

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

REGLAMENTO GENERAL DE TARIFAS

I). ANTECEDENTES

Mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC, se aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante Ley de Telecomunicaciones), en el cual se establecieron las normas generales que regulan la prestación de servicios de telecomunicaciones en el Perú, incluyendo disposiciones en materia de tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, y se determinaron asimismo las funciones que le competen al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL) en esta materia.

Dichas disposiciones en materia de tarifas, fueron complementadas posteriormente por la Ley N° 26285 y luego por el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones aprobado por Decreto Supremo N° 06-94-TCC, en el cual se desarrollaron además disposiciones en materia tarifaria relativas a principios de telecomunicaciones, obligaciones de las empresas concesionarias frente a OSIPTEL y a los usuarios, así como sobre la aplicación de normas de libre y leal competencia.

A su turno, el Reglamento de OSIPTEL aprobado por Decreto Supremo N° 62-94-PCM, también incorporó en su texto disposiciones en materia de tarifas, especialmente en cuanto a las funciones reguladoras y normativas de OSIPTEL sobre esta materia¹, señalando asimismo sus correspondientes finalidades y objetivos.

Paralelamente, dentro del marco del proceso de reestructuración del mercado de telecomunicaciones del Perú y de la privatización de las empresas CPT y ENTEL Perú, fueron aprobados mediante Decreto Supremo N° 11-94-TC los contratos de concesión correspondientes a dichas empresas, en cuyos textos se incluyeron también diversas disposiciones referidas al régimen tarifario aplicable.

Finalmente, en los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, aprobados por Decreto Supremo N° 020-98-MTC, se establecieron igualmente disposiciones relativas a la Política de Tarifas, incorporando importantes temas regulatorios, especialmente en cuanto a regulación y desregulación de tarifas tope, obligaciones de las empresas operadoras respecto a la aplicación de tarifas, así como de ofertas, descuentos y promociones en general, entre otros.

A lo largo de este proceso, OSIPTEL, en ejercicio de sus funciones reguladoras y normativas, ha venido emitiendo también las normas tarifarias adicionales y específicas que fueron necesarias para asegurar la existencia de condiciones favorables para la modernización y desarrollo de los servicios de telecomunicaciones, y a través de las cuales se vienen estableciendo criterios y reglas generales en materia tarifaria.

Previendo este desarrollo normativo, el artículo 16° del Reglamento de OSIPTEL, ha dispuesto que OSIPTEL dictará, entre otros reglamentos, el Reglamento de Tarifas. En este sentido, OSIPTEL considera necesaria la emisión de un Reglamento General de Tarifas, a través del cual se sistematice y complemente la normativa tarifaria vigente en un solo cuerpo legal, facilitando el conocimiento y aplicación de la regulación tarifaria, y asegurando las condiciones adecuadas para la generación de una competencia efectiva, eficaz, justa y equitativa en el mercado, todo ello dentro del marco de la libre y leal competencia y la apertura del mercado de telecomunicaciones.

El presente Reglamento General de Tarifas (en adelante “el Reglamento”) se circunscribe dentro de lo expresado anteriormente, y en tal sentido, conforme a la política de transparencia en la formulación de iniciativas normativas, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 067-2000-PD/OSIPTEL se autorizó la publicación del Proyecto respectivo a efectos de recibir los comentarios de las empresas operadoras, usuarios, organizaciones civiles, y público en general; habiéndose cumplido con realizar dicha publicación el 27 de setiembre de 2000, y estableciendo un plazo de 30 días calendario a partir de la publicación, para que los interesados remitan por escrito sus comentarios al Proyecto.

Los comentarios recibidos fueron debidamente evaluados por OSIPTEL y producto de ello se aprueba la presente norma y su exposición de motivos.

¹ Estas y otras funciones de OSIPTEL fueron ratificadas y desarrolladas por la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en los Servicios Públicos, aprobada por Ley N° 27332.

II). DISPOSICIONES GENERALES

Ámbito de aplicación.- La Tercera Disposición Final de la Ley N° 26285, establece que OSIPTEL es competente exclusivamente para los servicios públicos de telecomunicaciones. Conforme a esta norma, las disposiciones contenidas en el Reglamento serán aplicables a la prestación de dichos servicios.

Sobre este punto, es importante considerar que el artículo 1° de la Ley de Telecomunicaciones establece que “Las telecomunicaciones, en sus distintas formas y modalidades, se rigen por la presente Ley, por los reglamentos que la complementan, y por las disposiciones emanadas de la autoridad competente. Sólo quedan exceptuados los declarados expresamente excluidos²”; asimismo, el Glosario de Términos del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, define al servicio telecomunicaciones, en forma general, como aquella “actividad desarrollada bajo la responsabilidad de una persona natural o jurídica, para posibilitar y ofrecer una modalidad específica de telecomunicaciones”.

De acuerdo con estas disposiciones, y de manera coherente con las resoluciones tarifarias emitidas por OSIPTEL, el Reglamento ha precisado que las disposiciones contenidas en el mismo, se aplican a las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, comprendiendo a los conceptos tarifarios referidos a la contratación del acceso al servicio o a su utilización y a las prestaciones vinculadas, tales como los denominados servicios suplementarios (p.e.: servicios telefónicos suplementarios de transferencia de llamadas; conferencia tripartita; línea en espera; entre otros) y las denominadas “condiciones de uso”³ que tienen una relación directa con la contratación del servicio, y por las cuales las empresas operadoras cobran algún monto de dinero a los usuarios (p.e.: prestaciones de suspensión temporal del servicio telefónico fijo; bloqueo del discado directo internacional; reconexión; entre otros). Asimismo, se ha precisado que las tarifas incluyen también a los conceptos tarifarios referidos a las comunicaciones cursadas entre usuarios de diferentes servicios o entre usuarios de un mismo servicio prestado por diferentes empresas concesionarias.

Relaciones jurídicas no incluidas en el Reglamento.- Se debe precisar que las disposiciones contenidas en el Proyecto se aplican a las tarifas de los servicios públicos de telecomunicaciones, comprendiendo a aquellas tarifas que constituyen el elemento económico de las relaciones jurídicas que se establecen entre la empresa operadora y el usuario. En tal sentido, y considerando además la necesidad de tender a la especialización de las normas, el Reglamento (Disposiciones Finales) ha excluido de su aplicación a las siguientes relaciones jurídicas que son materia de otros instrumentos normativos especiales: (i) las vinculadas con la interconexión entre empresas operadoras; (ii) las que se establecen entre empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y empresas comercializadoras, así como entre estas últimas y sus respectivos usuarios; y (iii) las que se establecen entre empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones con otras empresas operadoras extranjeras, para el establecimiento de acuerdos de liquidación internacional.

Principios tarifarios.- Los Principios constituyen la representación de los valores y objetivos que inspiran una determinada norma o un conjunto de normas y que orientan las conductas y decisiones de los agentes respectivos. En tal sentido, el Reglamento ha considerado la necesidad de recoger dos Principios ya establecidos en las normas legales⁴, precisando su aplicación en materia tarifaria.⁵ A través del **principio de igualdad de acceso**⁶, se busca garantizar el derecho de los usuarios de acceder a la contratación y utilización de servicios públicos de telecomunicaciones, bajo condiciones tarifarias objetivas de aplicación general. No obstante, se debe precisar que este principio no excluye la posibilidad de que la empresa pueda ofrecer a sus usuarios diferentes condiciones tarifarias para la contratación y utilización de los servicios públicos de telecomunicaciones que prestan, las mismas que en todo caso deberán estar sustentadas en razones económicas, estando prohibidas las prácticas o

² El artículo 25° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones establece dichas exclusiones.

³ Aquí se considera a las condiciones de uso desde el punto de vista tarifario: “tarifas de condiciones de uso”. No obstante, es necesario distinguir este concepto, de las “Normas sobre Condiciones de Uso” aprobadas por OSIPTEL, en las cuales se establecen las normas que regulan las relaciones contractuales entre el usuario de servicios públicos de telecomunicaciones y la empresa que los presta.

⁴ La Ley de Telecomunicaciones, su Reglamento General, así como otras normas, han establecido los Principios de: Equidad, No Discriminación, Neutralidad, entre otros.

⁵ Un precedente importante lo constituye el Reglamento de Interconexión (Resolución de Consejo Directivo N° 01-98-CD/OSIPTEL), en el cual se establecieron Principios en materia de Interconexión.

⁶ El artículo 4° de la Norma sobre Condiciones de Uso para el Servicio de Arrendamiento de Circuitos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 019-98-CD/OSIPTEL constituye un precedente de este principio tarifario.

acuerdos restrictivos de la libre y leal competencia derivados de la posición dominante de una empresa o empresas en el mercado, de conformidad con lo establecido en el artículo 6° de la Ley de Telecomunicaciones. Asimismo, también es aplicable el **principio de no discriminación**⁷, en virtud del cual las empresas no podrán negar la contratación y utilización de sus servicios a ningún usuario que cumpla con las condiciones establecidas para este efecto.

Aplicación de otras normas legales y contractuales.- En el Reglamento se ha precisado que en materia tarifaria, son aplicables también las normas sobre libre y leal competencia y las normas sobre derechos de los usuarios. Por otro lado, recogiendo la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 67° de la Ley de Telecomunicaciones, el Reglamento señala que los criterios y disposiciones tarifarias estipulados en los contratos de concesión serán aplicables a las empresas titulares de los mismos.

III). RÉGIMENES TARIFARIOS

Las tarifas, en tanto precios de los servicios públicos de telecomunicaciones- tal como se define en el Reglamento- son indicadores que orientan las preferencias de los usuarios y las decisiones de las empresas operadoras, constituyendo poderosas herramientas para lograr el cumplimiento de políticas nacionales y sectoriales.

En este contexto, OSIPTEL considera que su intervención en el mercado debe estar orientada a la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las telecomunicaciones, promoviendo la prestación de más y mejores servicios, en términos de calidad y eficiencia, en condiciones tarifarias adecuadas para las empresas y que beneficien a los usuarios maximizando su bienestar, y permitiendo una mayor expansión de los servicios.

En tal sentido, un aspecto fundamental del Reglamento, es la ratificación de dos lineamientos principales en materia de regulación tarifaria: (i) que en todos los casos, el establecimiento o determinación de tarifas es libre; y (ii) que OSIPTEL puede, bajo las condiciones previstas en la norma, disponer la fijación de tarifas tope, así como su revisión o ajuste⁸, en cuyo caso, las tarifas que establezcan las empresas comprendidas en la resolución tarifaria de OSIPTEL, no podrán superar las tarifas tope fijadas.

Es decir, la Política Tarifaria del Perú reconoce la libertad de las empresas para establecer sus tarifas, sin perjuicio de la facultad del organismo regulador para intervenir en el mercado fijando topes tarifarios. De acuerdo a estos lineamientos, el Reglamento ha identificado la existencia de dos tipos de régimen tarifario: el Régimen Tarifario Supervisado y el Régimen Tarifario Regulado; señalando sus correspondientes características y efectos legales.⁹

IV). NORMAS TARIFARIAS GENERALES

El Título III del Reglamento contiene las reglas tarifarias que deben ser observadas por las empresas operadoras en general, para el establecimiento y aplicación de tarifas. Dentro de estas reglas, se han incluido las siguientes:

Establecimiento de Tarifas.- Dado un determinado servicio público de telecomunicaciones, es importante determinar a quien corresponde establecer la tarifa que pagará el usuario por ese servicio y cómo debe hacerlo. En tal sentido, el Reglamento señala como regla inicial, que la empresa que presta el servicio es quien establece la tarifa respectiva, ello considerando que la empresa que presta el

⁷ Artículo 8° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.

⁸ De acuerdo con lo señalado en el Proyecto, se consideran Tarifas Tope a las denominadas como Tarifas Máximas Fijas, Tarifas Mayores, o Tarifas Tope Promedio Ponderadas, los cuales son términos utilizados en algunos contratos de concesión que también se refieren a tarifas que no pueden ser superadas por las tarifas que establezca la empresa operadora.

⁹ Respecto a la posibilidad de que la autoridad administrativa limite el ejercicio de una determinada libertad, resulta pertinente considerar, por ejemplo, el caso de la libertad de tránsito consagrada en el artículo 2° de la Constitución Política del Perú, en virtud de la cual todos los ciudadanos somos libres de transitar por todo el territorio nacional, y sin embargo, una norma administrativa nos obliga a detenernos ante un semáforo en rojo o ante la señal de un policía; igual caso se presenta cuando, a pesar de tener derecho a ejercer las facultades que incluyen la propiedad sobre un inmueble, una norma administrativa nos prohíbe construir en un área determinada del inmueble (retiro municipal). Debe entenderse pues, que en estos u otros casos, como el de la fijación de tarifas tope, las normas que emite la administración tienen por finalidad modular o encauzar el ejercicio de las libertades, para orientarlos al cumplimiento de determinados objetivos sociales y en armonía con el bien común, dentro del marco de las normas vigentes.

servicio es la contraparte del usuario en la relación jurídica, y en esa medida, es quien tiene el derecho a establecer las condiciones tarifarias de dicha relación¹⁰.

Sin embargo, el Reglamento reconoce también la existencia de servicios de telecomunicaciones en los que no resulta obvio a quien corresponde el establecimiento de la tarifa, por lo cual se ha previsto una regla adicional para los casos en que se trate de comunicaciones cursadas entre usuarios de diferentes servicios o entre usuarios de un mismo servicio prestado por diferentes empresas concesionarias¹¹; disponiendo que en estos casos regirá el acuerdo entre las empresas involucradas, salvo que OSIPTEL disponga un tratamiento determinado, teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso, y los criterios señalados en el Reglamento.

Obligaciones aplicables y vigencia de las tarifas.- El Reglamento establece como obligaciones de las empresas, el comunicar sus tarifas a OSIPTEL y publicarlas para conocimiento de los usuarios, señalando claramente los respectivos plazos y requisitos aplicables. La obligación de comunicación a OSIPTEL está prevista en las normas legales y en los contratos de concesión, y se sustenta en la necesidad de asegurar que el organismo regulador cuente con la información oportuna respecto a las tarifas que decidan aplicar las empresas operadoras, lo cual es importante para efectos de que el organismo regulador pueda realizar sus funciones de supervisión del cumplimiento de las normas aplicables, y de ser el caso, pueda disponer las medidas correctivas que resulten pertinentes. En lo que respecta a la publicación de tarifas, existen también referencias normativas anteriores, especialmente en los contratos de concesión y en los Lineamientos de Política de Apertura, aunque también, igual que en el caso anterior, se requiere uniformizar y complementar las disposiciones vigentes. La publicación de tarifas, previamente a su entrada en vigencia, tiene por objeto garantizar que los usuarios puedan recibir de las empresas operadoras toda la información necesaria que les permita tomar sus decisiones o realizar una elección adecuadamente informada en la contratación o utilización del servicio¹²; más aún, considerando que la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones normalmente es ofrecida de manera masiva, y la contratación de estos servicios tiene características especiales distintas a la contratación de cualquier otro tipo de bien o servicio ofrecido en el mercado, ya que los precios no son negociables, y se trata de contratos de ejecución continuada.

Además de la publicación de tarifas, el Reglamento ha previsto el establecimiento de un mecanismo adicional y complementario, por el cual las empresas operadoras deben elaborar y mantener una lista de las tarifas que hayan establecido para cada uno de los servicios que prestan, incluyendo los planes tarifarios, así como las ofertas, descuentos y promociones en general que se encuentren vigentes, debiendo poner dicha lista de tarifas a disposición y acceso inmediato de los usuarios y OSIPTEL. Al respecto, se considera que este mecanismo contribuirá a garantizar el cumplimiento del principio de no discriminación, y de los objetivos señalados anteriormente.

V). NORMAS TARIFARIAS APLICABLES A LOS PLANES TARIFARIOS, OFERTAS, DESCUENTOS Y PROMOCIONES EN GENERAL

El Reglamento introduce un avance importante en cuanto a normativa tarifaria, por cuanto establece reglas específicas para figuras que no habían sido consideradas expresamente por dicha normativa y que, sin embargo, vienen cobrando una mayor importancia conforme se desarrolla la competencia con el ingreso de nuevos operadores. Al respecto, toda vez que en todos los casos se trata de la aplicación de precios para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, sujetos a condiciones o mecanismos especiales, son también aplicables las normas previstas para las tarifas, las cuales son adaptadas y complementadas para estos casos específicos. Por otro lado, es importante señalar que en estos casos se trata de modalidades creativas adoptadas por las empresas para ofrecer sus

¹⁰ Respecto a esta regla, es pertinente precisar el caso del servicio de telefonía de larga distancia, en el cual el acceso del usuario se realiza a través del servicio telefónico local, no obstante, el servicio de larga distancia es contratado directamente a una empresa portadora de larga distancia, quien lo presta al usuario, por lo cual corresponde a dicha empresa el establecimiento de la tarifa correspondiente.

¹¹ Estos son los casos, por ejemplo, de las comunicaciones cursadas entre usuarios del servicio telefónico fijo con usuarios del servicio telefónico móvil celular, respecto de las cuales el Sistema de Tarifas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-96-CD/OSIPTEL dispuso que quienes establecen las tarifas son las empresas operadoras de dicho servicio móvil.

¹² Esta consideración constituye un derecho de los consumidores, conforme a lo dispuesto en el inciso b) del artículo 5° del Decreto Legislativo N° 716 (Ley citada), y su incumplimiento ha sido tipificado como infracción grave, de acuerdo a lo establecido en el artículo 46° del Reglamento General de Infracciones y Sanciones (Resolución de Consejo Directivo N° 002-99-CD/OSIPTEL), norma ésta última que también ha tipificado como infracciones graves, la no publicación de las tarifas, así como la publicación inexacta, parcial o incompleta (artículos 33° y 34°, respectivamente).

servicios, a fin de competir en mejores condiciones con las otras empresas, beneficiando de esta forma a los usuarios, quienes como consecuencia de este proceso competitivo, pueden contar con más alternativas para la contratación de servicios, pudiendo acceder también a mejores condiciones tarifarias. En tal sentido, OSIPTEL promueve y fomenta el ofrecimiento de estos productos; no obstante, se considera necesario establecer las normas generales mínimas que permitan garantizar el cumplimiento de la normativa y de los principios establecidos, asegurando especialmente la protección de los derechos de los usuarios y la no afectación de la libre y leal competencia.

VI). FUNCIONES REGULADORA Y NORMATIVA EN MATERIA TARIFARIA

Entre las funciones que las Leyes del sector y los contratos de concesión de servicios públicos de telecomunicaciones han asignado a OSIPTEL, se encuentran la función reguladora y la función normativa en materia tarifaria. No obstante, la existencia de estas funciones puede plantear a los agentes del mercado un cierto nivel de incertidumbre respecto a su ejercicio por parte del órgano regulador. Por tal razón, el Reglamento ha considerado importante recoger y desarrollar estas funciones, señalando el marco dentro del cual serán ejercidas, a efectos de permitir que los agentes del mercado tengan un conocimiento lo suficientemente amplio y claro de las mismas, así como de los mecanismos y condiciones que se aplicarán para su ejercicio. De esta manera, se considera que los agentes podrán percibir una mayor predictibilidad de las decisiones del órgano regulador y, en consecuencia, una mayor seguridad jurídica.

En esta materia, el Reglamento denomina como Resoluciones Tarifarias a los instrumentos legales a través de los cuales se materializarán las disposiciones que establezca OSIPTEL en materia tarifaria, pudiendo estar referidas principalmente a cualquiera de las siguientes decisiones: (i) fijar tarifas tope, así como las reglas para su aplicación, disponer la revisión de dichas tarifas tope, o fijar los ajustes que correspondan; o (ii) establecer sistemas de tarifas que incluyan un conjunto de reglas y disposiciones tarifarias a que se sujetarán las empresas operadoras para la aplicación de tarifas.

El Reglamento señala que las Resoluciones Tarifarias serán aprobadas mediante Resolución del Consejo Directivo o Resolución de Presidencia del Consejo Directivo, observando lo establecido en la normativa vigente y los criterios tarifarios que se hubieren estipulado en los respectivos contratos de concesión, y aplicando para su emisión los procedimientos previstos en el Reglamento de OSIPTEL y en el ordenamiento regulatorio vigente.

En la fijación de tarifas tope, OSIPTEL considera la necesidad de promover la eficiencia económica en el mercado, propiciar la realización de mayores inversiones y garantizar la libre y leal competencia. Bajo estos supuestos, y de conformidad con lo dispuesto en las normas legales, el Reglamento ha establecido los criterios, condiciones y metodologías que podrá aplicar OSIPTEL para la fijación de tarifas apropiadas que permitan crear condiciones tarifarias que sean compatibles con la existencia de competencia.

Cabe señalar que las resoluciones tarifarias que fijan tarifas tope únicamente podrán ser aplicables a las empresas concesionarias de servicios públicos portadores, finales o de difusión, por lo que la prestación de servicios de valor añadido no podrá ser objeto de regulación de tarifas tope, conforme a lo a lo dispuesto por el artículo 68° de la Ley de Telecomunicaciones.

Un aspecto también importante del Reglamento, es el desarrollo normativo de la desregulación de tarifas tope, a cuyo efecto se han establecido las condiciones y procedimientos aplicables, recogiendo lo señalado en los Numerales 11° y 12° de los Lineamientos de Política de Apertura, respecto a que “la tendencia en el Perú es a desregular las tarifas de todos los servicios que reflejen condiciones de competencia efectiva”.

Finalmente, el Reglamento ha incluido disposiciones relativas a la aplicación de pruebas periódicas de imputación tarifaria, recogiendo lo establecido en los artículos 232°-B y 232°-C del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, que a su vez desarrollan lo señalado en el Numeral 109° b) de los Lineamientos de Política de Apertura.

VII). FUNCIÓN SUPERVISORA EN MATERIA TARIFARIA

Se ha considerado pertinente incluir en el Reglamento las disposiciones específicas referidas a la función supervisora de OSIPTEL, la cual tiene por objeto garantizar el cumplimiento de la normativa legal y contractual vigente en la aplicación de tarifas, planes tarifarios, así como de ofertas, descuentos y promociones en general, así como mantener una libre y leal competencia en el mercado, a fin de

asegurar la existencia de condiciones adecuadas para el desarrollo de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En consecuencia, se precisan las facultades de OSIPTEL en materia tarifaria, comprendiendo la facultad de solicitar a las empresas operadoras la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, así como efectuar observaciones, disponer medidas correctivas o imponer sanciones, ejerciendo dichas facultades dentro del marco del ordenamiento regulatorio vigente.

VIII). INFRACCIONES Y SANCIONES

Sobre este aspecto, se ha considerado conveniente mantener la especialización de las normas, por lo cual el Reglamento ha remitido esta materia al Reglamento General de Infracciones y Sanciones.

IX). ADECUACIÓN DE LAS NORMAS TARIFARIAS

Toda vez que el Reglamento ha sido concebido como una norma que contiene las reglas generales y principios que regirán la aplicación de las tarifas en general, el Artículo Primero de la Resolución que aprueba el Reglamento, ha previsto la adecuación automática de todas las normas y disposiciones en materia tarifaria que han sido emitidas por OSIPTEL.