

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
CC	:	CARMEN DEL ROSARIO CARDENAS DIAZ DIRECTORA DE LA OFICINA DE COMUNICACIONES Y RELACIONES INSTITUCIONALES RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO
ASUNTO	:	OPINIÓN SOBRE LAS IMPLICANCIAS TÉCNICAS Y JURÍDICAS CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY N° 6106/2023-CR
FECHA	:	27 de octubre de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ANALISTA LEGAL	ERWING RUIZ
	ANALISTA ECONÓMICO	BRUNO ARANDA
	COORDINADOR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS	RUBÉN GUARDAMINO
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN	MARCO VILCHEZ
	DIRECTOR DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	CARLOS GILES
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUIZO



I. OBJETO

El presente informe tiene por propósito emitir opinión sobre las implicancias técnicas y jurídicas contenidas en el Proyecto de Ley N° 6106/2023-CR (en adelante, Proyecto de Ley), cuyo objeto es la intervención supervisora previa del Osiptel ante interrupciones masivas programadas por las empresas operadoras, las cuales afecten a un número considerable de usuarios.

II. ANTECEDENTES

Con fecha del 10 de octubre de 2023, los congresistas miembros del Grupo Parlamentario Acción Popular, a iniciativa del congresista Wilson Soto Palacios, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución del Perú y conforme lo establece el numeral 2) del artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen la iniciativa legislativa “Ley que asegura la prestación del servicio público ante las interrupciones masivas que afectan a los usuarios”.

El 11 de octubre de 2023, la Oficialía Mayor del Congreso de la República (en adelante, el Congreso), de conformidad con el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República, envía el Proyecto de Ley para su estudio y dictamen a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos.

En tal contexto, mediante Oficio Po N° 047-2023-2024-CODECO/CR de fecha 12 de octubre de 2023, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos solicita al Osiptel emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

En el marco de las competencias de este organismo regulador, corresponde emitir opinión respecto de las disposiciones del Proyecto de Ley, conforme se desarrolla a continuación.

3.1. Sobre las facultades del Osiptel

De acuerdo con la normativa vigente, la continuidad es un elemento fundamental para la prestación de los servicios públicos en general. En relación con el sector de telecomunicaciones, en el artículo 40 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones ¹, se estableció que los servicios públicos de telecomunicaciones son los declarados como tales en el reglamento de dicha ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio del pago de una contraprestación.

Precisamente, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00034-2004-AI ², se pronunció sobre la necesidad de que los servicios públicos se presten de manera continua, conforme se detalla a continuación:

¹ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

² Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00034-2004-AI.pdf>.



“40. (...) De esta manera, es importante tomar en cuenta que existen una serie de elementos que en conjunto permiten caracterizar, en grandes rasgos, a un servicio como público y en atención a los cuales, resulta razonable su protección como bien constitucional de primer orden y actividades económicas de especial promoción para el desarrollo del país. Estos son:

- a) Su naturaleza esencial para la comunidad.*
- b) La necesaria continuidad de su prestación en el tiempo.*
- c) Su naturaleza regular, es decir, que debe mantener un standar mínimo de calidad.*
- d) La necesidad de que su acceso se dé en condiciones de igualdad. (...).”*

(Subrayado agregado).

En ese sentido, la continuidad de los servicios públicos de telecomunicaciones es un elemento intrínseco a estos, cuya garantía se encuentra a cargo del Osiptel en su calidad de Organismo Público Especializado³, toda vez que sus funciones están destinadas a garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario. Es así que, en pleno ejercicio de su Función Normativa, reconocida en la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada – Ley 27332⁴, corresponde al Osiptel el emitir disposiciones de carácter general respecto del régimen de interrupciones de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como del indicador de calidad de Disponibilidad del Servicio⁵.

Entonces, bajo dicho marco normativo, se debe advertir que el Proyecto de Ley del Congreso tiene por objeto regular materias que son de competencia del Osiptel, e introduce rigideces en el marco regulatorio del sector, las cuales son muy difíciles de subsanar.

La regulación de la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones debe estar sujeta a la evaluación del organismo regulador, sobre la base de un análisis técnico acorde a los Lineamientos de Calidad Regulatoria⁶, y en cumplimiento del correspondiente proceso de emisión normativa que incluye la respectiva etapa de consulta pública.

3.2. Sobre la normativa vigente referida a las interrupciones

De acuerdo con la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, la finalidad de la propuesta normativa sería asegurar la continuidad de los servicios públicos y la protección de los derechos de los usuarios, en particular, el derecho a ser informados de forma oportuna sobre una interrupción programada del servicio público y el cumplimiento de los planes de contingencia que aseguren la continuidad del servicio.

³ Conforme al artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - Ley N° 29158 se dispone lo siguiente:

“Artículo 31.- Organismos Públicos Especializados

Los Organismos Públicos Especializados tienen independencia para ejercer sus funciones con arreglo a su Ley de creación. Están adscritos a un ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Reguladores.”

⁴ **“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 exclusiva de dictar, en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas 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;”

⁵ Al respecto, el Reglamento General del Osiptel, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, precisa lo siguiente:

“Artículo 25.- Reglamentos que pueden dictarse en ejercicio de la función normativa

En ejercicio de la función normativa puede dictarse reglamentos o disposiciones de carácter general referidos a los siguientes asuntos:

(...)

h) Estándares de calidad y las condiciones de uso de los servicios que se encuentren bajo su competencia. Esto incluye la fijación de indicadores técnicos de medición y uso de indicadores referidos al grado de satisfacción de los usuarios”.

⁶ Aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 069-2018-CD/OSIPTEL.



Frente a ello, este organismo regulador comparte la preocupación y la necesidad de garantizar la continuidad de los servicios públicos, en específico de los servicios públicos de telecomunicaciones. En esa línea, en la Norma de Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones ⁷, se ha establecido la obligación de las empresas operadoras de prestar el servicio público de manera continua e ininterrumpida, en el marco de un indicador de calidad Disponibilidad del Servicio, regulado en el Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Calidad) ⁸.

Asimismo, el Reglamento de Calidad, en su artículo 17, también establece el procedimiento que deben seguir las empresas operadoras cuando requieren interrumpir los servicios brindados por trabajos de mantenimiento o mejora tecnológica.

“Artículo 17. - Interrupción del servicio por trabajos de mantenimiento

En caso la empresa operadora requiera realizar trabajos de mantenimiento o mejoras tecnológicas en su infraestructura que interrumpan los servicios que brinda, debe: (i) comunicar esta situación a sus abonados y a OSIPTel con una anticipación no menor de dos (2) días calendario, debiendo adoptar las medidas necesarias para asegurar la continuidad del servicio, y (ii) informar al OSIPTel el periodo de duración de la interrupción del servicio derivado de los trabajos realizados, en un plazo no mayor a un (1) día hábil, luego de culminado el trabajo de mantenimiento o mejoras tecnológicas.

Cuando a causa de los trabajos de mantenimiento o mejoras tecnológicas, se interrumpa el servicio por un período superior a sesenta (60) minutos consecutivos, se aplica lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de la presente norma, así como en el artículo 39 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, respecto del exceso de dicho período.

En caso se requiera realizar un mantenimiento correctivo de emergencia que no haya podido ser previsto por la empresa operadora, la obligación de informar a los abonados acerca de esta situación, debe realizarse con la mayor anticipación y diligencia posible, debiendo comunicarse el hecho al OSIPTel, dentro del día hábil siguiente de iniciado el mantenimiento, y acreditada dentro de los cuatro (4) días hábiles siguientes de efectuada dicha comunicación. En estos casos se aplica lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 de la presente norma, así como en el artículo 36 de la Norma de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.

La obligación de comunicar al abonado acerca de la realización de trabajos de mantenimiento o mejoras tecnológicas, del mantenimiento correctivo de emergencia que impliquen la interrupción del servicio, debe efectuarse mediante el uso de mecanismos documentados e idóneos que sean remitidos a cada uno de los abonados afectados. Adicionalmente, la empresa operadora debe publicar en su página web de Internet, específicamente en la página principal, un aviso informando al público en general la ocurrencia de los trabajos de mantenimiento que conllevarán la interrupción de los servicios que se prestan, el mismo que se mantiene por el período en que dure el trabajo a efectuarse.

⁷ Aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 172-2022-CD/OSIPTel y modificatorias.

⁸ Aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 123-2014-CD/OSIPTel y modificatorias.



Asimismo, la empresa operadora debe informar al OSIPTEL acerca del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior, en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles siguientes a la ocurrencia de los eventos de mantenimiento en referencia.”

(subrayado agregado)

Siendo así, actualmente la normativa del Osiptel ya presenta disposiciones de obligatorio cumplimiento de las empresas operadoras frente a interrupciones de diferente naturaleza, indistintamente de que ellas puedan afectar a un número considerable o no de usuarios: interrupciones por trabajos de mantenimiento o mejora tecnológica, por mantenimientos correctivos de emergencia, por caso fortuito o fuerza mayor o, por razones atribuibles a la empresa operadora. Todo lo mencionado, en tanto se prioriza la continuidad del servicio y que, en cualquier escenario, las interrupciones i) afecten lo menos posible a los usuarios, ii) no tengan mucha duración y iii) el servicio se restablezca en el menor tiempo posible.

En ese sentido, no se advierte el sentido de incorporar disposiciones legales cuya finalidad se encuentra cubierta en la normativa vigente y que, además, forma parte de la labor de fiscalización del Osiptel.

3.3. Sobre el Centro de Monitoreo del Osiptel

De forma complementaria a las normas emitidas, el Osiptel ha implementado el Centro de Monitoreo; el cual consiste en la conexión remota a los sistemas concentradores de alarmas de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones. En 2021 se inició con las 4 empresas operadoras móviles: América Móvil Perú S.A.C., Telefónica del Perú S.A.A., Entel Perú S.A. y Viettel Perú S.A.C.; y, se espera culminar en 2023 con la implementación del acceso remoto a las alarmas de la red fija.

En el caso de los servicios móviles, esta conexión remota le permite al Osiptel, en un tiempo máximo de una hora, contar con información sobre la caída de las estaciones base de las empresas operadoras a nivel de todas las tecnologías y todas las bandas de frecuencia en las que se opera. Así, es posible identificar de manera oportuna y casi en tiempo real las posibles afectaciones de los servicios públicos de telecomunicaciones móviles.

De esta manera, el Osiptel cuenta con un sistema que le permite estar informado a la brevedad y en detalle sobre los eventos de interrupción de los servicios, facultándolo a coordinar de manera inmediata con las empresas operadoras su restablecimiento, remitir reportes de afectación a las oficinas regionales, acceder a evidencias para acciones administrativas posteriores, y focalizar las acciones de supervisión.

3.4. Sobre el pago de una compensación por interrupción del servicio

Además, es de interés poner en conocimiento del Congreso que, dada la problemática referida a las interrupciones de los servicios públicos de telecomunicaciones, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 282-2023-CD/OSIPTEL, el Osiptel ha cumplido con establecer las directrices para la implementación de la compensación por interrupciones en el servicio de Internet fijo, en cumplimiento con el mandato de la Ley N° 31761.



En detalle, el esquema de compensación emplea un factor multiplicativo diferenciado, de acuerdo con la duración de cada evento de interrupción (ver Tabla N° 1), y que será aplicado sobre el monto calculado por concepto de devolución.

Tabla N° 1. Factor multiplicativo, según rango de interrupción

Rango de interrupción (en minutos)	Factor multiplicativo	Valor
Mayor a 60 hasta 300 minutos	α_1	2.5
Mayor a 300 hasta 700 minutos	α_2	3
Mayor a 700 hasta 1 440 minutos	α_3	3.5
Mayor a 1 440 minutos	α_4	4

Fuente: Resolución N° 282-2023-CD/OSIPTEL.

Mediante el presente esquema se reducirá la incidencia de las interrupciones del servicio, así como los tiempos de interrupción. Y, en caso el Osiptel advierta que es necesario implementar medidas adicionales, se podrá evaluar la mejor alternativa siguiendo el correspondiente proceso de emisión normativa.

3.5. Sobre el sustento del Proyecto de Ley

De la revisión a la Exposición de Motivos, se advierte inconsistencia entre la problemática caracterizada para el sector telecomunicaciones y el esquema de opinión previa propuesto. Por un lado, en la Exposición de Motivos se enfatiza la incidencia de interrupciones debido a las fallas de energía comercial, los cuales son eventos no programados, sin perjuicio de que la empresa operadora cuente con sistemas de respaldo. No obstante, en el marco de dicha problemática, se propone un esquema de opinión previa para interrupciones programadas.

Así, se evidencia que la herramienta que propone el Congreso no estaría vinculada a la problemática referida a interrupciones no previstas; y, por el contrario, generaría mayor carga al administrado al regular la aprobación de interrupciones programadas, un aspecto que no ha sido evaluado en la Exposición de Motivos.

Ahora bien, en el marco de sus competencias como Organismo Público Especializado, es el Osiptel quien deberá evaluar la mejor manera de atender las problemáticas del sector. Sin perjuicio de lo anterior, este organismo regulador se encuentra abierto a la generación de espacios de análisis con el Congreso para la evaluación de las políticas públicas que tengan como fin la mejora del desempeño del sector, las cuales deben tener el sustento técnico debido y seguir los procesos de emisión normativa que garanticen la realización de consultas públicas y la participación de los agentes interesados.

IV. CONCLUSIONES

Conforme a lo desarrollado, consideramos que no es pertinente continuar con el proceso para la promulgación del Proyecto de Ley por las siguientes razones:

- (i) Es el Osiptel a quien le corresponde emitir disposiciones de carácter general respecto del régimen de interrupciones de los servicios públicos de telecomunicaciones. El Proyecto de Ley del Congreso tiene por objeto regular materias que son de competencia del Osiptel, e introduce rigideces en el marco regulatorio del sector.



- (ii) La normativa vigente presenta disposiciones de obligatorio cumplimiento de las empresas operadoras frente a interrupciones de diferente naturaleza, indistintamente de que ellas puedan afectar a un número considerable o no de usuarios. Por lo tanto, no se advierte el sentido de incorporar disposiciones legales cuya finalidad se encuentra cubierta.
- (iii) El Osiptel cuenta con el Centro de Monitoreo, el cual le permite estar informado a la brevedad y en detalle sobre los eventos de interrupción de los servicios, facultándolo a coordinar de manera inmediata con las empresas operadoras su restablecimiento.
- (iv) Recientemente, y en cumplimiento de la Ley N° 31761, se han implementado las directrices para la implementación de la compensación por interrupciones en el servicio de Internet Fijo, lo cual reducirá la incidencia de las interrupciones, así como sus tiempos de duración.
- (v) La Exposición de Motivos correspondiente al Proyecto de Ley no justifica la medida propuesta por el Congreso, advirtiendo que la misma no estaría vinculada a la problemática referida a interrupciones no previstas.

V. RECOMENDACIÓN

Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos del Congreso de la República, para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

