

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### PROYECTO DE NORMA PROCEDIMENTAL PARA LA EMISIÓN DE MANDATOS

#### 1. ANTECEDENTES

Una relación del segmento mayorista es aquella que se establece entre dos empresas que demandan u ofrecen servicios, prestaciones o facilidades que son utilizados como insumos para proveer servicios públicos de telecomunicaciones en los mercados finales o minoristas (CRTC, 2015)<sup>(1)</sup>. Estas relaciones permiten interconectar redes, ampliar la cobertura de servicios públicos de telecomunicaciones de alta velocidad, reducir los costos de la prestación de dichos servicios, dinamizar la competencia, entre otros beneficios que, en última instancia, inciden positivamente en el bienestar de los usuarios finales de los servicios públicos de telecomunicaciones.

En el Perú, algunas relaciones mayoristas son de interés público y social<sup>(2)</sup>, y, por lo tanto, de obligatorio. En consecuencia, previo requerimiento de la empresa a quien le asiste el derecho, las empresas que se encuentran bajo su ámbito tienen el deber de negociar y suscribir contratos, así como remitirlos al Osiptel para su evaluación o supervisión. Adicionalmente, en el supuesto que las partes no suscriban un acuerdo dentro del plazo determinado por norma, a solicitud de la parte interesada, el Osiptel está facultado para emitir un mandato que establezca las condiciones de la relación del segmento mayorista<sup>(3)</sup>.

Ahora bien, en el contexto de la experiencia más reciente –caracterizada por un alto interés en brindar servicios de alta velocidad o en ampliar su cobertura– el Osiptel ha venido identificando un conjunto de prácticas no deseadas entre los intervinientes en la relación mayorista (empresa solicitante y empresa solicitada) que han propiciado el incremento en el número de solicitudes de emisión de mandato declaradas inadmisibles o improcedentes, además de mayores requerimientos de información por solicitudes incompletas o imprecisas; situación que, de manera consecuente, incrementó el plazo de emisión de mandatos.

En ese sentido, el proyecto de norma tiene por objetivo proponer las disposiciones de obligatorio cumplimiento para las empresas que intervienen en el procedimiento de emisión de un mandato de una relación del segmento mayorista, que permitan garantizar la celeridad y eficacia de dichos procedimientos.

<sup>1</sup> En la denominada “Telecom Regulatory Policy CRTC 2015-326”, el regulador canadiense (*Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*) señala que los servicios mayoristas de telecomunicaciones son aquellos que las empresas de telecomunicaciones se brindan entre sí y son parte integral del desarrollo general del sistema de comunicaciones. Agrega que la prestación de servicios mayoristas respalda principalmente la competencia en varios mercados de servicios minoristas, como los mercados de servicios de telefonía local, televisión y acceso a Internet al permitir que los competidores accedan a ciertas instalaciones de telecomunicaciones y componentes de red de los operadores establecidos.

<sup>2</sup> Por ejemplo, el artículo 103 del Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC, establece que la interconexión de las redes de los servicios públicos de telecomunicaciones entre sí, es de interés público y social y, por tanto, es obligatoria. Asimismo, el artículo 1 de la Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, Ley N° 28295, declara de interés y necesidad pública el acceso y uso compartido de la infraestructura de uso público señalada en la referida Ley.

<sup>3</sup> Por ejemplo, el artículo 114 del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones exige que el Osiptel, ante la falta de acuerdo y a solicitud de parte, dicte las normas específicas a las que se sujetará la relación. También, el artículo 13 de la Ley N° 28295 señala que, por mandato expreso del Osiptel, se establecerán las condiciones del acceso y uso.



## 2. ANÁLISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DE LA PROPUESTA

La Ley N° 27332, Ley Marco de Organismos Reguladores de Servicios Públicos, así como su modificatoria, sistematizó las diversas funciones de los organismos reguladores y estableció, respecto de las funciones normativa, supervisora y fiscalizadora, lo siguiente:

### **“Artículo 3.- Funciones**

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

(...)

**a) Función supervisora:** comprende la facultad de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas por parte de las entidades o actividades supervisadas, así como la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida por el Organismo Regulador o de cualquier otra obligación que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisada; (...)

**c) Función normativa:** comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios;

**d) Función fiscalizadora y sancionadora:** comprende la facultad de imponer sanciones dentro de su ámbito de competencia por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión; (...).”

De lo anterior, se desprende que este Organismo Regulador se encuentra facultado para dictar de manera exclusiva y dentro del ámbito de su competencia, reglamentos y normas de carácter general, aplicables a todos los administrados que se encuentren en las mismas condiciones.

Este encargo es concordante con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley N° 27332, Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, según el cual, el Osiptel ejerce, entre otras, la función normativa que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, las normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras 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.

Aunado a ello, si bien las normas que regulan cada relación del segmento mayorista han establecido las acciones y los requisitos esenciales que regulan los procesos de negociación y emisión de mandatos, también le atribuyen al Osiptel la competencia para dictar disposiciones complementarias sobre cada materia<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ver artículo 72 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC (para relaciones de interconexión), la Primera disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1019, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Acceso a la Infraestructura de los proveedores importantes de servicios públicos de telecomunicaciones (para compartición de infraestructura de proveedores importantes); artículo 8 de la Ley N° 28295, Ley que regula el acceso y uso compartido de infraestructura de uso público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones (para compartición de infraestructura por restricciones); artículo 32 de la Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal de Fibra Óptica (para compartición de infraestructura de energía e hidrocarburos para despliegue de redes que permitan provisión de servicios de banda ancha); Primera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30083, Ley que establece medidas para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles (para relaciones de acceso a operadores móviles virtuales y provisión de facilidades de acceso de operadores de infraestructura móvil rural) y la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1330, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1192 que



### 3. FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA NORMATIVA

Las normas que regulan cada relación mayorista han establecido acciones y requisitos esenciales que regulan los procesos de negociación y emisión de mandatos; no obstante, como se detalla en esta sección, se ha identificado un conjunto de prácticas que evidencian la presencia de reglas poco claras o incompletas en cada etapa del procedimiento que tienen incidencia sobre los plazos de pronunciamientos del Osiptel, el uso adecuado de la infraestructura y la prestación última de servicios públicos de telecomunicaciones.

De manera específica, a partir de las solicitudes de emisión de mandato presentadas durante el periodo 2019-2022, este Organismo ha identificado las siguientes prácticas, según la etapa del procedimiento de emisión de mandato a la que pertenecen:

#### a) Durante la etapa de negociación

- Las empresas solicitadas no responden las comunicaciones de las empresas solicitantes. En efecto, de los procedimientos de emisión de mandato, cuyos mandatos fueron aprobados en el periodo 2019-2022, se advirtió que una (1) de cada cuatro (4) empresas solicitadas respondió la solicitud de negociación. Mientras que cuando la solicitud fue respondida, la empresa solicitada demoró cincuenta y un (51) días calendario en promedio para remitir una primera comunicación a la empresa solicitante.
- Diversas empresas solicitantes no están habilitadas para prestar el servicio. Al respecto, el 32% de las solicitudes de negociación fueron efectuadas por empresas que pretendían acceder a la infraestructura de un concesionario del servicio público de energía eléctrica, sin contar, a la fecha de la solicitud, con la habilitación correspondiente para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones en las áreas geográficas objeto de solicitud.
- En el 23% de las solicitudes de negociación para suscribir un contrato de naturaleza mayorista, las empresas solicitantes no presentaron los requisitos exigidos en las normas específicas o, en su ausencia, con la información mínima necesaria para sustentar su solicitud.
- Algunas empresas solicitantes mantienen deudas previas a su solicitud con la empresa solicitada. En efecto, de los veintiséis (26) procedimientos de emisión de mandato de compartición de infraestructura bajo el marco de la Ley N° 29904, que fueron declaradas procedentes en el periodo 2019-2022, en tres (3) la empresa eléctrica alegó la falta de pago por parte del operador de telecomunicaciones.
- Algunas empresas solicitantes usan la infraestructura sin haber obtenido la autorización del titular y luego solicitan su acceso y uso. Ello ha sido alegado en tres (3) solicitudes de negociación que, posteriormente, derivaron en una solicitud de emisión de mandato. Es importante destacar que esta situación ha tomado lugar en el período 2021-2022; lo que no se observó en años anteriores.

#### b) Durante la etapa de solicitud de emisión de mandato

- Las empresas solicitantes presentan solicitudes de emisión de mandato con información incompleta o inconsistente. El 74% de las solicitudes de emisión de mandato presentadas en el marco de la compartición de infraestructura durante el periodo 2019-2022, fue presentada sin los requisitos exigidos en las normas específicas y, en otros casos, no detallan el marco normativo sobre el cual se

aprueba la Ley Marco de Adquisición y Expropiación de Inmuebles, transferencia de inmuebles de propiedad del estado, liberación de interferencias y dicta medidas para la ejecución de Obras de infraestructura (para liberación de interferencias).



basa su solicitud y/o el área geográfica materia de la misma. Asimismo, se han observado inconsistencias entre las pretensiones efectuadas en la etapa de negociación y en la solicitud de emisión de mandato.

- En diversas ocasiones, las empresas solicitantes no atienden los requerimientos de información. En particular, en el marco de las solicitudes de liberación de interferencias, en tres (3) de cinco (5) solicitudes presentadas, el Osiptel efectuó requerimientos de información a la empresa solicitante de la liberación de interferencia sin haber obtenido una respuesta que le haya permitido determinar los alcances del mandato y emitir su pronunciamiento en un menor plazo.

#### c) Luego de la emisión del mandato

- Las empresas han interpuesto recursos de reconsideración contra el 61% de los mandatos emitidos durante el periodo 2019-2022, que en el 70% de los casos fue declarado infundado y en el 23%, parcialmente fundado. Asimismo, un elevado porcentaje de los recursos de reconsideración están asociados a asuntos sobre los que existen pronunciamientos previos del Consejo Directivo del Osiptel.
- Se han observado casos en los que el operador de telecomunicaciones se encuentra utilizando infraestructura sin la autorización correspondiente del titular.

#### 4. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN E IMPACTO DE LA NORMA

En ese sentido, con el objetivo de plantear soluciones a la problemática descrita se observan las siguientes alternativas:

- Alternativa 1: No intervención.
- Alternativa 2: Establecer disposiciones aplicables a las relaciones del segmento mayorista de los servicios públicos de telecomunicaciones que se encuentran bajo la competencia del Osiptel, sobre los siguientes aspectos: (i) los requisitos para dar inicio a la negociación, (ii) la deuda y uso no autorizado como causal de denegatoria de la negociación e improcedencia de la solicitud de mandato, (iii) la coherencia entre la solicitud de negociación y la solicitud de mandato, (iv) la terminación anticipada del procedimiento de emisión de mandato, (v) la finalización del mandato por uso no autorizado de infraestructura y (vi) el recurso especial.

Para el presente procedimiento, a efectos de justificar cuantitativamente el impacto de las alternativas propuestas en el presente informe, se ha elegido el análisis costo-beneficio (ACB). Al respecto, de conformidad con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del Osiptel, el primer paso para aplicar el análisis ACB es identificar los costos y beneficios que originará la propuesta de regulación y analizarlos en términos incrementales, esto es, realizar el análisis sobre los beneficios y costos adicionales a los que actualmente incurren los agentes.

Asimismo, de acuerdo con Stiglitz (2003), las elecciones sociales sobre la realización de un proyecto deben basarse en los beneficios netos, calculados como la diferencia entre los beneficios sociales que genera un proyecto y sus costos de implementación. En particular, dicho autor sostiene que los beneficios sociales serán calculados a partir del excedente del consumidor generado por los agentes beneficiados. En el presente caso, los beneficios sociales del proyecto normativo propuesto están representados por los excedentes de los hogares que se beneficiarán por acceder a los servicios de



telecomunicaciones en un plazo más reducido a consecuencia de un proceso más ágil de negociación y de emisión de mandatos.

### a) Evaluación de la alternativa N° 1

Si se mantiene el régimen actual sin intervención, no se apreciará un cambio en la situación de los hogares y, en consecuencia, el impacto será igual a cero. Por lo tanto, no corresponde efectuar un análisis cuantitativo respecto a esta alternativa.

### b) Evaluación de la alternativa N° 2

Respecto a los costos, debe señalarse que las disposiciones establecidas en la propuesta tienen un carácter procedimental y no requieren de un proceso de implementación que exija que las empresas operadoras incurran en costos para su cumplimiento. Del mismo modo, el Osiptel no incurrirá en costos adicionales a los ya incurridos para atender las solicitudes de emisión de mandatos.

En cuanto a los beneficios, este regulador ha estimado, bajo un escenario conservador, que las medidas propuestas reducirán el plazo adicional de negociación de cinco (5) a cuatro (4) meses, como resultado de los menores costos de transacción originados por una mayor certeza en las reglas que rigen esta etapa. Asimismo, estima que las disposiciones propuestas permitirán una reducción de cinco (5) a tres (3) meses en el plazo de emisión de mandatos.

En tal sentido, adicionando al mes de reducción en el periodo de negociación los dos meses de reducción de los procesos de emisión de mandatos, este regulador estima que la presente propuesta permite que los hogares accedan a los servicios de telecomunicaciones con una anticipación de tres (3) meses frente a un escenario de no intervención.

De esta manera, a efectos de determinar la magnitud de las ganancias de bienestar por el acceso anticipado a los servicios telecomunicaciones, se calculará el excedente del consumidor de los hogares tomando como referencia el acceso al servicio de Internet fijo, considerando que la mayor proporción de relaciones mayoristas establecidas mediante mandatos en el periodo evaluado tiene por objeto la prestación final de dicho servicio<sup>(5)</sup>. Para tal efecto, la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) del año 2021 (Tabla N° 1) permite obtener información relevante sobre la disposición a pagar por el acceso al servicio de Internet fijo que puede ser utilizada para aproximar una función de demanda del referido servicio.

**Tabla N° 1: Disposición a pagar por el acceso al servicio de Internet Fijo**

Rango de disposición a pagar	Hogares		Marca de clase
	Frecuencia Absoluta	Frecuencia relativa	
Menos de S/ 20	40,080.22	36.14%	10
De S/ 20 a menos de S/ 50	53,449.79	48.19%	35
De S/ 50 a menos de S/ 70	12,952.52	11.68%	60
De S/ 70 a menos de S/ 100	4,431.96	4.00%	85

Fuente: ERESTEL 2021  
Elaboración: DPRC-Osiptel

<sup>5</sup>Las inferencias sobre el servicio de Internet fijo pueden ser extendidas al resto de servicios finales que son prestados a través de los servicios mayoristas (p.ej. servicio móvil en OMV y OIMR).



En la Tabla N° 2 se resumen los beneficios obtenidos en un horizonte de cinco (5) años, según el número anual de mandatos estimados.

**Tabla N° 2: Excedente de consumidor**

Conceptos /Año	1	2	3	4	5
Mandatos estimados por año	20	25	29	35	42
Excedente del consumidor por año	S/2 600 400	S/3 250 500	S/3 770 580	S/4 550 700	S/5 460 840
Excedente de consumidor por mandato	S/130 020				
WACC	6,46%				
<b>Valor actual neto (VAN)</b>	<b>S/ 15 971 525</b>				

Elaboración: DPRC-Osiptel

Según lo señalo en la Tabla N° 2, los beneficios actualizados en un horizonte de cinco (5) años ascienden a S/ 15 971 525.

Finalmente, en atención al análisis costo-beneficio, se estima que la selección de la alternativa N° 2 genera un beneficio positivo, equivalente al excedente del consumidor generado por los hogares beneficiados de los mandatos emitidos por el Osiptel.

## 5. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La normativa propuesta se encuentra en línea con la legislación vigente, siendo que conforme se indicó previamente, a través de los Lineamientos de política de apertura del mercado de telecomunicaciones del Perú, aprobado por el Decreto Supremo N° 020-98-MTC, el Decreto Legislativo N° 1019, la Ley N° 28295, la Ley N° 29904, la Ley N° 30083, el Decreto Legislativo N° 1192 y el Decreto Supremo N° 002-2023-MTC, el Osiptel tiene facultades específicas para intervenir en cada una de las relaciones del segmento mayorista. Por tanto, la regulación propuesta se realiza en el marco de las citadas disposiciones vigentes.

