

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	:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY N° 4143/2022-CR, LEY QUE ACELERA EL ACCESO A INTERNET EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ
FECHA	:	23 de febrero de 2023

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ESPECIALISTA ECONÓMICO COORDINADOR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS ABOGADA ESPECIALISTA 1 EN PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS	DANIEL MOROCHO RUBÉN GUARDAMINO ANGIE TOLEDO
REVISADO POR	SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN DIRECTOR DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA	MARCO VILCHEZ ALBERTO AREQUIPEÑO
APROBADO POR	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUIISO



I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el Proyecto de Ley N° 4143/2022-CR, que propone acelerar el acceso a Internet en las zonas rurales del Perú.

II. ANTECEDENTES

El 1 de febrero de 2023, la Congresista de la República Norma Yarrow Lumbreras presentó el Proyecto de Ley N° 4143/2022-CR, que propone una **“Ley que acelera el acceso a Internet en las zonas rurales del Perú”**, (en adelante, el Proyecto de Ley).

Mediante el Oficio N° 1177-2022-2023-CTC-DC-DGP/CR, recibido el 6 de febrero de 2023, el Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, señor Luis Ángel Aragón Carreño, solicitó a este Organismo emitir opinión institucional respecto del citado Proyecto de Ley.

Asimismo, mediante el Oficio N° D001092-2023-PCM-SC, recibido el 15 de febrero de 2023, la Secretaria de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros, señora, Cecilia del Pilar García Díaz, requirió al Osiptel remitir opinión sobre el referido Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

3.1. Sobre el objeto del Proyecto de Ley:

El Proyecto de Ley tiene como finalidad disponer medidas que aceleren el acceso a Internet, especialmente en zonas rurales y zonas más vulnerables del país, siendo este servicio de interés público, necesario para el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, productivo y social.

La fórmula legal planteada es la siguiente:

“Artículo 1: Objeto de la ley.

La presente Ley tiene por objeto disponer medidas que aceleren el acceso a Internet, especialmente en zonas rurales y zonas más vulnerables del país, siendo este servicio de interés público, necesario para el acceso a mejores oportunidades de desarrollo económico, productivo y social”.

Al respecto, si bien se consideran importantes los objetivos que inspiran el Proyecto – el mismo que está centralizado a mejorar las oportunidades de desarrollo económico, productivo y social de las zonas rurales y zonas vulnerables del país-, debe tenerse en cuenta que dichos objetivos ya están recogidos en diversos marcos normativos del sector telecomunicaciones, como se evidencia a continuación:



- (i) El artículo 1 de la Ley N° 29904.- Cuyo objeto es impulsar el desarrollo, utilización y masificación de la Banda Ancha en todo el territorio nacional, tanto en la oferta como en la demanda por este servicio, promoviendo el despliegue de infraestructura, servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales, como medio que favorece y facilita la inclusión social, el desarrollo socioeconómico, la competitividad, la seguridad del país y la transformación organizacional hacia una sociedad de la información y el conocimiento.
- (ii) El artículo 5 del Decreto Supremo N° 018-2018-MTC.- A través del cual se establece que el Programa Nacional de Telecomunicaciones – PRONATEL tiene como objetivo la provisión de acceso universal de servicios de telecomunicaciones, el desarrollo de la Banda Ancha en su ámbito de intervención, la promoción de servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales y la reducción de la brecha de infraestructura de comunicaciones, a nivel nacional, y en coordinación con las entidades públicas, en el marco de sus competencias y bajo los lineamientos que apliquen.

Cabe indicar, que el artículo 6 del citado Decreto Supremo N° 018-2018-MTC establece que el ámbito de intervención del PRONATEL es de alcance nacional, especialmente en áreas rurales y lugares de preferente interés social.

- (iii) El artículo 5 de la Ley N° 31207.- Mediante el cual se dispone que el Estado, como promotor de la inversión pública y privada, deberá facilitar las condiciones básicas para el desarrollo de infraestructura que coadyuven al buen funcionamiento de los servicios de internet, priorizando las zonas rurales, zonas de fronteras y comunidades indígenas.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC), a través del PRONATEL, es el ente encargado de fortalecer el acceso inmediato y oportuno de los servicios de comunicaciones para zonas de pobreza y extrema pobreza.

En ese sentido, y sin perjuicio de los comentarios a las medidas propuestas a través del Proyecto de Ley, este Organismo Regulador recomienda considerar los instrumentos jurídicos sectoriales vigentes; y, de ser el caso, efectuar las modificaciones que correspondan.

3.2. Sobre el procedimiento para el despliegue de infraestructura de Telecomunicaciones en zonas rurales:

El indicado Proyecto de Ley, plantea como únicos requisitos, parámetros técnicos, condiciones, cobros y régimen aplicable para la obtención de licencias para el despliegue de infraestructura lo dispuesto en la Ley N° 29022, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 3: Procedimiento para el despliegue de infraestructura de Telecomunicaciones en zonas rurales.

Los únicos requisitos, parámetros técnicos, condiciones, cobros y régimen aplicable para la obtención de licencias para el despliegue de infraestructura son los dispuestos en la Ley N° 29022, Ley para el Fortalecimiento de la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, modificada por la Ley N° 30228 y ampliada por la Ley N° 31456, Ley que amplía la vigencia de la Ley 30228”.



Sobre el particular, consideramos que, toda vez que en el artículo 3 de la Ley N° 31456 reafirmó que las únicas normas que rigen para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones son la Ley N° 29022, Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, y sus normas complementarias, el artículo bajo comentario resulta innecesario.

3.3. Sobre el análisis del impacto regulatorio ex ante para la prevención de regulación que genere barreras en el despliegue de infraestructura en telecomunicaciones:

El artículo 4 del Proyecto de Ley, dispone dos disposiciones principales:

- i) A partir de la entrada en vigencia de la Ley, la normativa que tenga por objeto regular el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones para la conectividad, requerirá de un análisis de impacto regulatorio ex ante (AIR) de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1310, y;
- ii) En un plazo de seis (6) meses el Osiptel realice una revisión integral del marco regulatorio vigente con miras a su simplificación, la eliminación de regulaciones u obligaciones que no estén acorde con los principios de eficiencia, efectividad, necesidad y proporcionalidad.

Respecto a la primera disposición, resulta necesario precisar que el artículo 3 del Proyecto de Ley, así como el artículo 3 de la Ley N° 31456, reafirman que las únicas normas que rigen para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones es la Ley N° 29022, por ende no podría existir normativa complementaria, salvo la emitida por el MTC, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el marco de sus respectivas competencias, acorde a lo establecido en el numeral 5.2 de la Ley N° 29022¹.

De ser así, cabe anotar que dichas entidades, al pertenecer al Poder Ejecutivo, ya se encuentran obligadas a realizar (i) el Análisis de Calidad Regulatoria en procedimientos administrativos, acorde a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1310, así como a efectuar (ii) el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) Ex ante, en virtud a lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1448 y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, que aprueba el reglamento que tiene por objeto desarrollar el marco institucional que rige el proceso de Mejora de la Calidad Regulatoria.

En efecto, conforme al cronograma establecido en el Plan de Implementación del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante para las entidades públicas del Poder Ejecutivo, aprobado por Resolución de Secretaría de Gestión Pública N° 008-2021-PCM-SGP, a partir del 2 de enero de 2023, todas las entidades del Poder Ejecutivo realizarán de manera obligatoria el AIR Ex Ante como otro instrumento para la mejora de la calidad regulatoria.

¹ "Artículo 5.- Régimen de permisos y/o autorizaciones

(...)

5.2 El Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, el Ministerio de Cultura, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, y el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, en el marco de sus respectivas competencias, dictan los parámetros mínimos necesarios que las empresas deben observar para la instalación de dicha infraestructura. Las medidas administrativas que se dicten para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, deberán observar estrictamente las disposiciones previstas en la presente Ley."



En tal sentido, no corresponde volver a establecer la misma obligación a las entidades del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, considerando que los Gobiernos Locales y provinciales, continuamente, en el marco de sus competencias, emiten normativa asociada al despliegue de infraestructura que viene limitándola, se recomienda precisar si la disposición referida pretende establecer que dichos niveles de gobierno, también efectúen el Análisis de Calidad Regulatoria en procedimientos administrativos asociados a la materia antes mencionada y que no se encuentren sujetos a la evaluación por parte de la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR), en línea con lo que respecta al Análisis de Impacto Regulatorio ex ante para normas, en el que, conforme establece el artículo 10 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, la implementación por parte de los gobiernos regionales, gobiernos locales, u organismos a los que la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas confieren autonomía, se realiza sin perjuicio de su autonomía y en todo aquello que resulte aplicable sin transgredir las leyes que los regulan, no encontrándose sujetos a la evaluación por parte de la CMCR.

En relación con la segunda disposición corresponde indicar que, de acuerdo con la práctica regulatoria internacional, el Osiptel sigue altos estándares de calidad regulatoria cuyos lineamientos se aprobaron en el año 2018, los mismos que a su vez constituyen el marco para el fortalecimiento de la buena gobernanza y la mejora continua de la política regulatoria del Osiptel en el ejercicio de sus funciones normativas y de regulación de precios, con el fin de contribuir al desarrollo del país asegurando el desenvolvimiento eficiente de los mercados de servicios públicos de telecomunicaciones y la prestación eficiente de los mismos a los usuarios.

Así pues, dentro de las acciones destinadas a promover altos estándares de calidad regulatoria en el sector telecomunicaciones del Perú, el Osiptel en el año 2018 mediante una Mesa de Trabajo de Revisión Normativa Ex Post realizó una revisión general de su normativa en la cual se determinó el stock inicial de normas emitidas por el Osiptel desde su creación, así como aquellas que han quedado desfasadas o que ya cumplieron sus objetivos. Asimismo, para promover una mayor eficiencia y eficacia regulatoria, se estableció como meta la reducción del stock normativo del 34% (24 de 71 normas) durante los años 2021 a 2023. Adicionalmente, se viene realizando la evaluación ex post de las normas con la finalidad de determinar sus principales impactos en el sector.

En tal sentido, las acciones de simplificación, eliminación, y/o revisión normativa del Osiptel, tienen como fundamento sus lineamientos de calidad regulatoria. Por tanto, el Osiptel promueve un marco regulatorio orientado a la eficacia y eficiencia del mismo de manera permanente, por lo que no se considera necesaria la promulgación de la disposición bajo análisis a través de una ley, puesto que el organismo regulador del sector se encuentra debidamente facultado para ello.

Por otra parte, si lo que se busca es que el Osiptel efectúe una revisión del marco regulatorio vigente asociado al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con miras a su simplificación y eliminación de regulaciones u obligaciones no acordes a los principios de efectividad necesidad y proporcionalidad, corresponde indicar que el Decreto Legislativo N° 1448, reconoce como instrumentos para la mejora de la calidad regulatoria a: (i) el análisis de impacto regulatorio expost, (ii) la revisión y derogación del ordenamiento jurídico, (iii) simplificación administrativa, entre otros; los cuales son aplicados por la misma entidad que emitió la normativa.



En ese sentido, dado que la norma ha previsto que la misma entidad que emitió una norma sea quien realice el AIR Expost, lo recomendable es que, dada la multiplicidad de normativa y las materias específicas que puedan estar asociadas al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, cada entidad efectúe dicha revisión y deba pasar por la CMCR² lo que corresponda. Por lo tanto, no resulta necesaria la promulgación mediante ley de lo dispuesto en el numeral 4.2 del proyecto de ley.

3.4. Sobre el régimen excepcional para incentivar las inversiones en acceso a Internet:

El proyecto de ley plantea diversas medidas para acelerar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones a favor de la conectividad del país:

- Creación de un régimen temporal de diez (10) años en la cual las empresas operadoras podrán reemplazar el 50% del pago de i) la tasa de explotación comercial y el aporte al PRONATEL y, ii) el pago de las multas por incumplimientos sectoriales, para la prestación de servicios a instituciones públicas.

Respecto a estas medidas, esta Dirección considera que las mismas se alejan de la finalidad del Fondo de Inversión de Telecomunicaciones (FITEL), el cual, acorde a lo previsto en el artículo 12 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante el Decreto Supremo N°013-93-TCC, tiene como finalidad financiar exclusivamente servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o en lugares considerados de preferente interés social, así como redes de transporte en telecomunicaciones, justamente, para garantizar el acceso a tales servicios. En tal sentido, el destino de los aportes que efectúan las empresas operadoras, como los montos cobrados por concepto de multas administrativas impuestas por el Osiptel, así como cualquier otro ingreso que corresponda al FITEL, debería tener dicho destino.

Así pues, acorde a lo previsto en el Decreto Supremo N° 018-2018-MTC, el PRONATEL dispone de los recursos que por ley corresponden al FITEL y tiene como objetivo, entre otros, la provisión de acceso universal de servicios de telecomunicaciones, el desarrollo de la Banda Ancha en su ámbito de intervención, la promoción de servicios, contenidos, aplicaciones y habilidades digitales y la reducción de la brecha de infraestructura de comunicaciones, a nivel nacional, y en coordinación con las entidades públicas, en el marco de sus competencias y bajo los lineamientos que apliquen.

Conviene indicar que, justamente el PRONATEL establece programas y proyectos para la provisión de servicios de telecomunicaciones, así como la infraestructura, a fin de garantizar en el territorio nacional el acceso universal.

² Acorde con lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto Supremo N° 063-2021-PCM, la CMCR, es el Órgano colegiado de naturaleza permanente que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y tiene por objeto evaluar el AIR Ex Ante de los proyectos regulatorios que presenten las entidades públicas del Poder Ejecutivo en el marco de lo dispuesto en el artículo 10 del mencionado Decreto Supremo; así como evaluar el análisis de calidad regulatoria para la creación o modificación de procedimientos administrativos de corresponder, como parte del proceso de Mejora de Calidad Regulatoria.



En ese sentido, si bien el Proyecto de Ley propone un reemplazo de hasta el 50% del pago de la multa que sea impuesta, por compromisos de expansión, renovación tecnológica y/o prestación de servicios de telecomunicaciones sin costo a instituciones públicas beneficiarias; consideramos que dicha disposición al no estar delimitada a las áreas rurales y lugares de preferente interés social, afectaría los fines del acceso universal.

Asimismo, habría la dificultad para diferenciar los montos asociados a los compromisos de expansión de los montos programados por las propias empresas operadoras como parte de sus planes anuales de inversión, debiendo, en todo caso, establecer reglas específicas para ello. Además, las multas por infracciones beneficiarían a la empresa infractora, en tanto podría incrementar sus propios activos utilizando los montos de las multas como parte de sus inversiones privadas. Esto no disuadiría el comportamiento inadecuado de la empresa operadora, pudiendo dar lugar a escenarios sub óptimos respecto a la calidad del servicio, nivel de cobertura, grado de competencia y adopción de nuevas tecnologías.

En ese sentido, es conveniente que, en términos de la estructura institucional del sector telecomunicaciones, los aportes al FTEL y los montos de las multas impuestas a las empresas operadoras continúen siendo destinados para el financiamiento de los proyectos de desarrollo y expansión de servicios de telecomunicaciones con el objetivo de lograr el acceso universal, especialmente en favor de los ciudadanos de áreas rurales y lugares de preferente interés social.

Aunado a lo anterior, se debe indicar que en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley no se ha evidenciado la problemática presentada y además no se realiza un análisis costo - beneficio, respecto al impacto de su aplicación en el recorte de los ingresos de las entidades receptoras de estos montos, como el PRONATEL.

Por lo tanto, no se considera pertinente incluir el régimen señalado en el numeral 5.1 del proyecto de ley.

- Sustituir obligaciones contractuales de cobertura de telefonía pública, por obligaciones de prestación de servicio móvil o Internet en áreas rurales o de preferente interés social.

Sobre el particular, es importante señalar que las obligaciones de instalación de los teléfonos de uso público en zonas rurales han sido establecidas a través de los contratos de concesión, contratos FTEL y compromisos de expansión como parte de algunos procesos de renovación de concesiones.

Así, los contratos de concesión de la empresa Telefónica del Perú S.A.A., aprobados mediante Decreto Supremo N° 011-94-TCC, establecieron un procedimiento para el retiro y/o sustitución de los teléfonos de uso público, en tanto la prestación del servicio no haya resultado económicamente viable como consecuencia de cambios demográficos o razones similares.



Posteriormente, considerando el despliegue y expansión de la telefonía móvil, en el año 2013, el Osiptel en ejercicio de su Función Normativa estableció a través de la Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL –que aprobó el Reglamento sobre la Disponibilidad y Continuidad en la prestación del Servicio de Telefonía de Uso Público en Centros Poblados Rurales, el cual estuvo vigente hasta el 31 de diciembre de 2019³ – una disposición orientada al retiro del servicio de telefonía pública en zonas rurales.

De otro lado, debe indicarse que, en los contratos de concesión, se establece la posibilidad de suscribir adendas a los mismos; por lo que, de requerirse alguna modificación de obligaciones, corresponde que las partes suscriban tales adendas, según los procedimientos contenidos en sus respectivos contratos de concesión.

En tal sentido, si bien este Organismo Regulador comparte el objetivo de establecer medidas que coadyuven al cierre de la brecha de acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones, se recomienda tener presente que, al MTC, en su condición de concedente, le corresponde evaluar las solicitudes de modificación de obligaciones sobre la prestación del servicio de telefonía de uso público.

En consecuencia, se sugiere evaluar la pertinencia y necesidad de la medida propuesta, en tanto, actualmente, existen procedimientos para el retiro y/o sustitución de los teléfonos de uso público en zonas rurales⁴, que permitirían garantizar que los usuarios no resulten perjudicados por no poder acceder a los servicios públicos de telecomunicaciones.

➤ Sobre la renovación tecnológica.

En primer lugar, se sugiere evaluar en el ámbito de la Ley N° 30083, Ley que establece Medidas para Fortalecer la Competencia en el Mercado de los Servicios Públicos Móviles que se restrinja el despliegue de la tecnología 2G para la prestación de facilidades de red mediante los Operadores de Infraestructura Móvil Rural, así como a los operadores móviles con red para la prestación de servicios en zonas rurales o lugares de preferente interés social, considerando los costos que pudiera representar en los usuarios.

Por otra parte, se debe precisar que, de acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones⁵, el MTC, tiene como una de sus funciones incentivar el desarrollo de las industrias de telecomunicaciones y de servicios informáticos sustentados en base a servicios de telecomunicaciones en orden al desarrollo tecnológico del país. Adicionalmente, de acuerdo con el dispositivo normativo mencionado, el MTC, cuenta con la función de definir y aprobar las especificaciones técnicas para la homologación de equipos y aparatos de telecomunicaciones y expedir los correspondientes certificados de homologación.

En tal sentido, no resulta necesario promulgar la disposición 5.3 mediante ley puesto que el ente rector cuenta con las competencias específicas para ello.

³ Cabe indicar que la Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL fue derogada, a través de la Resolución N° 163-2019-CD/OSIPTEL, la cual trasladó al Reglamento de Calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones algunas disposiciones referidas, precisamente, al posible retiro de los servicios de telefonía pública en zonas rurales.

⁴ Anteriormente Telefónica del Perú S.A.A. ha seguido el procedimiento señalado en su contrato de concesión para el retiro de setecientos cincuenta y seis (756) centros poblados rurales. En este procedimiento, sobre la base de lo indicado por el MTC (Informe N° 322-2019-MTC/27), a través de la Resolución N° 075-2022-CD/OSIPTEL, el Consejo Directivo del Osiptel declaró improcedente su solicitud, en tanto el servicio sustituto que ofreció la citada empresa no cumplía con el requisito de resultar más ventajoso para el usuario del servicio de telefonía de uso público rural.

⁵ Aprobado por el Decreto Supremo N° 013-93-TCC.



➤ Sobre las obligaciones de velocidad mínima garantizada del 70%.

El numeral 5.4 del proyecto de Ley, indica:

“(…)

5.4. Las obligaciones de velocidad mínima garantizada del 70% así como de simetría y la asimetría máxima entre la relación de carga y descarga dispuestas en la Ley 31207, son aplicables a las contrataciones de los servicios de banda ancha con accesos de fibra óptica (FTTH) y otras tecnologías que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones defina expresamente, en función a las características y limitaciones de las mismas.

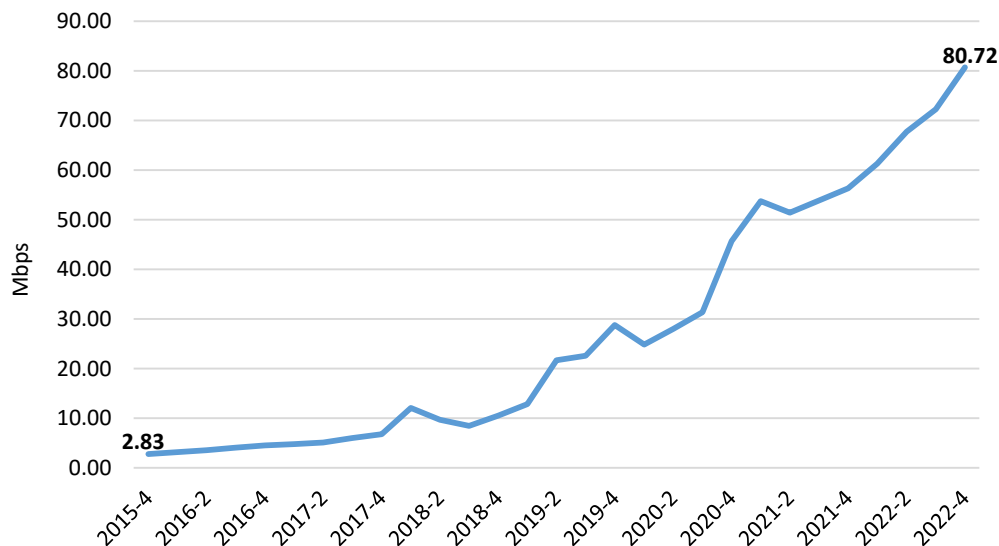
Con la finalidad de promover la renovación tecnológica y el cierre de la brecha de conectividad, para su implementación, se establecerá plazos diferenciados en base a criterios tecnológicos y del nivel de penetración del Internet en las distintas regiones del país. Para efectos de la supervisión de las obligaciones de velocidad de internet, éstas serán evaluadas en base a promedios de velocidades instantáneas a nivel regional, y se considerarán las restricciones técnicas asociadas a la tecnología utilizada”.

Con relación a la Ley N° 31207, este Organismo Regulador emitió, en su oportunidad, opinión contraria⁶ acerca de los correspondientes proyectos de ley, a través de los cuales se establecía una regulación de parámetros de calidad en la prestación de los servicios de acceso a Internet –en particular, el establecimiento del 70% de Velocidad Mínima Garantizada (en adelante, VMG)– en tanto generaría consecuencias negativas en el mercado de telecomunicaciones.

En particular, el incremento de la VMG para los servicios de Internet de banda ancha, establecido mediante la Ley N° 31207, está relacionado a un atributo de calidad que, conforme mejora la dinámica competitiva del mercado, también mejora en el tiempo al incrementarse las velocidades registradas en la prestación del servicio. Como puede observarse en el siguiente gráfico, las velocidades de descarga promedio contratadas evidencian un crecimiento sostenido que impacta directamente en la mejora del bienestar de los usuarios por el uso del servicio de acceso a Internet a mayores velocidades de transmisión de datos. En ese sentido, la definición de un umbral mínimo de VMG a través de una Ley puede introducir distorsiones innecesarias en dicha evolución.



⁶ Mayor detalle en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/pnbf32ju/pl-5398-2020-cr.pdf>
<https://www.osiptel.gob.pe/media/5ixg5b22/pl-5942-2020-cr.pdf>
<https://www.osiptel.gob.pe/media/uf0b2nhv/informe197-2020-gal.pdf>

Gráfico N° 1: Velocidad promedio de descarga – Internet Fijo


Fuente: Información reportada por las empresas operadoras.
 Elaboración: Osiptel.

No obstante, en cuanto a la medida propuesta en el presente Proyecto de Ley, se considera que el mismo debería orientarse hacia la derogación de la Ley N° 31207, excepto las disposiciones referidas a la creación e implementación del Registro Nacional de Monitoreo y Vigilancia del Servicio de Internet (RENAMV) a cargo de este Organismo Regulador.

En efecto, la definición de los parámetros de la regulación de la calidad de los servicios de telecomunicaciones, así como su supervisión no debería establecerse mediante una Ley, ello debe corresponder a la evaluación que corresponda realizar al Osiptel, en el ejercicio de sus competencias asignadas por Ley⁷, sobre la base de un análisis técnico acorde a sus Lineamientos de Calidad Regulatoria, y al proceso de emisión normativa que incluye la etapa de consulta pública correspondiente. Así, establecer los parámetros de la regulación de la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones –así como su supervisión– a través de una Ley, introduce rigideces en el marco regulatorio del sector que son muy difíciles de subsanar.

⁷ De acuerdo a la Ley de Desarrollo de Funciones y Facultades del OSIPTEL – Ley N° 27336 y a su Reglamento General aprobado con Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, el Osiptel es el organismo regulador de los servicios públicos de telecomunicaciones y la agencia de competencia en este sector; por lo que sus funciones están destinadas a garantizar la calidad y eficiencia del servicio, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado un uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Así, en el ejercicio de sus competencias del organismo regulador puede establecer indicadores y parámetros de calidad, acorde con el dinamismo del mercado, y con el objetivo de promover la competencia y el uso de los servicios públicos de telecomunicaciones.



Por su parte, la determinación de la relación mínima de simetría/asimetría, también establecida mediante la Ley N° 31207, responde a una obligación cuya formulación carecería de justificación técnica; y, que no constituye una práctica regulatoria adoptada a nivel internacional. Ciertamente, conforme a lo indicado en el Informe N° 202-DPRC/2022⁸, la obligación de asimetría de la Ley N° 31207 ha generado diversas solicitudes por parte de las empresas operadoras en tanto la obligación de asimetría de 1:3 o 33.33% presenta restricciones tecnológicas para su cumplimiento.

Sin perjuicio de lo señalado, de mantenerse la medida propuesta, se plantean los siguientes comentarios:

- Si bien es factible, para la referida tecnología FTTH, cumplir las obligaciones establecidas en la Ley N° 31207, debe tenerse presente que la regulación (de la calidad) asociada a los servicios de telecomunicaciones muestra una alta velocidad de innovación por lo cual debe estar basada en un enfoque de neutralidad tecnológica, sin establecer el uso de una tecnología en particular, dado que ésta puede quedar desfasada en el tiempo. Diversos autores (Koops, 2006; Kamecke, 2008; Briglauer, 2020; Puhakainen, 2021)⁹ sostienen que las políticas deben ser tecnológicamente neutrales.

En la misma línea, es generalmente aceptado que el diseño de políticas de Tecnologías de la Información y Comunicación - TICs debe ser, fundamentalmente, neutrales tecnológicamente. Ello, permite que la regulación correspondiente se mantenga vigente pese al rápido cambio tecnológico, favoreciendo a su vez la innovación tecnológica y el surgimiento de tecnologías de prestación de servicios más eficientes, al no discriminar una tecnología en favor o en contra de otras.

Adicionalmente, dado que la autoridad sectorial o regulatoria no puede anticipar necesariamente cuál es la mejor tecnología, la neutralidad tecnológica favorece el diseño de políticas en base a objetivos de acceso y prestación del servicio, y permite mayor flexibilidad y libertad de elección a los actores del mercado para la difusión de la tecnología que satisfaga las necesidades de la demanda. Tal es así que, en la legislación europea¹⁰ se precisa que la regulación no debe favorecer ni discriminar alguna tecnología en particular. Asimismo, para promover el desarrollo de banda ancha (que implica no solo expansión de infraestructura si no también modernización de la existente), la neutralidad tecnológica de la legislación europea juega un importante rol al promover la inversión sin especificar los medios para alcanzar los objetivos fijados¹¹.

⁸ Mayor detalle en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/2t4pgmgq/informe202-dprc-2022.pdf>

⁹ Koops, Bert-Jaap, Should ICT Regulation Be Technology-Neutral. STARTING POINTS FOR ICT REGULATION. DECONSTRUCTING PREVALENT POLICY ONE-LINERS, IT & LAW SERIES, Bert-Jaap Koops, Miriam Lips, Corien Prins & Maurice Schellekens, eds., Vol. 9, pp. 77-108, The Hague: T.M.C. Asser Press, 2006; Ulrich Kamecke and Torsten Korber. Technological Neutrality in the EC Regulatory Framework for Electronic Communications: A Good Principle Widely Misunderstood. 29:5 EUROPEAN COMPETITION LAW REVIEW 330, 332 (2008) (UK); Wolfgang Briglauer, Volker Stocker, Jason Whalley, Public policy targets in EU broadband markets: The role of technological neutrality, Telecommunications Policy, Volume 44, Issue 5, 2020; Puhakainen, E., & Väyrynen, K. E. (2021). The Benefits and Challenges of Technology Neutral Regulation-A Scoping Review. PACIS, 48.

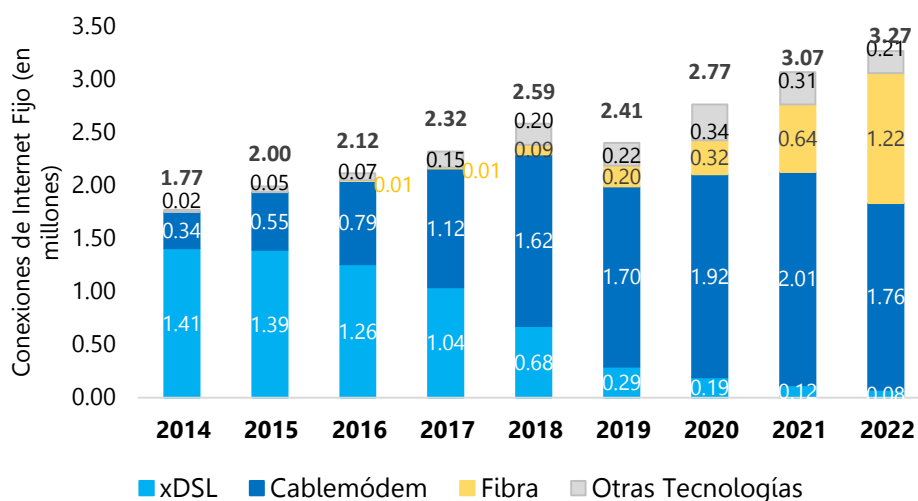
¹⁰ Ver la Directiva marco para los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva 2002/21/CE, considerando 18).

¹¹ Ver Directiva 2018/1972 European Electronic Communications Code.



- Por otro lado, debe tenerse en consideración que el numeral 5.4 del Artículo 5 del Proyecto de Ley modifica el alcance de las obligaciones establecidas en la Ley N° 31207 para excluir de sus obligaciones a otras tecnologías del servicio de acceso a Internet y mantenerlas en la tecnología FTTH. Ello, puede resultar contraproducente, toda vez que, conforme al Gráfico N° 2, la tecnología FTTH actualmente viene representado el medio de mayor crecimiento en la prestación del servicio de Internet Fijo, y es la que ofrece mayores capacidades de transferencia de datos a los usuarios. Una propuesta de este tipo incrementa la carga regulatoria o castiga al medio de acceso que viene mostrando un mayor dinamismo tanto en términos de acceso como en las velocidades que viene ofreciendo al mercado. El impacto directo de ello resultaría en una ralentización de dicho dinamismo mostrado.

Gráfico N° 2: Conexiones a Internet Fijo por Tecnología



Fuente: Información reportada por las empresas operadoras.
Elaboración: Osiptel.

- En línea con lo anterior, a fin de minimizar el impacto de las disposiciones contenidas en la Ley N° 31207 respecto al incremento de la VMG, puede optarse por un esquema de implementación progresiva que tome en cuenta las características geográficas del despliegue de infraestructura realizado, y permita un cumplimiento efectivo de la obligación impuesta, considerando a su vez un plazo adecuado y diferenciado por región más no según el tipo de tecnología. Por su parte, lo relacionado a la determinación de la relación mínima de simetría/asimetría, esta sí correspondería ser derogada debido a su naturaleza anti técnica.



3.5. Sobre la creación de la ventanilla única digital para acelerar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional.

El artículo 6 del proyecto de ley señala lo siguiente:

“(…)

Artículo 6: Creación de la Ventanilla Única Digital para acelerar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones a nivel nacional (VUDIT)

La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, en un plazo de 90 días hábiles desde la entrada en vigencia de la presente ley, crea la Ventanilla Única Digital para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, como único canal para la tramitación de los permisos necesarios para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, deberá realizar las coordinaciones necesarias con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, el Ministerio de Cultura y el Ministerio del Ambiente, para integrar los requisitos y condiciones necesarias para obtener las autorizaciones que permitan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones”.

De la revisión del referido artículo, se advierte que, el mismo tiene como objetivo la creación de la “*Ventanilla Única Digital para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones*”, para la tramitación de los permisos necesarios para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones.

Al respecto, el Osiptel comparte los objetivos del Proyecto de Ley que buscaría el ahorro de tiempo para el trámite de los permisos para la implementación de infraestructura para las empresas operadoras. No obstante, es importante señalar que, actualmente se encuentra vigente el Decreto Legislativo N° 1211¹², que aprobó medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos, publicado en el Diario Oficial “El Peruano”, el 25 de setiembre de 2015.

Dicho Decreto, cuyas disposiciones son aplicables a las entidades públicas previstas en el artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), establece el marco normativo que promueve la integración de los servicios y procedimientos del Estado, a través de la implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos, con la finalidad de mejorar la eficiencia, productividad y la calidad de los servicios a las personas naturales y jurídicas, tomando en consideración sus particularidades socioculturales.

¹² Que fue modificado mediante el Decreto Legislativo N° 1447, publicado el 16 de setiembre de 2018



Así, el artículo 4 de esta norma define a las Ventanillas Únicas como una modalidad de servicios integrados, mediante la cual dos o más entidades públicas se articulan para brindar sus servicios y trámites, de manera parcial o totalmente integrada, a través de cadenas de trámites o bajo la metodología de eventos de vida, con la finalidad de mejorar la calidad de atención a las personas naturales y jurídicas. Además, dichas ventanillas aseguran a los ciudadanos accesos presenciales, no presenciales o mixtos, según corresponda. En el mismo sentido, se advierte que el artículo 5 del citado decreto establece que las Ventanillas Únicas se crean mediante el Decreto Supremo refrendado por la Presidencia del Consejo de Ministros y de los ministros de los sectores involucrados, a propuesta de la entidad que promueve su constitución. Debe contar con la opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros siendo que, ésta también puede proponer la creación o unificación de Ventanillas Únicas, cuando corresponda.

Para la creación de Ventanillas Únicas se consideran como mínimo los siguientes criterios:

- a) Pluralidad de entidades;
- b) Pluralidad de servicios y trámites;
- c) Articulación y complementariedad de los servicios y trámites involucrados;
- d) Factibilidad de la propuesta;
- e) Eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y trámites integrados;
- f) Mejora de la productividad; y,
- g) Optimización de procesos.

Como puede apreciarse, la creación de una *“Ventanilla Única Digital para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones”*, no requiere de la promulgación de una Ley, sino que bastaría con que sea implementada a través de lo dispuesto por el Decreto Legislativo N° 1211. Cabe precisar que, los Ministerios, así como los Gobiernos Locales, están comprendidos en el alcance del artículo I del Título Preliminar del TUO de la LPAG, de tal manera que la creación de ventanillas únicas como la propuesta por el Proyecto de Ley es posible con el vigente Decreto Legislativo N° 1211.

Por otra parte, como puede desprenderse de este Decreto Legislativo, la creación de una ventanilla única se sostiene en criterios en donde deben participar los ministerios involucrados, así como los gobiernos locales. En ese sentido, se aprecia que la creación de una ventanilla con las características establecidas en el Proyecto de Ley va a requerir coordinaciones previas, el sustento de los procedimientos y los procesos que serán necesarios, entre otros aspectos que deberán considerarse, a fin de evitar que su ejecución se convierta en una compleja y descoordinada norma inviable.

Se sugiere revisar la experiencia de México, en la que es la Secretaría del Ejecutivo Federal quien emite recomendaciones a los gobiernos del distrito federal y gobiernos municipales, para el desarrollo de infraestructura, obra pública, desarrollo territorial y bienes inmuebles, que fomenten la competencia, libre concurrencia y cobertura del servicio de telecomunicaciones¹³.

¹³ Artículo 147 de la LEY FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES Y RADIODIFUSIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de julio de 2014.

Por lo expuesto, si bien la propuesta legislativa tiene un asidero positivo en cuanto a concentrar en un solo lugar (físico y virtual) la recepción de solicitudes para la tramitación de los permisos necesarios para el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, esta ejecución, no requiere la promulgación de una nueva Ley.

3.6. Comentarios a la Disposición Complementaria Derogatoria

A través de la Única Disposición Complementaria derogatoria se dispone, entre otros, derogar la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1477, que establece medidas que facilitan la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones frente a la emergencia sanitaria producida por el brote del Covid-19.

Sobre el particular, se advierte que la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1477, incorporó el numeral 19.3 al artículo 19 de la Ley N° 30477, Ley que regula la ejecución de obras de servicios públicos autorizadas por las municipalidades en las áreas de dominio público. Así pues, el referido numeral 19.3 dispone que las empresas prestadoras de servicios públicos de telecomunicaciones y los proveedores de infraestructura pasiva están obligados a identificar y retirar el cableado obsoleto, en desuso o en mal estado de su titularidad, de forma simultánea al despliegue de los nuevos medios de transmisión alámbricos y/u ópticos a instalar, en coordinación con la municipalidad competente, bastando, para tal efecto, una comunicación por parte de las empresas, señalando la fecha de la ejecución del retiro y el plan o resumen de las acciones a ejecutar, sin que sea necesaria la emisión de autorización o acto administrativo alguno por parte de la municipalidad competente.

Al respecto, cabe indicar que dicha disposición tiene por objeto asegurar un despliegue ordenado y en armonía con el entorno paisajístico y con la comunidad. Por lo tanto, si bien mediante la Ley N° 31595, Ley que promueve la descontaminación ambiental y establece el retiro del cableado aéreo en desuso o en mal estado en las zonas urbanas del país, se dispuso, en su artículo 3, que las empresas concesionarias de servicios de telecomunicaciones, así como las empresas proveedoras de infraestructura pasiva de telecomunicaciones, en un plazo no mayor a veinticuatro (24) meses, contados desde la entrada en vigencia del reglamento de dicha ley, deben retirar el cableado aéreo en desuso o en mal estado que se encuentre en las zonas urbanas, sin trasladar los costos del retiro en las tarifas al público consumidor, debe resaltarse que una vez que venza dicho plazo¹⁴, será necesario contar con disposiciones que obliguen a las empresas a reiterar el cableado en desuso, en mal estado u obsoleto, de manera progresiva a la instalación de nuevo cableado con el fin de coadyuvar a que la población viva en un ambiente ordenado.

En tal sentido, no se recomienda derogar la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1477, que incorporó el numeral 19.3 al artículo 19 de la Ley N° 30477.

¹⁴ El mismo que no ha empezado a computarse en la medida que no ha sido aprobado el Reglamento de la Ley N° 31595.



3.7. Comentarios a la Primera Disposición Final

La primera disposición final propuesta en el proyecto de ley establece:

“PRIMERA: Régimen promotor del ecosistema 5G

Dentro de un plazo que no exceda de sesenta (60) días calendario, el MTC aprobará un régimen promotor de ecosistema 5G, que identifique las trabas para su desarrollo y políticas para su promoción”.

Al respecto, corresponde indicar que el artículo 5 de la Ley de Organización y Funciones del MTC¹⁵, Ley N° 29370 dispone que dicho Ministerio se encuentra facultado a dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución de las políticas de su competencia.

Ahora bien, en cuanto a la propuesta normativa y considerando el dinamismo permanente que experimentan las tecnologías del sector telecomunicaciones, este Organismo Regulador recomienda no circunscribir la propuesta normativa a un tipo de tecnología específica o ecosistema.

En este sentido, el artículo 7 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones¹⁶ establece que el Estado ejerce una función promotora y facilitadora respecto al desarrollo de tecnologías de punta, sin delimitar a un tipo de tecnología en particular¹⁷.

Sin perjuicio de lo anterior y, de manera alternativa, es factible considerar un texto que haga referencia a la promoción del uso de nuevas tecnologías (sin indicar el tipo específico de tecnología).



¹⁵ “Artículo 5.- Funciones rectoras

Las funciones rectoras son las siguientes:

1. Formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, fiscalizar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, aplicable a todos los niveles de gobierno.
2. Dictar normas y lineamientos técnicos para la adecuada ejecución, supervisión y evaluación de las políticas, (...)”

¹⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC y sus modificatorias.

¹⁷ “Artículo 7.- Convergencia de servicios

El Estado ejerce una función promotora y facilitadora respecto al desarrollo de tecnologías de punta, propendiendo, en lo posible, a la convergencia de servicios y tecnologías, con la finalidad de otorgar mayores beneficios a la sociedad”.

[Subrayado agregado]



IV. CONCLUSIONES

Conforme a lo desarrollado en el presente informe, el Proyecto de Ley N° 4143-2022/CR se considera viable con observaciones.

En tal sentido, se sugiere para el Proyecto de Ley:

- (i) Redefinir el objeto del proyecto de ley teniendo en consideración los instrumentos jurídicos sectoriales vigentes; y, de ser el caso, efectuar las modificaciones que correspondan.
- (ii) No incorporar el artículo 3, toda vez que ello ya se encuentra contemplado en el artículo 3 de la Ley N° 31456, a través de la cual se reafirmó que las únicas normas que rigen para la instalación de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones son la Ley N° 29022 y sus normas complementarias.
- (iii) No incorporar el artículo 4, considerando que existen dispositivos normativos vigentes que ya contemplan la obligación de elaborar un ACR y AIR para las entidades del Poder Ejecutivo, y que la revisión del marco regulatorio vigente asociado al despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, con miras a su simplificación y eliminación de regulaciones u obligaciones no acordes a los principios de efectividad necesidad y proporcionalidad, debería ser efectuado por cada entidad que emitió la regulación correspondiente.
- (iv) No incorporar el literal 5.1. considerando que dicho régimen se aleja de la finalidad de los recursos con que el PRONATEL atiende la provisión de acceso universal de servicios de telecomunicaciones.
- (v) En relación con el literal 5.2, evaluar la pertinencia y necesidad de implementar un procedimiento para regular la posibilidad de sustituir obligaciones contractuales de cobertura de telefonía pública, por obligaciones de prestación del servicio móvil o Internet en áreas rurales o de preferente interés social, en tanto existen procedimientos para el retiro y/o sustitución de los teléfonos de uso público en zonas rurales; y, adicionalmente, se considere que el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en su condición de concedente, tiene la facultad de evaluar las solicitudes de modificación de obligaciones sobre la prestación del servicio de telefonía de uso público.
- (vi) No incorporar el literal 5.3, ya que lo dispuesto en el mismo se encuentra contenido en la normativa vigente y por lo tanto su promulgación mediante ley carece de sustento.
- (vii) Se oriente a derogar las disposiciones de la Ley N° 31207 que refiere el literal 5.4 del proyecto de ley, con excepción a la creación e implementación del RENAMV, el cual permitirá verificar la correspondencia entre la velocidad ofrecida por las empresas operadoras y la velocidad efectiva experimentada por los usuarios, considerando las opiniones previas de este Organismo Regulador en cuanto a la aplicación y efecto de dicha Ley N° 31207.



- (viii) De mantenerse la formulación del Proyecto de Ley en cuanto al cumplimiento de las obligaciones de VMG en las redes de FTTH y otras tecnologías, se sugiere un esquema de implementación progresiva que tome en cuenta las características geográficas del despliegue de infraestructura realizado, más no según el tipo de tecnología, y permita un cumplimiento efectivo de la obligación impuesta, considerando a su vez un plazo adecuado y diferenciado por región.
- (ix) No se requiere incorporar el artículo 6 (Ventanilla Única Digital) puesto que ello ya se encuentra vigente en el marco del Decreto Legislativo N° 1211.
- (x) No derogar la Cuarta Disposición Complementaria del Decreto Legislativo N° 1477, que incorporó el numeral 19.3 al artículo 19 de la Ley N° 30477.
- (xi) No circunscribir la propuesta normativa a un tipo de tecnología específica o ecosistema, considerando el dinamismo permanente que experimentan las tecnologías del sector telecomunicaciones.

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, para los fines que estime pertinente.

Atentamente,

