

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES
ASUNTO	:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY N° 3927/2022-CR, LEY QUE ESTABLECE LA ACUMULACIÓN DE MEGAS Y MINUTOS EN LOS SERVICIOS DE TELEFONÍA MÓVIL
FECHA	:	26 de enero de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADO ESPECIALISTA 1 EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	ANGIE TOLEDO FELIX
	SUB DIRECTOR DE COMPETENCIA	CLAUDIA BARRIGA CHOY
REVISADO POR	COORDINADORA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA	ADY GABRIELA LAU DEZA
	DIRECTOR DE POLITICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CÓRDOVA
APROBADO POR	DIRECTOR DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	ALBERTO AREQUIPEÑO TAMARA



I. OBJETO:

El presente informe tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 3927/2022-CR (en adelante, el Proyecto de Ley), denominado "**Ley que establece la acumulación de megas y minutos en los servicios de telefonía móvil**", presentado por el congresista Esdras Ricardo Medina Minaya, miembro del Grupo Parlamentario "Somos Perú".

II. ANTECEDENTES:

A través del Oficio N° 1040-2022-2023-CTC-DC-DGP/CR recibido por el Osiptel el 12 de enero de 2023, el señor Luis Ángel Aragón Carreño, Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó a este Organismo emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

Posteriormente, mediante Oficio PO N° 207-2022-2023/CODECO-CR recibido por el Osiptel el 13 de enero de 2023, el señor Elías Marcial Varas Meléndez, Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores del Congreso de la República, solicitó a este Organismo emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

Respecto al contenido del citado Proyecto de Ley, cabe indicar que, en su oportunidad, el Osiptel emitió opinión respecto de los siguientes Proyectos de Ley, que contenían similar objetivo:

- (i) Proyecto de Ley N° 4020/2014-CR "Ley que modifica el artículo 66 del Código de Protección y Defensa del Consumidor"¹.
- (ii) Proyecto de Ley N° 2502/2017-CR "Ley de Acumulación Justa de Minutos y Megas"².
- (iii) Proyecto de Ley N° 5772/2020-CR "Ley que acumula Megas de Internet que no se utilizan dentro del Plan Mensual"³.
- (iv) Proyecto de Ley N° 6129/2020-CR "Ley que establece la acumulación de datos del servicio de internet y demás servicios no utilizados durante el plan mensual"⁴.

III. ANÁLISIS:**3.1. Sobre el objeto del Proyecto de Ley:**

¹ Dicho Proyecto de Ley buscaba modificar el artículo 66° del Código de Protección y Defensa del Consumidor - Ley N° 29571, incorporando un segundo párrafo referido a la acumulación de los saldos reflejados en cantidades o minutos del servicio de telecomunicaciones de telefonía fija, celular, televisión por cable, televisión satelital, internet y mensajes de texto. Sobre este proyecto de Ley, el OSIPTEL emitió opinión a través del Informe N° 194-GPRC/2015. Dicho Proyecto de Ley fue archivado por Acuerdo del Consejo Directivo N° 19-2016-2017/CONSEJO-CR.

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf/Local+Por+Numero+Inverso/459DAD609707555F052583850063AF80?opendocument>

² Sobre este Proyecto de Ley, el Osiptel emitió opinión por medio del Informe N° 0132-GAL/2018.

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/ac52c87ace0e663805258248007d8445?OpenDocument>

³ Sobre este Proyecto de Ley, el Osiptel emitió opinión por medio del Informe N° 0117-GAL/2020.

Dicho Proyecto de Ley fue archivado por Acuerdo del Consejo Directivo N° 019-2021-2022/CONSEJO-CR Ver en el siguiente enlace:

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/1ebc64f11df70b3a052585a5000108ca?OpenDocument>

⁴ Sobre este Proyecto de Ley, el Osiptel emitió opinión por medio del Informe N° 0191-GAL/2020.

<https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/641842f7e5d631bd052578e20058a231/84903b0904ff1e30052585d9006c5236?OpenDocument>



El Proyecto de Ley tiene como finalidad permitir a los usuarios de los “servicios de internet, telefonía móvil y demás servicios contratados”⁵ la acumulación de los servicios no utilizados durante el periodo de facturación mensual, para poder ser utilizados dentro de los meses posteriores siguientes, siempre y cuando los usuarios cumplan con efectuar el pago oportuno del servicio.

De este modo, el Proyecto de Ley establece que las empresas operadoras del servicio público de telecomunicaciones están obligadas a brindar dentro de sus planes tarifarios, por lo menos un plan que permita acumular “los datos de internet y demás servicios de telecomunicaciones contratados y no consumidos” por los usuarios dentro del mes de facturación, y, que les permita acumularlos para ser utilizados posteriormente, siendo el periodo mínimo de acumulación, un mes.

La fórmula legal planteada es la siguiente:

“Artículo 1.- Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto permitir a los usuarios de los servicios de internet, telefonías móviles y demás servicios contratados a las empresas operadoras de telecomunicaciones, la acumulación de los servicios no utilizados durante el periodo de facturación mensual, para poder ser utilizados dentro de los meses posteriores siguientes, siempre y cuando los usuarios cumplan con efectuar el pago oportuno del servicio”.

“Artículo 2.- La acumulación de los servicios

Las empresas operadoras del servicio público de telecomunicaciones están obligadas a brindar dentro de sus planes tarifarios de servicios de telecomunicaciones, por lo menos un plan que permita acumular los datos de internet y demás servicios de telecomunicaciones contratados y no consumidos por los usuarios dentro del mes de facturación, y, que les permita acumularlos para ser utilizados dentro de los meses posteriores siguientes. El periodo mínimo de acumulación es de un mes”.

3.2. Sobre la legalidad de los planes tarifarios actuales:

Conforme a lo previsto en los artículos 3⁶, 6⁷ y 67⁸ del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC, las empresas operadoras tienen el derecho de prestar servicios de telecomunicaciones en un ambiente de libre competencia, de forma tal que se garantice el normal desarrollo del mercado, lo cual conlleva a que las empresas operadoras puedan establecer tarifas por la prestación de tales servicios.

En este sentido, el Osiptel, en ejercicio de su función normativa, ha emitido diversos instrumentos legales en aras de promover la libre competencia en la prestación del servicio;

⁵Aun cuando el título del Proyecto de Ley solamente se refiere a los servicios de telefonía móvil.

⁶ “Artículo 3.- Toda persona tiene derecho a usar y prestar servicios de telecomunicaciones en la forma señalada por las disposiciones que regulan la materia”.

⁷ “Artículo 6.- El Estado fomenta la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regula el mercado de forma que se asegure su normal desenvolvimiento, se controle los efectos de situaciones de monopolio, se evite prácticas y acuerdos restrictivos derivados de la posición dominante de una empresa o empresas en el mercado. (...)”

⁸ “Artículo 67.- Las empresas concesionarias de servicios públicos de telecomunicaciones, pueden establecer libremente las tarifas que prestan, siempre y cuando no excedan del sistema de tarifas tope que establezca el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones.

Compete a este organismo diseñar y aprobar el sistema de tarifas tope aplicable. En caso que el contrato de concesión establezca un criterio tarifario determinado, éste será el aplicable.

El Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones puede optar por no establecer tarifas tope cuando por defecto de la competencia entre empresas se garantice una tarifa razonable en beneficio del usuario”.



y, con ello, brindar mayores opciones de elección a los usuarios, a quienes corresponderá la decisión de contratar los servicios que requieran, en las condiciones que más se ajusten a sus particulares necesidades, preferencias y disponibilidad de gasto (que implica elegir la empresa que les prestará el servicio y el plan tarifario), asumiendo el pago de la correspondiente tarifa por la prestación efectiva de los servicios de telecomunicaciones contratados.

Así, el Reglamento General de Tarifas⁹ establece lo siguiente:

Artículo 21.- Planes Tarifarios

A través de planes tarifarios, las empresas operadoras pueden ofrecer a los usuarios, de manera temporal o permanente, diferentes opciones para la utilización de los servicios que prestan, sujetos a contratos de plazo indeterminado.

Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, las empresas operadoras deberán ofrecer en todo momento a los usuarios de un plan tarifario determinado, la utilización de sus servicios bajo las distintas modalidades que pueden ser contratadas, y permitirán que éstos puedan migrar en cualquier momento de una a otra de las modalidades existentes, de acuerdo a las condiciones previstas por las respectivas empresas operadoras para estos efectos.

Las empresas operadoras podrán ofrecer sus planes tarifarios conjuntamente con la aplicación de Tarifas Promocionales. (...)

[Subrayado agregado]

En este contexto, considerando las diferentes opciones tarifarias ofrecidas por las empresas operadoras, son los usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones quienes libremente eligen el plan tarifario que más se ajuste a sus respectivas necesidades y expectativas, en virtud del “Principio de Soberanía del Consumidor”¹⁰ consagrado en el Código de Protección y Defensa del Consumidor - Ley N° 29571 concordante con el literal f) del numeral 1.1 del artículo 1 del citado Código¹¹.

El derecho a elegir libremente los servicios ofertados por las empresas operadoras que compiten en el mercado de telecomunicaciones, se encuentra asociado directamente con el ejercicio del derecho a la “Libertad de Empresa” reconocido en el artículo 59° de la Constitución Política¹² y a la libertad de competencia¹³.

⁹ Aprobado mediante la Resolución N° 060-2000-CD/OSIPTEL y sus modificatorias

¹⁰ “Artículo V.- Principios

El presente Código se sujeta a los siguientes principios:

1. Principio de Soberanía del Consumidor. - Las normas de protección al consumidor fomentan las decisiones libres e informadas de los consumidores, a fin de que con sus decisiones orienten el mercado en la mejora de las condiciones de los productos o servicios ofrecidos.”

¹¹ “Artículo 1.- Derechos de los consumidores

1.1 En los términos establecidos en el presente Código, los consumidores tienen los siguientes derechos:

(...)

f. Derecho a elegir libremente entre productos y servicios idóneos y de calidad, conforme a la normativa pertinente, que se ofrezcan en el mercado y a ser informados por el proveedor sobre los que cuenta. [Subrayado agregado]

¹² “Rol Económico del Estado

Artículo 59.- El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria (...).”

¹³ Véase fundamento 16 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3315-2004-AI/TC:

“16. El concepto de libre competencia al que apunta la Constitución Política del Perú se adscribe al cuadro más amplio de la libertad económica. Como tal supone dos aspectos esenciales:

a) La libertad de acceso al mercado por parte de los diversos agentes económicos.
b) La libertad de iniciativa o actuación dentro del mercado.



Así, en concordancia con lo desarrollado anteriormente, no correspondería aprobar el Proyecto de Ley en los términos que contiene, por cuanto distorsionaría la libertad comercial de las empresas en el diseño de su oferta comercial –al exigir que uno o más planes tarifarios incluyan la acumulación de “datos de internet y demás servicios de telecomunicaciones contratados”-; y, al mismo tiempo, resultaría innecesaria en tanto actualmente los usuarios pueden elegir libremente los diversos planes ofrecidos por las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.

De acuerdo a lo expuesto, se recomienda evaluar la razonabilidad del Proyecto de Ley¹⁴, en concordancia con el referido “Principio de Soberanía del Consumidor” y el respeto a las libertades económicas protegidas por nuestra Constitución Política.

3.3. Sobre la oferta comercial de los planes tarifarios en los servicios móviles:

La oferta comercial por parte de las empresas operadoras de servicios móviles es muy diversa y variada. Así, por ejemplo, en el Segmento Postpago, la mayoría de las empresas pone a disposición de los usuarios un menú de planes tarifarios, los cuales se distinguen según el valor de la renta mensual, así como en la cantidad disponible para uso libre de Megabytes (cantidad de “datos” de descarga de consumo libre) de Internet, minutos, SMS. Mientras tanto, en el Segmento Prepago, las empresas no solo ofrecen tarifas por minuto, por SMS o por Megabytes, sino también bolsas de minutos o Gigabytes por el pago de una recarga, y con un plazo de vigencia.

Incluso, generalmente, en el diseño de la oferta comercial de los servicios móviles, las empresas otorgan una variada combinación de atributos para los cuales pueden aplicar tarifas diferenciadas; tal es el caso, por ejemplo, de las tarifas “zero rating” (tráfico de datos ilimitado y sin cobro adicional) para el consumo de determinadas aplicaciones de Internet (redes sociales más populares como Whatsapp, Facebook), las tarifas de larga distancia internacional diferenciadas por destino, entre otros. Todas estas opciones tarifarias son posibles en los servicios móviles, siendo que se encuentran en un Régimen Tarifario Supervisado que otorga libertad a las empresas operadoras para establecer su oferta comercial bajo el marco de la libre y leal competencia.

Desde la primera perspectiva, queda claro que quien tiene la capacidad de producir un bien o prestar un servicio, debe acceder al mercado en condiciones autodeterminativas, esto es, sin que nadie (ni el Estado ni el resto de agentes económicos) pueda impedir o restringir dicha participación.

Desde la segunda perspectiva, es evidente que, tras haberse accedido al mercado, se debe gozar de la suficiente capacidad de autodeterminación para competir conforme a las propias condiciones y variables económicas impuestas por la llamada ley de la oferta y la demanda. [Subrayado agregado]

¹⁴ En efecto, en cuanto al Principio de Razonabilidad, específicamente al “Test de Razonabilidad” que debe ser aplicado en cualquier medida, el Tribunal Constitucional expone lo siguiente:

“El test de razonabilidad es un análisis de proporcionalidad que está directamente vinculado con el valor superior justicia; constituye, por lo tanto, un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando ésta afecta el ejercicio de los derechos fundamentales. Para que la aplicación del test sea adecuada, corresponde utilizar los tres principios que lo integran.

De acuerdo con el principio de idoneidad o adecuación, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, suponiendo dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo y, segundo, la idoneidad de la medida sub examine.

El principio de necesidad significa que, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Requiere analizar, de un lado, la idoneidad equivalente o mayor del medio alternativo, y, de otro, el menor grado en que éste intervenga en el derecho fundamental.

Por último, de acuerdo con el principio de proporcionalidad stricto sensu, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental, comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental.”

Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00050-2004-AI%2000051-2004-AI%2000004-2005-AI%2000007-2005-AI%2000009-2005-AI.pdf>



El Régimen Tarifario Supervisado es el régimen bajo el cual se encuentran todas las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, salvo los servicios prestados por determinadas empresas para las cuales el Osiptel establece Tarifas Tope bajo el Régimen Tarifario Regulado, conforme a lo pactado por el Estado Peruano en los Contratos de Concesión y siempre que se determine la pertinencia de la regulación tarifaria cuando no existan condiciones de competencia efectiva¹⁵.

Por otra parte, se debe señalar que un menú de planes tarifarios promueve un mayor acceso al servicio (Tirole, 1988)¹⁶, ello incluso en un contexto de competencia entre pocas empresas (Stole, 1995)¹⁷, dado que no solo permite a los usuarios suscribirse a las opciones tarifarias más convenientes según sus preferencias, sino que además incentiva a las empresas a ofrecer planes accesibles a los segmentos con menos recursos (a través de la oferta de planes con rentas mensuales más económicas).

A manera de ejemplo, en el siguiente gráfico se describe la forma en la que varía el pago total por el consumo del servicio dado un conjunto de planes tarifarios que pueden ser adquiridos¹⁸. Como puede observarse, el plan A será recomendable –en términos de un menor pago mensual– para los usuarios que realizan un consumo menor a 7 GB al mes; el plan B, para aquellos usuarios que consumen entre 8 y 19 GB al mes; el plan C, para aquellos usuarios que consumen entre 20 y 37 GB al mes; y el plan D, para aquellos usuarios que consumen más de 38 GB al mes.

En ese sentido, se puede apreciar que la existencia de una diversidad de planes permite mayores niveles de acceso, e incrementa así el bienestar social.

No obstante, si el plan C fuera el único en comercialización, los potenciales usuarios de los planes A y B tendrían que afrontar un mayor pago mensual, y podrían tener incentivos para no contratar el servicio. Esta lógica se extiende no solo al consumo de datos de un servicio móvil, sino a otros atributos como los minutos libres o SMS otorgados periódicamente dentro del plan tarifario.

Grafico N° 1: Menú de planes tarifarios



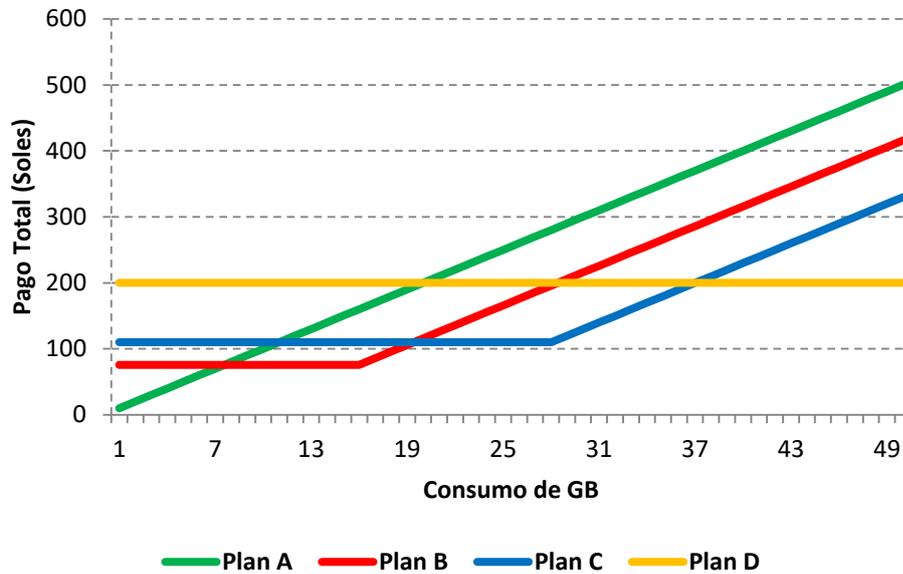
¹⁵ Actualmente las principales tarifas reguladas se aplican a los servicios prestados por la empresa Telefónica del Perú S.A.A. bajo el régimen tarifario estipulado en sus Contratos de Concesión aprobados por Decreto Supremo N° 011-94-TCC: Servicio de Telefonía Fija Local, Larga Distancia Nacional e Internacional, Servicio de Llamadas Telefónicas Fijo-Móvil y el Servicio de Llamadas Telefónicas TUP-Móvil.

¹⁶ Tirole, J. (1988). *La Teoría de la Organización Industrial*. Ed: Matutes, C., Ariel Económica, Barcelona.

¹⁷ Stole, L. (1995). Nonlinear Pricing and Oligopoly. *Journal of Economics & Management Strategy*, 4(4), 529-562. <https://doi.org/10.1111/j.1430-9134.1995.00529.x>

¹⁸ El plan A se caracteriza por aplicar una tarifa única de S/ 10 por cada GB (gigabyte) consumido; el plan B posee una renta mensual de S/ 75,90 por 16 GB de consumo libre y aplica una tarifa por GB adicional de S/10; el plan C posee una renta mensual de S/ 109,9 por 28 GB de consumo libre y aplica una tarifa por GB adicional de S/ 10; el plan D posee una renta mensual de S/ 199.9 y permite el servicio de acceso a Internet de forma ilimitada (tarifa plana).





Elaboración DPRC-Osiptel.

En ese sentido, un mecanismo de “acumulación de GB y minutos” en los servicios de telefonía móvil se configura como un atributo más que las empresas operadoras pueden otorgar libremente en algunos de sus planes tarifarios, si consideran que -con ello- pueden captar una mayor demanda de usuarios que valoren dicho atributo¹⁹. Incluso, como parte de estas iniciativas comerciales se observa en el mercado que algunas empresas móviles actualmente ofrecen la posibilidad de transferir sus GB no consumidos a otras líneas móviles o compartir dichos GB con otras líneas para asegurar el consumo total de los GB contratados en el plan tarifario (Tethering²⁰). Este tipo de atributos pueden ser promocionales, o parte de las características establecidas del plan.

Así, en diversos países del mundo las empresas operadoras, por iniciativa propia, han implementado opciones tarifarias que permiten la “acumulación de saldos” como resultado de la dinámica competitiva existente en sus respectivos mercados. En general, se trata de países como EEUU, Canadá, Reino Unido y Australia que tienen un mercado de servicios móviles con empresas operadoras que compiten en calidad, precio y opciones tarifarias.

No obstante, el establecimiento de una regulación (vía la promulgación de una Ley) que plantea obligaciones para la disposición de uno o más planes tarifarios que incluyan el mecanismo de “acumulación de saldos” en los servicios móviles, -conforme se mencionó - distorsionaría la libertad de las empresas para el diseño de su oferta comercial. Ello puede generar incentivos ya sea a modificar la oferta de los planes tarifarios vigentes hacia planes con menores capacidades de descarga (megabytes) y/o minutos disponibles, o a realizar variaciones en los precios para internalizar esa nueva exigencia legal.

Por lo tanto, el obligar a la existencia de uno o más planes tarifarios con acumulación de saldos, en lugar de beneficiar a los usuarios, podría perjudicar su bienestar. En

¹⁹ Así, por ejemplo, en la última Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (Erestel) 2021, se evidencia que los usuarios aprecian distintas características de los planes postpago/control, no específicamente la cantidad de megas, sino también otros atributos, como llamadas o SMS ilimitados, así como promociones vinculadas a adquisición de equipos celular.

²⁰ Se denomina “Tethering” o anclaje a red, al proceso por el cual un dispositivo móvil con conexión a Internet actúa como pasarela para brindar acceso a internet a otros dispositivos, cualesquiera que estos sean, asumiendo dicho dispositivo móvil un papel similar al de un módem o enrutador inalámbrico.



consecuencia, se considera pertinente que no se regule la existencia de un plan con acumulación de saldos y que más bien se deje que la dinámica competitiva entre las empresas de servicios móviles y la libre iniciativa de las mismas las lleve a adaptar la oferta de servicios a la heterogeneidad de la demanda.

Más bien, se debe promover que los usuarios cuenten con mayor información de sus consumos y de la oferta comercial disponible, y así tomen mejores decisiones de consumo. En ese sentido, por ejemplo, el Osiptel ha puesto a disposición de todos los usuarios el aplicativo web “CHECA TU PLAN” (<https://www.checatuplan.pe/>), que permite comparar las tarifas y atributos de los planes tarifarios ofrecidos por las diferentes empresas de una manera fácil y amigable.

3.4. Sobre las expectativas de consumo y uso del servicio por parte de los usuarios:

Según la economía del comportamiento²¹, los niveles de consumo de un individuo podrían diferir de lo previsto al momento de la contratación del servicio, debido a un problema de disociación temporal entre la elección del plan tarifario y la decisión de consumo. En efecto, en el momento de la contratación, el consumidor podría tener una expectativa de consumo basada en la información histórica o en una conducta previsor (forward-looking). No obstante, una vez experimentado el uso del servicio, los niveles de consumo observados podrían diferir de lo esperado, y por tanto incurrir en escenarios de sobrefacturación o subutilización del saldo (Iyengar, 2004)²². En conjunto, la incidencia de este tipo de errores implicará una pérdida de bienestar para los consumidores, dado que no se hará un uso eficiente y óptimo de los servicios contratados.

Dentro de este contexto, en general la “acumulación de saldos” propuesta en el Proyecto de Ley podría entenderse como una alternativa de solución frente a los errores de los consumidores en la determinación de sus expectativas de consumo. Así, dado que los usuarios subestiman su consumo en algunos meses y lo sobrestiman en otros, podrían suavizar su gasto utilizando el saldo no consumido. En ese sentido, la propuesta del referido Proyecto de Ley buscaría atender el problema generado por los errores de percepción o creencia de los consumidores en relación al nivel de consumo efectivo. Cabe precisar que este mecanismo de “acumulación de megas y minutos” no genera ningún beneficio adicional en el caso de los planes de consumo ilimitado, los cuales son cada vez más comercializados (consumo ilimitado de minutos de llamadas telefónicas, sms y datos MB de internet).

No obstante, para que la “acumulación de saldos” sea una solución razonable al problema de subutilización de la cantidad de tráfico contratado en cada ciclo mensual de facturación, se requeriría que el consumidor tuviese la capacidad de anticipar en qué períodos va a consumir en exceso y en qué períodos va a acumular saldos. En efecto, la recuperación de los saldos no consumidos y su uso posterior requeriría que los usuarios desarrollen estrategias de sustitución de “consumo presente” por “consumo futuro”, solo factibles con una perfecta previsión del consumo, lo cual solo es esperable a nivel teórico, pues no resulta viable en la realidad.

Por otra parte, se debe señalar que cuando los consumidores eligen un plan, lo hacen considerando el menor gasto que se espera tener, dado un menú de planes alternativos. En ese contexto, la “acumulación de saldos” no beneficiará a aquellos usuarios que de manera regular realizan un consumo igual o mayor que el saldo disponible en su plan tarifario, dado

²¹ El enfoque económico clásico supone que los agentes son racionales; en cambio, un enfoque de economía del comportamiento asume la existencia de sesgos en la percepción de los consumidores, los cuales dificultan o limitan su razonamiento, y hacen que sus elecciones no sean óptimas.

²² Iyengar, R. (2004). A structural demand analysis for wireless services under nonlinear pricing schemes. Working Paper, University of Columbia.



que probablemente no habría muchos períodos o ciclos de facturación en los que se podría acumular minutos o Megabytes, por ejemplo.

En cambio, se debe señalar que los consumidores pueden enfrentar el problema de subutilización de saldos, sin requerir de un mecanismo de “acumulación de saldos”. En efecto, como lo señala Iyengar et al. (2007)²³, los consumidores podrían: adaptar su consumo al plan contratado, podrían cambiar de plan en el periodo siguiente, o por último, podrían buscar otro proveedor. Particularmente, en un contexto competitivo y dado el riesgo de que el consumidor cambie de proveedor, las empresas no buscarán aprovecharse de la subutilización de saldos; por el contrario, tendrán incentivos para facilitar al consumidor la identificación del plan más adecuado (Bar-Gill & Stone, 2009)²⁴.

No obstante, esta dinámica dependerá de la rapidez de aprendizaje del consumidor, la cual en la práctica puede verse entorpecida por diversos factores (complejidad tarifaria, disponibilidad de información, etc.). Más aún, si los consumidores no son conscientes de sus errores en la proyección de sus consumos, es poco probable que inicien la búsqueda y la comparación de productos o planes tarifarios más adecuados.

Por lo tanto, dado que los consumidores pueden incurrir en escenarios de subutilización de saldos y sobrefacturación cuando eligen erróneamente su plan, debido a una mala proyección de su consumo futuro, lo más recomendable sería desarrollar políticas dirigidas a mejorar la capacidad de análisis y comparación tarifaria de los usuarios, antes que establecer la obligatoriedad de acumular saldos.

3.5. Sobre la experiencia internacional:

En la experiencia internacional se aprecia que la práctica de “acumulación de saldos” es un atributo otorgado por iniciativa comercial de las empresas operadoras como parte de la dinámica del mercado, que suele ofrecerse con restricciones en su uso o aplicación, sin evidenciarse mecanismo regulatorio que imponga dicha obligación. En ese sentido, a nivel mundial, esta práctica ha sido adoptada libremente por algunas empresas de telecomunicaciones en países como Estados Unidos, Canadá, España, Australia, Reino Unido, Colombia, Nueva Zelanda y China.

Por otra parte, respecto a las experiencias de política regulatoria de “acumulación megas y minutos (saldos)” correspondientes a los países de Ecuador, Bolivia y Paraguay, debe precisarse que, los países de Ecuador, Bolivia y Paraguay, se caracterizan por presentar un menor nivel de competencia en el sector de telecomunicaciones; escenario que no se replica en el caso peruano, en tanto se verifica un ambiente de competencia entre las empresas operadoras que actúan en dicho segmento de mercado.

Por otra parte, en relación con la normativa referida en el Proyecto de Ley para Colombia, se debe precisar que la misma corresponde al derecho de compensación al usuario del servicio por falta de disponibilidad de los servicios de comunicaciones, más no a un mecanismo de “acumulación de saldos”.

Ahora bien, sin perjuicio a los casos señalados sobre la implementación de la “acumulación de saldos” como política regulatoria, debe señalarse que los principales países latinoamericanos, como es el caso de Brasil, Chile, Colombia, Argentina y México, han salvaguardado la flexibilidad tarifaria en escenarios de mercados competitivos, con la

²³ Iyengar, R., Ansari, A., & Gupta, S. (2007). A model of Consumer Learning for Service Quality and Usage. *Journal of Marketing Research*, 44(4), 529-544. <https://doi.org/10.1509/jmkr.44.4.529>

²⁴ Bar-Gill, O., & Stone, R. (2009). Mobile misperceptions. *Harvard Journal of Law & Technology*, 23(1), 49-118.



finalidad de proporcionar diversas opciones de consumo a los solicitantes del servicio de telefonía móvil; escenario que ocurre en el caso peruano.

A manera de síntesis, la experiencia internacional muestra que los países que han establecido el derecho de “acumular saldos” como parte de su política regulatoria cuentan con mercados con menores niveles de competencia y este tipo de medidas no ha estado exenta de dificultades. Más bien, en la mayoría de países latinoamericanos se salvaguarda la flexibilidad tarifaria en escenarios de mercados competitivos, con la finalidad de proporcionar diversas opciones de consumo a los usuarios de telefonía móvil.

3.6. Sobre la planificación de los recursos de red y el aumento de GB en los planes de internet móvil:

Las características de los planes móviles, tales como, topes de transmisión de datos o la velocidad de conexión, son herramientas de planificación de los recursos de la red que utilizan las empresas operadoras del servicio móvil, para poder garantizar grados de calidad del servicio a sus usuarios.

En el escenario de una regulación que imponga recursos acumulados (por ejemplo, la acumulación de GB no consumidos) para que puedan ser consumidos por los usuarios de manera instantánea o sin que los operadores adviertan límites o plazos, podría generar en la red escenarios de congestión imprevistos, los cuales ocasionarían afectaciones negativas en la calidad del servicio a todos los usuarios del mercado.

Por otro lado, durante el año 2022, las empresas operadoras de internet móvil generaron considerables aumentos en la cantidad de datos (GB) en los planes de internet móvil, brindando mejores características de productos para los usuarios.

La imposición de la regulación de acumulación de saldos de GB, desincentivaría este tipo de estrategias, de modo que el otorgamiento de mayores bolsas de GB en los planes de internet móvil podría verse afectado, lo que incidiría negativamente en los usuarios, al frenarse la implementación de esta estrategia de mejoras en el aumento de GB en los planes de datos de los usuarios.

IV. CONCLUSIONES:

Por las consideraciones expuestas en el presente informe, no se recomienda la aprobación del Proyecto de Ley N° 3927/2022-CR, “Ley que establece la acumulación de megas y minutos en los servicios de Telefonía Móvil”, considerando lo siguiente:

- Distorsionaría la libertad comercial de las empresas en el diseño de su oferta comercial –al exigir que uno o más planes tarifarios incluyan la acumulación de “datos de internet y demás servicios de telecomunicaciones contratados”-; y, al mismo tiempo, resultaría innecesaria en tanto actualmente los usuarios pueden elegir libremente los diversos planes ofrecidos por las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones.
- Generaría una distorsión en la actual oferta comercial y la posible desaparición de planes de alta capacidad, debido a que las empresas operadoras podrían reaccionar modificando la oferta de los planes tarifarios vigentes hacia planes con menores capacidades de descarga (megabytes) y/o minutos disponibles, o verse desincentivadas a mantener las estrategias actuales de incrementos de GB (como los efectuados en su



oferta comercial durante el año 2022). Todo ello, llevaría a una reducción del tráfico cursado y perjudicaría el bienestar de los usuarios.

- Podría generar escenarios de congestión imprevistos en la red, ocasionando afectaciones negativas en la calidad del servicio a los usuarios del mercado, dado que el consumo de datos acumulados por los usuarios de manera instantánea o sin que los operadores puedan advertir límites o plazos afectaría la planificación del uso de los recursos de las redes de telecomunicaciones.
- Sería menos efectivo que el desarrollo de otras políticas, como las dirigidas a mejorar la capacidad de análisis, la comparación tarifaria de los usuarios (vía aplicativos de información como <https://www.checatuplan.pe/>) y el uso de las aplicaciones de sus proveedores, desde donde –incluso- pueden solicitar el cambio de plan.
- La experiencia internacional muestra que: (i) en algunos países la “acumulación de saldos” suele ser una práctica comercial libre entre las empresas de telecomunicaciones; (ii) solo algunos países han establecido el derecho de “acumular saldos” como parte de su política regulatoria; sin embargo, las experiencias de estos países corresponden a mercados con menores niveles de competencia y donde la implementación de este tipo de medidas no ha estado exenta de dificultades; y, (iii) en la mayoría de países latinoamericanos se salvaguarda la flexibilidad tarifaria en escenarios de mercados competitivos, con la finalidad de proporcionar diversas opciones de consumo a los solicitantes del servicio de telefonía móvil.

V. RECOMENDACIÓN:

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe al Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y al Presidente de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

Atentamente,

