE: Registros de multas publicado en la página web del OSIPTEL

Por las razones expresadas, es necesario una modificación en la escala de multas que permita dotar al OSIPTEL de parámetros más flexibles para un ejercicio razonable de la potestad sancionadora. Sin perjuicio de lo señalado, ello no es impedimento para la aplicación de medidas preventivas y correctivas, sin necesariamente dar inicio a un procedimiento sancionador.

2.2.1.2. Escala de multas de otros Organismos Públicos

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 27332, la función normativa otorgada a los Organismos Reguladores incluye a aprobación de su propia escala de multas dentro de los límites máximos establecidos, conforme se detalla a continuación:

"Artículo 3.- Funciones

3.1 Dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, los Organismos Reguladores ejercen las siguientes funciones:

(...)

c) Función Normativa: comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, 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;

Comprende, a su vez, la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones establecidas por normas legales, normas técnicas y aquellas derivadas de los contratos de concesión, bajo su ámbito, así como por el incumplimiento de las disposiciones reguladoras y normativas dictadas por ellos mismos. Asimismo, aprobarán su propia Escala de Sanciones dentro de los límites máximos establecidos mediante decreto supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro del Sector a que pertenece el Organismo Regulador. (...)

(Sin subrayado en el original)

En el caso del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – OSINERGMIN, a través de la Resolución Ministerial N° 176-99-EM-SG y la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD¹⁰, se aprobó la Escala de Multas y Sanciones con un tope máximo de hasta 3,000 UIT.

Es importante indicar que, la tipificación y escala de multas y sanciones aprobada contienen cuatro (4) cuerpos diferenciados:

- (i) Universo de infracciones que trascienden a una determinada área.

¹⁰ Modificada por la Resolución N° 358-2008-OS/CD

- (ii) Hidrocarburos, el cual básicamente contempla tipificaciones e infracciones en las distintas etapas del proceso productivo del subsector, incluyendo las infracciones ambientales, así como los ilícitos administrativos relacionados con la informalidad de la actividad.
- (iii) Electricidad
- (iv) Concesionarios en lo que concierne al procedimiento de Reclamos.

A diferencia de la normativa emitida por el OSIPTEL y el OSITRAN, el OSINERGMIN no categoriza las infracciones en leve, grave o muy grave. OSINERGMIN, aplica la escala de sanciones de acuerdo a la tipificación de la infracción, la cual es muy variada.

De otro lado, el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público – OSITRAN, en atención a la facultad otorgada en el Reglamento General del OSITRAN, aprobado por Decreto Supremo N° 044-2006-PCM, aprobó su propia escala de sanciones¹¹ en el Reglamento de Incentivos, Infracciones y Sanciones del OSITRAN, Resolución N° 009-2018-CD-OSITRAN.

La escala de multas aprobada por el OSITRAN considera límites mínimos y máximos de acuerdo a la gravedad de la infracción el tipo de Entidad Prestadora, conforme al siguiente detalle:

Límites mínimos para las multas

(En UIT)

Graduación	Tipología de la Entidad Prestadora			
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Leve	1.61	2.43	3.30	4.41
Grave	3.21	4.87	6.60	8.81
Muy grave	4.82	7.29	9.90	13.22

¹¹ Artículo 11.- Función Normativa

El OSITRAN dicta dentro de su ámbito de competencia, reglamentos autónomos, normas que regulen los procedimientos a su cargo y otras normas de carácter general aplicables a todos los administrados que se encuentren en las mismas condiciones. Estos reglamentos pueden definir los derechos y obligaciones de las Entidades Prestadoras, las actividades supervisadas o los Usuarios.

La función normativa comprende, a su vez, lo siguiente:

(...)

2. Aprobar su propia Escala de Sanciones. (...)

Límites máximos para las multas

(En UIT)

Graduación	Tipología de la Entidad Prestadora			
	Tipo 1	Tipo 2	Tipo 3	Tipo 4
Leve	13	75	150	225
Grave	25	150	300	450
Muy grave	50	300	600	900

Se precisar que en el caso la infracción en la incurra la Entidad Prestadora cause daños, la multa a imponer podrá superar los límites máximos, pero en ningún caso superar el 10% de los ingresos brutos percibidos por dicha entidad prestadora en el ejercicio inmediato anterior.

Para el caso de la Superintendencia de Nacional de Servicios de Saneamiento – SUNASS, a través de la Resolución N° 003-2007-SUNASS-CD, se aprobó la escala de multas considerando el número de conexiones de agua potable o de alcantarillado, alcanzado al término de los seis meses anteriores a la detección del incumplimiento, tal como se indica a continuación.

Tipo de Infractor (*)	Sanción	
	Tipo	Tope Máximo
Tipo 1	Amonestación Escrita o multa hasta 50 UIT	Para el caso de multas, ésta no excederá del 20% del ingreso Tarifario mensual promedio de los últimos 6 meses
Tipo 2	Amonestación Escrita o multa hasta 100 UIT	
Tipo 3	Amonestación Escrita o multa hasta 250 UIT	
Tipo 4	Amonestación Escrita o multa hasta 500 UIT	

(*) El tipo de infractor se determina a partir del número de conexiones de agua potable o de alcantarillado, alcanzado al término de los seis meses anteriores a la detección del incumplimiento:

- Tipo 1: Hasta 15,000 conexiones totales de agua potable o alcantarillado.

- Tipo 2: De 15,001 a 150,000 conexiones totales de agua potable o alcantarillado.
- Tipo 3: De 150,001 a 1'000,000 conexiones totales de agua potable o alcantarillado.
- Tipo 4: Más de 1'000,000 conexiones totales de agua potable o alcantarillado.

Ahora, tal como se indica la escala de multas que aplica actualmente el OSIPTEL en comparación con la de OSINERGMIN, OSITRAN y SUNASS, no resulta flexible en tanto cuenta con límites mínimos, es la más baja y menos disuasiva, además de no estar acorde con el nivel de ingresos de las empresas operadoras supervisadas.

Organismo Regulador	Norma a través de la cual se aprueba la escala de multas	¿Tiene Topes?	Monto mínimo	Monto máximo
OSINERGMIN	Resolución Ministerial N° 176-99-EM-SG y la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD	Tope Máximo	-	3 000 UIT
OSITRAN	Resolución N° 009-2018-CD-OSITRAN	Tope Mínimo y Máximo	1,61 UIT	900 UIT
SUNASS	Resolución N° 003-2007-SUNASS-CD	Tope Máximo	-	500 UIT
OSIPTEL	Ley N° 27336	Tope Mínimo y Máximo -	0,5 UIT	350 UIT

Finalmente, dicha problemática ha venido siendo abordada a través de diversos proyectos de ley, como es el caso del Texto Sustitutorio del Predictamen recaído en los Proyectos de Ley 021/2021-CR, 079/2021-CR, 789/2021-CR, 1025/2021-CR y 1051/2021-CR, presentado por la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República.

2.2.1.3. Propuesta normativa

Teniendo en cuenta lo señalado, se propone la eliminación de los límites mínimos de las multas y elevar los montos de límites máximos, a fin de optimizar un sistema adecuado de imposición de sanciones que desincentive el incumplimiento por parte de las empresas operadoras, que resulta imprescindible para responder a la nueva y cambiante realidad de la industria de telecomunicaciones y a la naturaleza de la infracción y sus efectos, observando los principios que rigen la potestad sancionadora de la Administración, en especial, del principio de razonabilidad, según el cual las autoridades deben prever que la omisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción.

En ese sentido, toda vez que la Ley N° 27336 establece la calificación de las infracciones y los niveles de multa que impone el OSIPTEL, corresponde modificar el artículo 25 de dicha Ley, en los siguientes términos:

"Artículo 25.- Calificación de infracciones y niveles de multa

25.1. *Las infracciones administrativas serán calificadas como muy graves, graves y leves, de acuerdo a los criterios contenidos en las normas sobre infracciones y sanciones que OSIPTEL haya emitido o emita. Los límites máximos de las multas correspondientes serán los siguientes:*

<i>Infracción</i>	<i>Multa máxima</i>
<i>Leve</i>	<i>100 UIT</i>
<i>Grave</i>	<i>500 UIT</i>
<i>Muy Grave</i>	<i>1000 UIT</i>

Las multas que se establezcan no podrán exceder el 10% de los ingresos brutos del infractor percibidos durante el ejercicio anterior al acto de supervisión.

25.3. *En caso de infracciones leves puede sancionarse con amonestación escrita, de acuerdo a las particularidades del caso".*

2.2.2. Multas Coercitivas

2.2.2.1. Situación actual del OSIPTEL

La Doctrina define a la multa coercitiva como un medio de ejecución indirecta o impropia, por el que la autoridad realiza una compulsión económica al administrado para forzar a la realización de una conducta exigida por la administración pública¹².

Tal como establece el TUO de la LPAG, esta medida debe ser facultada expresamente a la administración pública y no tiene carácter sancionador, siendo independiente de las sanciones y/o medidas correctivas que pueda imponerse, tal como se detalla a continuación:

"Artículo 210.- Multa coercitiva

210.1 Cuando así lo autoricen las leyes, y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por períodos suficientes para cumplir lo ordenado, en los siguientes supuestos:

- a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión sobre la persona del obligado.*
- b) Actos en que, procediendo la compulsión, la administración no la estimara conveniente.*
- c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona.*

210.2 La multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas".

Complementariamente, a través de la Ley N° 27336 se facultó al OSIPTEL a imponer multas coercitivas, estableciendo como tope el monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves, debiendo considerar los plazos y términos que se establezca.

"Artículo 34.- Multas coercitivas

OSIPTEL podrá imponer multas coercitivas conforme con lo establecido en el Artículo 94 del Texto Único Ordenado de la Ley de Normas Generales de Procedimientos Administrativos, por un monto que no supera el monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves y de acuerdo a los lapsos y términos del Reglamento General de infracciones y sanciones".

En atención a ello, el Reglamento General de Infracciones y Sanciones, aprobado por Resolución N° 087-2013-CD/OSIPTEL, estableció los plazos y términos para su imposición¹³.

¹² Morón Urbina, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Pág. 139. Gaceta Jurídica. 14ª Edición.

¹³ **Artículo 30.- Aplicación de multas coercitivas**

Los órganos de resolución podrán establecer multas coercitivas, de conformidad con las siguientes reglas:

Ahora, si bien el OSIPTEL cuenta con el marco legal para imponer multas coercitivas, su utilización se ve limitada por el tope máximo de la multa impuesta – el monto máximo de las infracciones leves-, no permitiendo el cumplimiento de la finalidad de coerción al administrado para el cumplimiento de la obligación.

En efecto, a manera de ejemplo, durante los años 2012 a 2015, ante los constantes incumplimientos de las empresas operadoras en la verificación de la identidad de la persona que contrató servicios públicos de telecomunicaciones, impuso multas coercitivas. Sin embargo, en tanto que el monto de la multa impuesta no puede superar las 50 UIT, no resultó disuasiva para las empresas operadora, toda vez que pese a la imposición de catorce (14) multas coercitivas –en promedio- a cada una de las empresas, estas no modificaron su conducta; lo cual conllevó a iniciar nuevos procedimientos administrativos sancionadores.

2.2.2.2. Escala de multas de otros Organismos Públicos

De acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29864, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras a OSINERGMIN, faculta a este organismo a establecer el procedimiento de ejecución de las decisiones y resoluciones de sus órganos.

En atención a ello, a través de la Resolución N° 208-2020-OS-CD, el OSINERGMIN aprobó el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las actividades energéticas y mineras, donde regula el régimen para la aplicación de las multas coercitivas, en el cual no se establece algún tope al monto de la multa correspondiente, tal como se detalla a continuación:

"Artículo 41.- Ejecución forzosa de medidas administrativas a través de multas coercitivas

- (i) *La resolución que se emita dentro de un procedimiento regulado por el presente Reglamento podrá establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva, la que se aplicará según la periodicidad indicada en el apercibimiento en caso de incumplimiento de dicha resolución.*
- (ii) *En caso que el incumplimiento de la resolución del órgano de resolución pudiere generar infracción leve, el monto de la multa coercitiva a devengarse en cada período no podrá superar el veinte por ciento (20%) del monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves.*
- (iii) *En caso que el incumplimiento de la resolución del órgano de resolución pudiere generar infracción grave, el monto de la multa coercitiva a devengarse en cada período no podrá superar el sesenta por ciento (60%) del monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves.*
- (iv) *En caso que el incumplimiento de la resolución del órgano de resolución pudiere generar infracción muy grave, el monto de la multa coercitiva a devengarse en cada período no podrá superar el monto máximo de la multa prevista para las infracciones leves.*
- (v) *En caso persista el incumplimiento de la resolución luego de aplicada una multa coercitiva, el órgano de resolución podrá duplicar sucesivamente el monto de la multa coercitiva, hasta que se produzca el cumplimiento de la resolución.*
- (vi) *La periodicidad indicada en el apercibimiento no podrá ser menor de tres (3) ni mayor de quince (15) días, de acuerdo a la urgencia de cada caso.*
- (vii) *El monto establecido puede ser variado o eliminado de oficio o a solicitud de parte, de acuerdo al comportamiento de la Empresa Operadora.*

41.1. Ante el incumplimiento de una medida administrativa cuya ejecución se encuentre en el ámbito de acción del obligado, Osinergmin está facultado a aplicar, como mecanismo de ejecución forzosa, una multa coercitiva.

41.2 La multa coercitiva no tiene carácter sancionatorio, es independiente a las sanciones que puedan corresponder y compatible con ellas.

41.3 Dado el carácter ejecutorio de las medidas administrativas, no constituye un requisito para la imposición de una multa coercitiva el previo agotamiento de la vía administrativa.

41.4 Previamente a su imposición, debe realizarse un apercibimiento al Agente Fiscalizado, a fin de permitirle dar cumplimiento a la obligación a su cargo.

41.5 De no dar cumplimiento pese al apercibimiento, la autoridad que impuso la medida administrativa impone la multa coercitiva conforme la siguiente metodología:

$$\text{Multa coercitiva} = 0.02 * \left\{ \sum_{t=T-12}^{T-1} \frac{I_{it}}{12} \right\}$$

Donde:

I_{it} = ingreso mensual del agente infractor

T = mes en que se detecta el desacato de la medida administrativa

41.6 De persistir el incumplimiento, la autoridad que impuso la medida administrativa está facultada a duplicar la última multa impuesta por periodos suficientes hasta conseguir su ejecución. (...)"

Por su parte, en el caso de la OEFA, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental establece que el monto de la multa coercitiva oscila entre 1 UIT y 100 UIT.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. (...)"

2.2.3. Propuesta normativa

Teniendo en cuenta lo señalado, se propone la eliminación del límite máximo para las multas coercitivas, a fin de optimizar un sistema adecuado de imposición de sanciones que desincentive el incumplimiento por parte de las empresas operadoras.

En ese sentido, toda vez que la Ley N° 27336 establece la calificación de las infracciones y los niveles de multa que impone el OSIPTEL, corresponde modificar el artículo 34 de dicha Ley, en los siguientes términos:

"Artículo 34.- Multas coercitivas

OSIPTEL podrá imponer multas coercitivas conforme con lo establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, cuyo monto podrá superar el monto máximo de la multa prevista para cada tipo infractor. El OSIPTEL establecerá los términos y plazos para su aplicación".

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Fortalecer las funciones de fiscalización y sanción del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones –OSIPTEL, considerando el crecimiento del mercado y el desarrollo de nuevas tecnologías, es relevante y necesario para cumplir el objetivo de garantizar la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y velar por la competencia en el mercado.

Bajo ese contexto la modificación del esquema actual de multas, eliminado los límites mínimos del monto de las multas previstos en la Ley N° 27336, y elevando el límite máximo no genera costos significativos a la entidad ni al administrado, tomando en cuenta los beneficios esperados por la modificación propuesta en términos de la mejora y eficiencia de la capacidad de sancionadora del OSIPTEL y un adecuado sistema de sanciones que permita que las empresas operadoras internalicen los costos de incumplir las normas y el daño que generarían tales conductas ilícitas al mercado y –por tanto- a los usuarios.

Asimismo, dicho esquema establece la posibilidad de fijar los montos óptimos de las multas que disuadan a las empresas respecto de cada tipo particular de incumplimiento, considerando particularidades de cada caso en concreto, como por ejemplo el tamaño de la empresa, el impacto o gravedad de la infracción (número de localidad o usuarios afectados, tiempo de duración de la afectación, etc.), el beneficio obtenido, entre otros; lo cual permite cumplir con el objetivo de desincentivar a las empresas operadoras de la comisión de las infracciones.

IV. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de la presente propuesta normativa fortalece las funciones de supervisión, fiscalización y sanción del OSIPTEL, a fin de mantener el correcto desenvolvimiento del mercado de telecomunicaciones. Es por ello que, resulta imperativo contar con instrumentos normativos adecuados que permitan actuar al OSIPTEL de manera eficiente y eficaz en el ejercicio de las funciones.

El constante dinamismo que caracteriza al sector telecomunicaciones hace imperativo que el OSIPTEL pueda contar con mayores y mejores herramientas en aras de garantizar el cumplimiento de las empresas operadoras al marco legal vigente, garantizando, por ejemplo, óptimos niveles de calidad en la prestación del servicio, así como una adecuada protección de los derechos del consumidor.

Finalmente, ante la coyuntura vigente que afronta el país por el riesgo de contagio del COVID-19, se ha incrementado la importancia de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones debido a que en éstos se soportan otros servicios de importancia para la población como son telesalud, teleeducación, teletrabajo; siendo necesario priorizar la implementación de medidas para fortalecer las funciones del OSIPTEL.

Lima, Octubre de 2022.