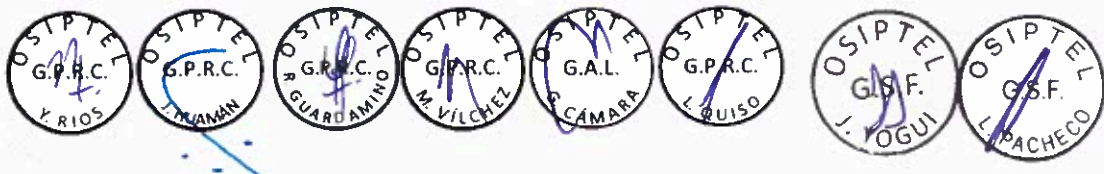


**N° 00151-GPRC/2019**

<b>A</b>	:	SERGIO CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
<b>ASUNTO</b>	:	PROYECTO DE NORMA QUE ATIENDE LA PROBLEMÁTICA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA DE USO PÚBLICO EN CENTROS POBLADOS RURALES
<b>FECHA</b>	:	25 DE NOVIEMBRE DE 2019

		CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	:	ANALISTA DE TARIFAS	YOEL RÍOS
	:	ESPECIALISTA DE GESTIÓN	JORGE HUAMAN
	:	COORDINADOR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS	RUBÉN GUARDAMINO
REVISADO POR	:	SUBGERENTE DE REGULACIÓN (E)	MARCO VÍLCHEZ
	:	SUBGERENTE DE SUPERVISIÓN DE LA CALIDAD DEL SERVICIO	JAVIER YOGUI
APROBADO POR	:	GERENTE DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN	LUIS PACHECO
	:	GERENTE DE ASESORÍA LEGAL(E)	GUSTAVO CÁMARA
	:	GERENTE DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO



**CONTENIDO**

<b>1. OBJETIVO .....</b>	<b>3</b>
<b>2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA.....</b>	<b>3</b>
<b>3. ANTECEDENTES GENERALES .....</b>	<b>3</b>
<b>4. ACERCA DE LA TERMINACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA PÚBLICA RURAL.....</b>	<b>7</b>
4.1. Objetivo.....	7
4.2. Definición del problema.....	7
4.3. Objetivo de la intervención .....	20
4.4. Análisis de las alternativas .....	21
<b>5. RESPECTO A LA DISPONIBILIDAD DEL SERVICIO .....</b>	<b>29</b>
5.1. Objetivo.....	29
5.2. Definición del problema.....	29
5.3. Objetivo de la intervención .....	36
5.4. Análisis de las alternativas .....	37
<b>6. APLICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS ELEGIDAS .....</b>	<b>43</b>
6.1. Simplificación normativa.....	43
6.2. Respecto a la terminación o retiro del servicio .....	46
6.3. Respecto a las obligaciones de disponibilidad TUP .....	47
6.4. Respecto a las obligaciones de remitir información.....	53
6.5. Respecto a las obligaciones de atención al usuario .....	54
<b>7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>56</b>



## 1. OBJETIVO

El presente documento sustenta el proyecto de norma que atiende la problemática de la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales (en adelante, telefonía pública rural) generado por los bajos niveles de uso de este servicio. En atención a ello, se analiza la modificación de las obligaciones relacionadas con la disponibilidad del servicio e incorporación al Reglamento General de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, Reglamento de Calidad), aprobado mediante la Resolución N° 123-2014-CD/OSIPTEL y; el Texto Único Ordenado de las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones (en adelante, TUO de las Condiciones de Uso), aprobado mediante la Resolución N° 138-2012-CD/OSIPTEL.

## 2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, se declara que los cambios normativos que se sustentan en el presente informe cumplen con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

## 3. ANTECEDENTES GENERALES

El Reglamento de Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales (en adelante, el RDC), aprobado mediante la Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL y publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de diciembre de 2013, tiene por objeto establecer las condiciones mínimas para la prestación del servicio de telefonía pública rural por parte de las empresas operadoras.

Bajo ese contexto, el RDC fue concebido para flexibilizar las reglas antecesoras, dadas por la derogada Resolución N° 069-2002-CD/OSIPTEL<sup>1</sup>, y así promover el uso y la instalación del teléfono de uso público (en adelante, TUP) en lugares en los que no había acceso a otros servicios.

Su aprobación se sustentó en los diversos cambios en el sector rural y en el mercado de las telecomunicaciones. Entre ellos, el crecimiento de las comunicaciones móviles y la variación en la preferencia de parte de los usuarios de la telefonía pública rural por otros servicios<sup>2</sup>. De esta manera, se establecieron las siguientes reglas:

### Principales obligaciones:

1. Mantener disponible el servicio de telefonía pública rural de un centro poblado (en adelante, CCPP) rural. Un CCPP se considera sin disponibilidad, si el periodo sin servicio excede el 8% del año calendario<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Reglamento sobre la continuidad en la prestación del servicio telefónico bajo la modalidad de teléfonos públicos en centros poblados rurales, publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de noviembre de 2002.

<sup>2</sup> La Exposición de Motivos de la Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL señala expresamente que el avance de la tecnología y de los servicios ha generado que la situación de los teléfonos públicos rurales cambie, principalmente, debido a la llegada de los servicios móviles a los centros poblados rurales. Esto ha originado el menor uso de los TUP y la disminución del tráfico.

<sup>3</sup> Este periodo puede ser alternado o consecutivo.



2. Cumplir con la continuidad del servicio de telefonía pública rural. No hay continuidad si un CCPP no tiene el servicio más de 180 días calendario.
3. Atender al público usuario al menos 12 horas diarias por local en cada CCPP rural.
4. Mantener carteles informativos por cada TUP.
5. Remitir al OSIPTEL reportes de tráfico y ocurrencias de manera mensual.
6. Contar con un número telefónico gratuito y exclusivo para la atención al usuario del servicio de telefonía pública rural.

**Facilidades:**

1. Período de prueba: En caso la empresa concesionaria instale, por iniciativa propia, un nuevo servicio de telefonía pública rural en un CCPP rural, puede solicitar que no se le aplique el régimen de infracciones y sanciones del RDC por un periodo máximo de 180 días calendario. Asimismo, la empresa tiene un plazo máximo de 10 días hábiles de culminado este período para comunicar que no continuará prestando el servicio, de lo contrario ingresará al régimen regular de continuidad y disponibilidad.
2. Período de observación: La empresa operadora puede solicitar el retiro o traslado de los TUP de un CCPP si se cumplen requisitos como: i) bajo tráfico o ii) se encuentra en búsqueda de un encargado de atender el servicio. Este período de observación aplica a los TUP cuya instalación fue financiada a través de los proyectos del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (en adelante, proyectos FITEL) y también a los TUP instalados por iniciativa propia.

Cabe señalar que el alcance del RDC abarca a las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar el servicio de telefonía pública en los CCPP rurales definidos en el Decreto Supremo N° 024-2008-MTC, así como también a los CCPP incluidos en los Anexos 1A, 1B y 1C del Contrato de Concesión de Telefónica del Perú S.A.A. - Parte II. Se excluyen aquellos CCPP que tengan y mantengan instalados teléfonos de uso público urbano, con una teledensidad superior al uno (1) por cada mil (1000) habitantes.

A partir de las acciones de seguimiento de mercado realizadas por el OSIPTEL, se ha identificado que un menor nivel de uso de la telefonía pública rural, debido a que la cobertura de la telefonía móvil se ha expandido al 60% de los CCPP rurales que tienen instalados un TUP. Ello también ha conllevado a que las empresas operadoras enfrenten mayores dificultades para encontrar encargados de la atención del servicio de telefonía pública.

Considerando esta problemática, en este informe se sustenta un conjunto de modificaciones al marco normativo relacionado con la prestación del servicio de telefonía pública rural, a fin de que sus obligaciones se adecúen al nuevo entorno competitivo de este mercado.

Asimismo, estas propuestas de modificación se enmarcan en las acciones que viene desarrollando el OSIPTEL respecto a la revisión integral de los reglamentos, aprobados por el OSIPTEL, referidos a temas de calidad del servicio, calidad de atención a los usuarios, de cobertura del servicio de telefonía móvil, continuidad del servicio, telefonía fija inalámbrica, entre otros.



Por ello, algunas modificaciones planteadas en este informe se orientan a ordenar e integrar las normas relacionadas con la telefonía pública rural con las otras normas que el OSIPTEL ha emitido, principalmente respecto a la calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Estas modificaciones normativas también forman parte de las acciones previstas para alcanzar el Objetivo Estratégico Institucional de “Garantizar el cumplimiento de los estándares de calidad de los servicios de telecomunicaciones establecidos en relación a lo ofrecido por las empresas operadoras”, el cual forma parte del Plan Estratégico Institucional del OSIPTEL para el período 2018-2022<sup>4</sup>.

### 3.1. Antecedente del proyecto de norma

El OSIPTEL viene implementando estrategias de mejora; como por ejemplo, mediante la Resolución N° 255-2018-CD/OSIPTEL<sup>5</sup>, se encargó a la Gerencia General disponer las acciones necesarias para la implementación de las recomendaciones formuladas en el Informe N° 0206-GPRC/2018, el cual propone los Lineamientos para la mejora de las técnicas de supervisión aplicadas a los servicios públicos de telecomunicaciones.

Dichos lineamientos otorgan especial énfasis en la verificación del cumplimiento de las obligaciones relacionadas a la calidad de prestación del servicio y de atención a los usuarios<sup>6</sup>. Este nuevo enfoque incentiva un uso más intensivo de las nuevas tecnologías de información en los procesos de supervisión, acorde con la tendencia actual de desarrollar regulaciones inteligentes, eficientes y eficaces.

Mediante Resolución N° 288-2018-CD/OSIPTEL<sup>7</sup>, el OSIPTEL publicó para comentarios el Proyecto de Norma que modifica las obligaciones y facilidades establecidas en el RDC, y estableció un plazo de 15 días calendario para que las empresas operadoras y otros agentes interesados puedan emitir sus comentarios. Este proyecto normativo proponía simplificar las obligaciones de disponibilidad y continuidad de la telefonía pública rural, y flexibilizar el régimen de retiro de los TUP.

Posteriormente, la empresa Telefónica del Perú S.A.A. (en adelante, Telefónica), mediante carta N° TDP-0118-AG-GER-19<sup>8</sup>, solicitó la ampliación del referido plazo en 15 días calendario<sup>9</sup>, para la remisión de comentarios, argumentando que dado el nivel de complejidad del referido Proyecto Normativo y siendo que a la fecha existe una cantidad considerable de proyectos normativos del sector en etapa de comentarios, estimaban que el plazo establecido resultaría insuficiente.

Igualmente, las empresas América Móvil Perú S.A.C. (en adelante, América Móvil), mediante carta N° DMR/CE/N°112/19<sup>10</sup>; y Gilat To Home Perú S.A. (en adelante,

<sup>4</sup> Aprobado mediante Resolución N° 025-2018-PD/OSIPTEL.

<sup>5</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano, 3 de diciembre de 2018.

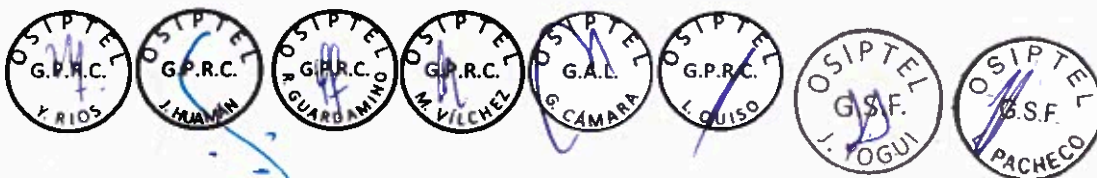
<sup>6</sup> Ver el Informe N° 00206-GPRC/2018 que sustenta la Resolución N° 255-2018-CD/OSIPTEL. Disponible en nuestra página web: <http://www.osiptel.gob.pe/articulo/res255-2018-cd-osiptel>

<sup>7</sup> Publicada en el diario Oficial El Peruano el 11 de enero de 2019.

<sup>8</sup> Recibida el 14 de enero de 2019.

<sup>9</sup> Mediante carta N° TDP-0194-AG-GER-19, recibida el 17 de enero de 2019, Telefónica rectificó lo solicitado por carta N° TDP-0118-AG-GER-19 indicando la ampliación requerida era de 15 días hábiles.

<sup>10</sup> Recibida el 18 de enero de 2019.



Gilat), mediante carta N° GL-036-2019<sup>11</sup>, solicitaron la ampliación del plazo en 30 y 20 días calendario, respectivamente, para la remisión de sus comentarios, sustentando su pedido en razones similares a las indicadas por la empresa Telefónica. Cabe precisar que el 28 de enero del 2019, AFIN remitió la carta N° 012-2019, a través de la cual también solicitó la ampliación del plazo para comentarios.

De esta manera, conforme a la política de transparencia con que actúa este Organismo Regulador, atendiendo a las solicitudes planteadas, mediante la Resolución N° 005-2019-CD/OSIPTEL<sup>12</sup>, se dispuso ampliar el plazo para la presentación de comentarios al Proyecto Normativo hasta el 5 de febrero del presente año.

Las empresas que han presentado comentarios y sugerencias dentro del plazo establecido son Telefónica<sup>13</sup>, América Móvil<sup>14</sup> y Gilat<sup>15</sup>. De manera extemporánea, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC) remitió sus comentarios mediante el Oficio N° 0143-2019-MTC/26, recibido el 25 de febrero de 2019.

<sup>11</sup> Recibida el 24 de enero de 2019.

<sup>12</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de enero de 2019.

<sup>13</sup> Carta N° TDP-0458-AG-GER-19, recibida el 5 de febrero de 2019.

<sup>14</sup> Carta DMR/CE/N° 255/19, recibida el 5 de febrero de 2019.

<sup>15</sup> Carta GL-063-2019, recibida el 5 de febrero de 2019.



#### 4. ACERCA DE LA TERMINACIÓN DEL SERVICIO

##### 4.1. Objetivo

El objetivo de esta sección es evaluar las facilidades existentes para la terminación de la provisión del servicio de telefonía pública en los CCPP rurales.

##### 4.2. Definición del problema

###### 4.2.1. Antecedentes

A fin de promover una gestión dinámica en la provisión del servicio de telefonía pública rural, el vigente RDC incluye las siguientes facilidades:

###### (i) Período de prueba

En caso que las empresas operadoras instalen, por iniciativa propia, un TUP en un CCPP rural que no cuente con el servicio de telefonía pública rural, el RDC otorga un período de prueba máximo de 180 días calendario, durante el cual no se aplicaría el régimen de infracciones y sanciones del RDC. La empresa operadora deberá cumplir con remitir al OSIPTEL la información completa y exacta de sus instalaciones y comunicar a los usuarios del CCPP rural y a la autoridad competente que el TUP instalado se encuentra en período de prueba. Una vez finalizado el período de prueba, la empresa tiene 10 días hábiles para comunicar al OSIPTEL si decide retirarse del CCPP, de lo contrario el TUP pasa al régimen de continuidad.

###### (ii) Período de observación

El período de observación aplica cuando en un CCPP rural, el tráfico promedio cursado a través del TUP es menor a 5 minutos diarios o la empresa operadora no ha encontrado un encargado de atender el servicio. En ambos casos, se debe acreditar que la ocurrencia de estas situaciones se ha mantenido por un período no menor a un año<sup>16</sup>.

Si bien la empresa operadora puede solicitar el período de observación, el OSIPTEL también podría establecer de oficio el inicio de este período. Además, tanto para la solicitud como para el procedimiento de oficio, el OSIPTEL requiere sustentar su decisión con base al cumplimiento de un conjunto de reglas, plazos y criterios establecidos en el Anexo N° 5 del RDC.

Cabe precisar que el período de observación tiene una duración máxima de 90 días calendario, contados a partir del día siguiente de la comunicación de la resolución que aprueba dicha condición por cada CCPP<sup>17</sup>, durante el cual no se suspenden las obligaciones de disponibilidad y continuidad establecidas en el RDC.

Finalizado el período de observación, el OSIPTEL evalúa el retiro o traslado de los TUP, y su decisión final depende de las condiciones contractuales específicas bajo las cuales han sido instalados los TUP del CCPP que se encuentra en período de observación. Específicamente, se reconocen tres situaciones:

<sup>16</sup> El año se cuenta desde la presentación de la solicitud por parte de la empresa hacia atrás.

<sup>17</sup> Numeral 2.6 del Anexo 5 del RDC



- Si el TUP forma parte, de manera taxativa, de las obligaciones contractuales de un contrato de concesión o de financiamiento, el OSIPTEL podrá emitir una recomendación a las instancias competentes; específicamente al MTC o al Programa Nacional de Telecomunicaciones (en adelante, Pronatel)<sup>18</sup>.
- Si el TUP forma parte, de manera genérica, de las obligaciones contractuales de un contrato de concesión o de financiamiento, el OSIPTEL podrá emitir una resolución aprobando el traslado del TUP, la cual será comunicada a las instancias competentes.
- Si el TUP ha sido instalado por iniciativa propia, no forma parte de las obligaciones contractuales del contrato de concesión o financiamiento, ni del plan mínimo de expansión o cobertura, el OSIPTEL podría emitir una resolución aprobando el traslado o retiro del TUP.

Las obligaciones del RDC solo se suspenden con la resolución del OSIPTEL que aprueba el traslado o retiro del TUP o con la autorización de las instancias competentes, según sea el caso.

#### **4.2.2. Planteamiento del problema**

Un efecto de la expansión de la cobertura de telefonía móvil en las áreas rurales ha sido la reducción del tráfico cursado a través de los TUP instalados en los CCPP rurales. Ello ha implicado que, en algunos CCPP rurales, los niveles de consumo no generen ingresos suficientes que compensen los costos de mantener operativo un TUP en los términos establecidos por el RDC<sup>19</sup>. Como lo señala el MTC<sup>20</sup>, la telefonía pública rural se encuentra en declive debido a la progresiva sustitución de servicios entre la telefonía móvil y la fija.

Así, se ha identificado que a junio de 2019, el 41% de los CCPP con telefonía pública rural no cuenta con cobertura móvil, el 59% tiene algún tipo de cobertura móvil y el 44% posee incluso cobertura móvil 3G o más<sup>21</sup>. En los CCPP rurales donde ha ingresado la telefonía móvil, la demanda de uso de los TUP ha descendido considerablemente, y con ello baja recaudación por cada TUP instalado.

En efecto, comparando los niveles de tráfico cursados en zonas con y sin cobertura móvil, se observa que el tráfico promedio mensual de los TUP en CCPP con cobertura móvil<sup>22</sup> es de 66 minutos (equivalente a 2,2 minutos diarios), mientras que en los CCPP sin cobertura móvil<sup>23</sup> es de 283 minutos (equivalente a 9,4 minutos diarios); lo cual refleja el efecto de la telefonía móvil sobre la telefonía pública rural.

<sup>18</sup> Actualmente, el FITEL es un Fondo de Inversión en Telecomunicaciones cuyo responsable es el Pronatel.

<sup>19</sup> Según el RDC, la obligación de mantener disponible el servicio de telefonía pública rural en un CCPP no solo implica que el equipo se encuentre técnicamente operativo, sino también accesible. Por ejemplo, se considera como falta de accesibilidad cuando el local donde se encuentra el TUP está cerrado en el horario de atención.

<sup>20</sup> Oficio N° 0143-2019-MTC/26, recibido el 25 de febrero de 2019.

<sup>21</sup> En base a la información periódica reportada por las empresas en el marco del RDC.

<sup>22</sup> Incluye todo tipo de cobertura móvil (2G, 3G y 4G).

<sup>23</sup> En estos poblados no existe formalmente ningún tipo de cobertura móvil (2G, 3G y 4G).





Al respecto, de la revisión de los comentarios presentados a este Proyecto Normativo se encuentra que las empresas concesionarias coinciden en manifestar la necesidad de flexibilizar el procedimiento de retiro de TUP. Particularmente, Gilat indica que la operación de TUP en zonas con baja demanda implicaría un uso ineficiente de recursos públicos y privados<sup>24</sup>, por lo que sería recomendable facilitar el retiro de los TUP de aquellas zonas.

No obstante, el retiro de los TUP rurales no debería evaluarse solo desde la perspectiva privada de las empresas, sino también se tendría que considerar la dimensión social subyacente: incrementar el acceso universal y promover la inclusión social y económica. Particularmente, la dimensión social adquiere una mayor relevancia en el caso de los TUP que han sido instalados en el marco de los proyectos FITEL o forman parte de los compromisos contractuales de la empresa<sup>25</sup>.

En efecto, los TUP instalados en el marco de los proyectos FITEL o como parte de una obligación contractual<sup>26</sup> tienen la finalidad de reducir la brecha de telecomunicaciones, con miras a un acceso universal, por lo que su permanencia no está sujeta solo a la sostenibilidad económica del servicio, sino también a reducir la brecha de acceso. Como lo enfatiza el MTC<sup>27</sup>, la importancia de brindar el acceso a un mayor número de usuarios se basa en que las telecomunicaciones constituyen un importante vehículo para la inclusión social y económica de los ciudadanos.

Al respecto, es pertinente considerar primero que las empresas han instalado sus TUP bajo diversas condiciones contractuales; algunas lo hicieron a iniciativa propia<sup>28</sup> y otras como parte de uno de los proyectos FITEL u obligaciones de expansión establecidas en los contratos de concesión. Cabe señalar que cuando el TUP ha sido instalado con financiamiento del FITEL, este no podrá retirarse hasta que se ejecute el cierre del proyecto, a menos que lo autorice el Pronatel y el MTC<sup>29</sup>; mientras que una vez ejecutado el cierre, las condiciones para aprobar un retiro estaría supeditado a lo que indique el contrato de concesión.

En el caso específico de Telefónica, las cláusulas 8.01 de sus contratos de concesión establecen un procedimiento para la reducción y terminación del servicio, el cual tendría que aplicarse cuando la empresa solicite el retiro de un TUP. Como lo ha señalado el MTC<sup>30</sup> y la misma empresa<sup>31</sup>, la única vía procedimental para evaluar el retiro de estos TUP es aquella que ha sido definida en sus contratos, el cual es ley entre las partes, y no puede ser modificado a través del RDC.

<sup>24</sup> Carta N° GL-063-2019, recibida el 5 de febrero del 2019.

<sup>25</sup> Se incluye aquí, por ejemplo, los TUP instalados en los Anexos 1A, 1B y 1C del Contrato de Concesión de Telefónica.

<sup>26</sup> Por ejemplo, los TUP que son parte de un plan de expansión.

<sup>27</sup> Oficio N° 0143-2019-MTC/26, recibido el 25 de febrero de 2019.

<sup>28</sup> Un TUP instalado por iniciativa propia es aquel que ha sido financiado por la misma empresa con el fin de obtener ingresos y, por tanto, no forma parte de sus obligaciones contractuales o de expansión.

<sup>29</sup> Como lo ha señalado el MTC en su Oficio N° 0143-2019-MTC/26, recibida el 25 de febrero de 2019, la autorización de retiro de TUP son atribuciones que corresponden al Pronatel y al MTC.

<sup>30</sup> Oficio N° 0143-2019-MTC/26, recibido el 25 de febrero de 2019.

<sup>31</sup> Carta TDP-0458-AG-GER-19, recibida el 5 de febrero de 2019.



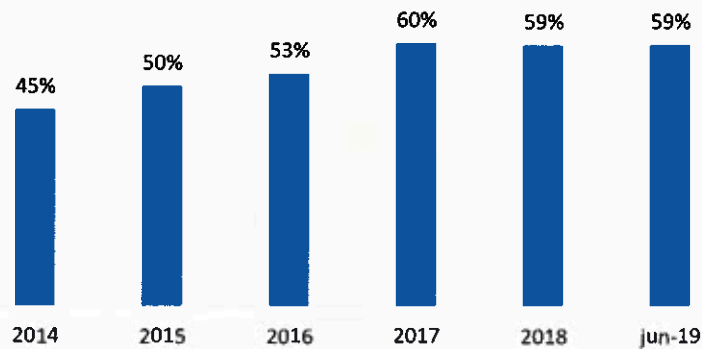
En este contexto, se debe señalar que el vigente artículo 12 del RDC solo brinda la opción de retiro de un TUP cuando este ha sido instalado por iniciativa propia; para los otros escenarios contractuales se ha establecido la facilidad de traslado. En ambos casos, la empresa solicitante tiene que acreditar haber tenido al menos un año de baja demanda o no haber podido encontrar un arrendador, cumplir con el período de observación y el resto de requisitos establecidos en el Anexo N° 5 del vigente RDC.

**4.2.3. Evidencias, afectación generada, agentes involucrados y ámbito de afectación**

**4.2.3.1. Evidencias**

En los últimos años, tras la expansión de la cobertura móvil, varios CCPP rurales han dejado de depender del TUP para satisfacer su necesidad de comunicación. Como se puede apreciar en el gráfico N° 1, entre diciembre de 2014 y junio de 2019, el porcentaje de CCPP rurales con cobertura móvil pasó de 45% (5 329 CCPP rurales) a 59% (7 076 CCPP rurales). Estos porcentajes se calculan respecto al total de CCPP rurales que tienen al menos un TUP y para todo tipo de tecnología móvil (2G, 3G y 4G).

**Gráfico N° 1:  
COBERTURA MÓVIL EN CCPP CON TUP RURALES  
(Porcentaje)**



**Nota:** Se incluye todo tipo de cobertura móvil (2G, 3G y 4G)

**Fuente:** Información periódica reportada por las empresas en el marco del RDC.

**Elaboración:** propia.

Asimismo, el avance del despliegue de las redes 3G y 4G en las CCPP rurales que tienen un TUP ha sido significativo. Así, como se puede observar en el cuadro N° 1, a junio del 2019, el 44% de los CCPP rurales con TUP instalado tiene cobertura 3G o más; mientras que el 24% tiene 4G.



**Cuadro N° 1:  
COBERTURA MÓVIL EN CCPP CON TUP RURALES (Junio 2019)**

Empresa	N° TUP	N° CCPP	N° CCPP con TUP y cobertura móvil		
			2G o más	3G o más	4G
Gilat	7191	6375	3775 (59%)	2575 (40%)	1364 (21%)
Telefónica	6282	4633	2615 (56%)	2000 (43%)	1136 (25%)
Winner <sup>(1)</sup>	545	526	367 (70%)	342 (65%)	153 (29%)
América Móvil	346	346	300 (87%)	286 (83%)	170 (49%)
Optical <sup>(2)</sup>	23	22	19 (86%)	17 (77%)	10 (45%)
<b>Total</b>	<b>14 387</b>	<b>11 902</b>	<b>7076 (59%)</b>	<b>5220 (44%)</b>	<b>2833 (24%)</b>

**Nota:**

(1) Winner Systems S.A.C.

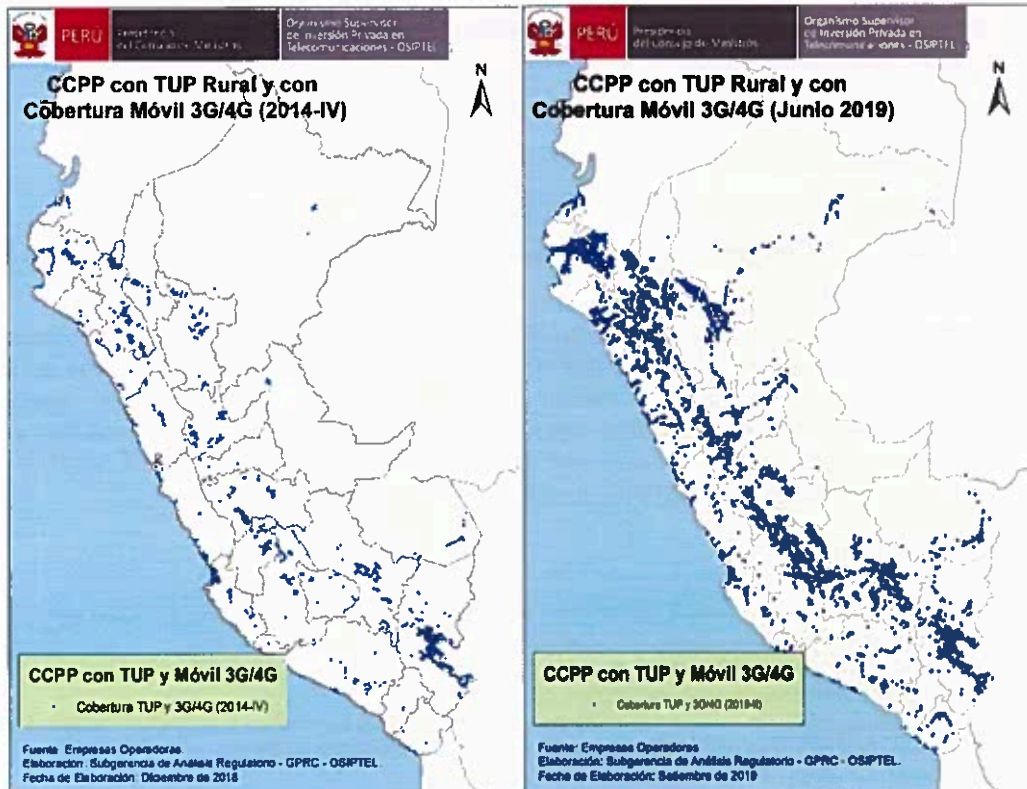
(2) Consorcio Optical S.A.C.

**Fuente:** Información periódica reportada por las empresas en el marco del RDC.

**Elaboración:** propia.

Cabe señalar que, como se aprecia en el gráfico N° 2, la superposición de la cobertura móvil 3G o 4G con los TUP rurales pasó de 1 281 CCPP rurales a 5 220 CCPP, entre diciembre de 2014 y junio de 2019.

**Gráfico N° 2:  
EVOLUCIÓN DE LA SUPERPOSICIÓN DE LA COBERTURA MÓVIL 3G/4G Y LOS TUP RURALES**



OSIPTEL G.P.R.C. Y RIOS  
 OSIPTEL G.P.R.C. L. RAMAN  
 OSIPTEL G.P.R.C. R. GUARDAMINO  
 OSIPTEL G.P.R.C. M. VILCHEZ  
 OSIPTEL G.A.L. G. CAMARA  
 OSIPTEL G.P.R.C. L. LOUISO  
 OSIPTEL G.S.F. J. YOGGI  
 OSIPTEL G.S.F. L. PACHECO

A continuación se presentan las evidencias del problema planteado:

- A marzo de 2019, el 44% de los CCPP rurales donde se instaló un TUP con financiamiento propio tiene cobertura móvil y el 16% tiene cobertura 3G a más. Asimismo, el 79% de ellos tiene tráfico promedio menor a 5 minutos diarios<sup>32</sup>.
- Según los comentarios remitidos por Telefónica<sup>33</sup> y Gilat<sup>34</sup>, su gasto promedio mensual para mantener operativo el servicio de telefonía pública rural en un CCPP es de S/ 362 y S/ 250, respectivamente. Considerando el gasto reportado por Gilat, un CCPP tendría que generar al menos 42 minutos diarios<sup>35</sup> para no operar en pérdidas; se estima que solo 3% de los CCPP totales con TUP cumple con esa condición.

#### 4.2.3.2. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados en el servicio de telefonía pública rural son los pobladores de los CCPP donde se brinda este servicio, las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar dicho servicio y las entidades públicas del sector telecomunicaciones (MTC, Pronatel y OSIPTEL).

#### 4.2.3.3. Ámbito de afectación

La aplicación del RDC tiene un ámbito esencialmente rural y de lugares de preferente interés social, debido a que está dirigido a las empresas que proveen el servicio de telefonía pública en dichas zonas.

#### 4.2.4. Causas del problema

La dinámica de la prestación del servicio de telefonía pública rural se ve afectada por los siguientes factores:

- Situación de la demanda de los teléfonos públicos en áreas rurales.
- Situación contractual de los operadores de telefonía pública rural.

A continuación, se desarrolla un análisis detallado de ambas.

##### 4.2.4.1. Situación de la demanda de los teléfonos públicos en áreas rurales

Como se puede apreciar en el gráfico N° 3, el porcentaje de hogares rurales que acceden al servicio TUP ha ido decayendo considerablemente desde el 2007. Hasta el referido año, la telefonía pública rural era el principal medio de comunicación al que accedían los hogares de los CCPP rurales. Este cambio se debe principalmente al crecimiento de la cobertura móvil, la cual a diciembre 2018 abarca a más de 44 mil CCPP, muchos de ellos rurales.

<sup>32</sup> Información estimada.

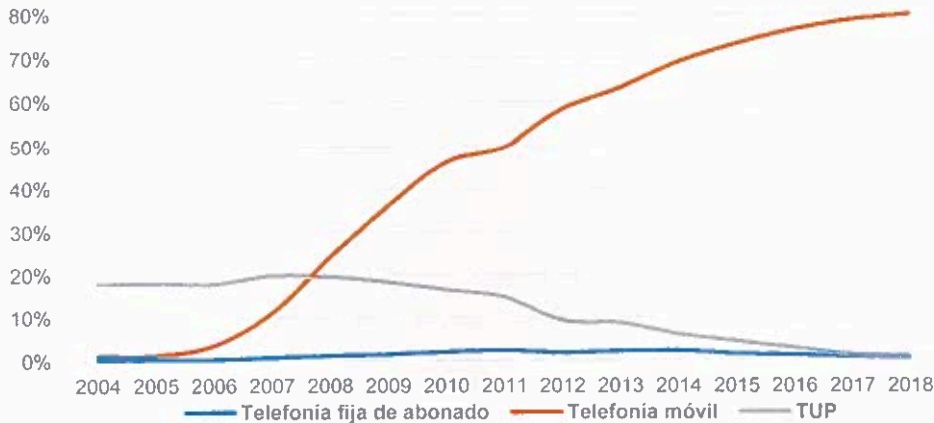
<sup>33</sup> Carta TDP-0458-AG-AER-19 recibida el 05 de febrero de 2019.

<sup>34</sup> Carta GL-063-2019 recibida el 05 de febrero de 2019.

<sup>35</sup> Para el cálculo se utiliza la tarifa de S/ 0,20 por minuto (inc. IGV) que aplica a llamadas locales desde TUP rural a un abonado del servicio fijo, la cual fue aprobada mediante la Resolución N° 022-99-CD/OSIPTEL.



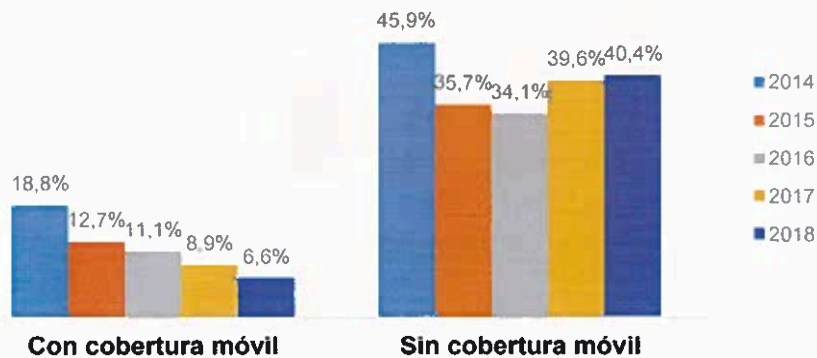
**Gráfico N° 3:**  
**PERÚ RURAL: TASA DE ACCESO A SERVICIOS DE VOZ, 2004-2018**  
(% de hogares)



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2004-2018.  
Elaboración: OSIPTEL.

Asimismo, se puede apreciar en el gráfico N° 4, que los niveles de uso en las zonas sin cobertura móvil es considerablemente superior a las zonas con cobertura móvil. En efecto, cada año el porcentaje de personas que usaron un TUP en zonas sin cobertura móvil está entre 23 y 34 puntos porcentuales por encima del porcentaje de personas que lo usaron en zonas con cobertura móvil.

**Gráfico N° 4:**  
**PERÚ RURAL: PORCENTAJE DE PERSONAS QUE USARON UN TUP EL MES ANTERIOR, 2014-2018**

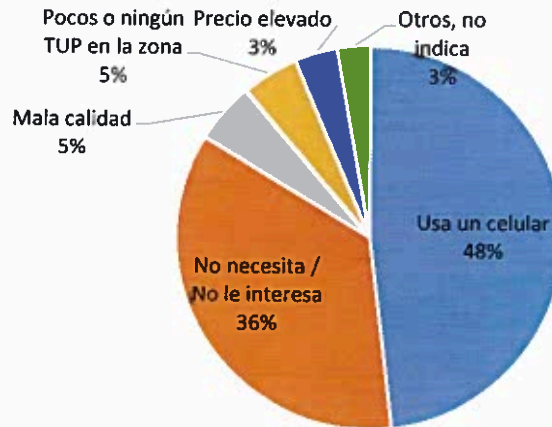


Nota: Se considera la cobertura móvil declarada en la Enapres por los encuestados.  
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (Enapres), 2014-2018.  
Elaboración: OSIPTEL.

Este diferencial guarda sentido con las razones por las cuales una persona no utiliza el servicio TUP en zonas rurales. Como se puede apreciar en el gráfico N° 5, casi la mitad de las personas que no utilizan este servicio explican esta decisión en base al uso del servicio de telefonía móvil. La siguiente razón más común es la falta de interés o necesidad de usar un TUP.



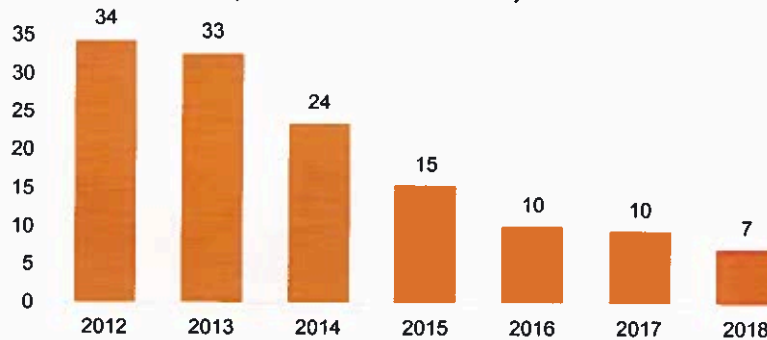
**Gráfico N° 5:**  
**PERÚ RURAL: RAZONES DE NO USO DEL SERVICIO TUP, 2018**



Fuente: OSIPTEL - Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (Erestel), 2018.  
Elaboración: OSIPTEL. Estimación preliminar.

Por último, este menor uso de la telefonía pública rural también se refleja en el tráfico. En efecto, entre 2012 y 2018, el tráfico local desde TUP en zonas rurales pasó de 34 a 7 millones de minutos, como se puede apreciar en el gráfico N° 6.

**Gráfico N° 6:**  
**PERÚ RURAL: TRÁFICO LOCAL DEL SERVICIO TUP, 2012-2018**  
(Millones de minutos)



Fuente: Información periódica reportada por las empresas.  
Elaboración: OSIPTEL.

Por lo tanto, en el actual escenario de mercado, caracterizado por una creciente presencia de la telefonía móvil en áreas rurales y decreciente demanda por la telefonía pública rural, resulta necesario evaluar el reajuste de las reglas y obligaciones establecidas en el RDC.

#### 4.2.4.2. Situación contractual de los operadores de telefonía pública rural

Si bien la reducción de la demanda de los TUP instalados en zonas rurales se debería principalmente a la expansión de la red móvil en dichas zonas, la permanencia de un TUP con tráfico cercano a cero también depende de las condiciones contractuales que tiene cada operador y CCPP. Específicamente, se han identificado los siguientes casos:



- Cuando el TUP ha sido instalado como parte de las obligaciones del plan mínimo de expansión o cobertura establecidas en los contratos de concesión.
- Cuando el TUP ha sido instalado con financiamiento del FITEL y todavía no se ha ejecutado el cierre del proyecto.
- Cuando el TUP ha sido instalado con financiamiento del FITEL y ya se ha ejecutado el cierre.
- Cuando el TUP ha sido instalado por iniciativa propia.

En el primer y segundo caso, el CCPP y la cantidad de TUP a ser instalados por las empresas operadoras, se encuentran determinados en los contratos de concesión y contratos de financiamiento, suscritos entre la empresa operadora y el Estado (MTC y/o Pronatel), de manera que la aprobación del retiro tendría que tramitarse a través de una adenda, y estar sujeta a la aprobación de los entes concedentes (MTC y Pronatel).

En efecto, dado que estos TUP se encuentran sujetos a las condiciones previstas en sus respectivos contratos suscritos con el Estado, se observa que estos cuentan con un régimen particular mientras perduren bajo este marco contractual.

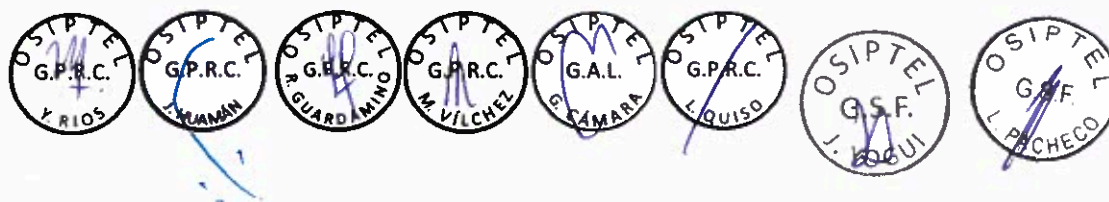
Por lo indicado, estos TUP, mientras permanezcan en el marco de la ejecución de sus contratos, no tendrán por qué ser considerados en un régimen de sustitución y retiro, dado que, en principio, cuentan con un régimen específico que se materializa en la suscripción de una adenda o en el procedimiento establecido en su contrato de concesión; siendo importante denotar que, en estos casos, el retiro o traslado puede dejar el CCPP rural inicial sin servicio alguno. Este esquema perduraría mientras no se concluyan los contratos. Concluidos los contratos, el servicio prestado debe cumplir con las reglas exigibles en el marco de las disposiciones vigentes establecidas por el OSIPTEL.

En el tercer y cuarto caso, la evaluación del retiro tendría que realizarse considerando primero lo que indiquen los respectivos contratos de concesión y, solo de manera supletoria se tendría que definir una vía procedimental. No obstante, en el vigente RDC no hay ninguna mención sobre cómo proceder en los casos en los que el contrato de concesión no señale cómo evaluar una solicitud de retiro, salvo en el caso de los TUP instalados por iniciativa propia.

En efecto, a excepción de Telefónica, las empresas que proveen el servicio de telefonía pública rural no suelen incluir dentro de sus contratos de concesión un procedimiento explícito de cómo evaluar una solicitud de retiro de TUP. Ello implica que, bajo el vigente RDC, estas empresas podrían solicitar el retiro para sus TUP instalados por iniciativa propia, mas no para los TUP instalados en el marco de un proyecto FITEL.

Precisamente, en el caso de Telefónica, como lo ha señalado el MTC<sup>36</sup>, el retiro de los TUP con baja demanda se regula por las cláusulas 8.01 y 8.03 de sus Contratos de Concesión. Estas cláusulas aplican a todos sus TUP, incluso los que han sido instalados por iniciativa propia. Ello implica que, ya en el vigente RDC, el

<sup>36</sup> Conclusión 4.2 del Oficio N° 322-2019-MTC/29, remitido mediante Oficio N° 729-MTC/27.



procedimiento de retiro o traslado previsto en el período de observación no es aplicable para esta empresa operadora.

Por este motivo, Telefónica ha señalado, en los comentarios remitidos<sup>37</sup>, que sus solicitudes de retiro de TUP se tendrían que evaluar de conformidad con lo establecido en la cláusula Octava de la Primera y Segunda parte de los contratos que conforman el Contrato de Concesión.

Al margen de lo concluido previamente, es oportuno mencionar que el OSIPTEL y el MTC han coincidido en señalar expresamente que si bien el Contrato de Concesión de Telefónica está estructurado en dos partes, el mismo debe ser considerado como un solo documento contractual; de tal manera que solo será posible la reducción o retiro del servicio de TUP en áreas rurales, siempre que dicho servicio sea sustituido por otro servicio público de telecomunicaciones que resulte más ventajoso para los usuarios.

Por tanto, la solicitud de retiro de TUP formulada por Telefónica, únicamente es procedente si la empresa concesionaria garantiza la infraestructura y operación de un servicio sustituto que resulte más ventajoso para los usuarios del servicio de telefonía pública rural.

Si bien esta regla implica que técnicamente sea imposible el retiro del servicio en una determinada área geográfica, el MTC ha hecho entrever que la necesidad de la presencia de comunicaciones impide ese escenario, aseverando que el contrato de concesión como el marco normativo de telecomunicaciones, permite y promueve la modernización de los servicios públicos de telecomunicaciones. Dicha opinión ciertamente es consistente con las políticas de expansión y acceso universal.

Por otro lado, en caso Telefónica pretenda realizar el retiro de nuevos TUP (aquellos instalados con financiamiento propio después del período de concurrencia), también se sujetaría a su contrato de concesión, en vista que, de conformidad con las opiniones del MTC y el OSIPTEL, las cláusulas estipuladas en el Contrato de Concesión también les son aplicables a los TUP instalados por iniciativa propia; de tal manera que no será posible que se puedan aplicar las disposiciones referidas al excluirlas del alcance del RDC, en la medida que, por contrato, las condiciones permanecen vigentes durante el tiempo que dure la concesión. Esta lectura, ha sido ratificada por el MTC.

Por otra parte, cuando un TUP que fue financiado en el marco de un proyecto FITEL finaliza o se produce el cierre del proyecto, pasa a formar parte de los TUP que se encuentran en el régimen de continuidad, a los cuales les son aplicables todas las reglas del RDC.

En este escenario se encuentran no sólo los TUP instalados por Gilat, sino también aquellos instalados por Winner Systems, América Móvil y otros operadores, cuyos contratos de financiamiento les exige mantenerse prestando el servicio de TUP por el tiempo que perdure su contrato de concesión.<sup>38</sup>

Asimismo, debido a que varios proyectos FITEL todavía no han sido concluidos, no se puede anticipar si las empresas mantendrán sus TUP en los CCPP de estos

<sup>37</sup> Carta TDP-0458-AG-GER-19, de fecha 5 de febrero de 2019.





proyectos o, si debido al costo de cumplir con las obligaciones de continuidad, decidirán retirar algunos de sus TUP.

En el caso de los proyectos FITEL 2, 3 y 4, el MTC<sup>39</sup> informó que el plazo de la concesión otorgada a Gilat finalizó el 4 de noviembre de 2019, y que procedió a remitir un listado de empresas<sup>40</sup> precalificadas por el MTC para que pudieran participar de una eventual subasta pública para la venta de los activos. En ese sentido, no habría certeza de permanencia de los TUP comprendidos dentro de los proyectos FITEL 2, 3 y 4.

Cabe señalar que los proyectos FITEL 14 y 16, a cargo de Gilat, todavía se encuentran en el período de operación del proyecto, lo cual implica que cualquier modificación en la localización de los TUP tendría que ser evaluado propiamente por el Pronatel y el MTC.

Como se puede apreciar en el cuadro N° 2, los proyectos asignados a las empresas América Móvil, Winner System y Consorcio Optical se encuentran en la etapa de cierre del proyecto. De forma que, considerando la tendencia decreciente de la demanda por el servicio de telefonía pública rural, es esperable que estas empresas decidan quedarse, únicamente, en los CCPP sin cobertura móvil y alta probabilidad de demanda, y que por ello aprovechen la etapa de cierre para reajustar el número y ubicación de los TUP.

<sup>38</sup> En los casos en que, vencido el plazo del contrato de financiamiento y esté concluido, no se cuente con alguna condición expresa para continuar prestando el servicio de TUP, estos TUP seguirían el mismo destino que los TUP instalados con financiamiento propio.

<sup>39</sup> Oficio N° 1457-2019-MTC/27 de fecha 1 de octubre de 2019

<sup>40</sup> Oficio N° 1340-2019-MTC/27 notificado el 13 de septiembre de 2019



**Cuadro N° 2:**

**SITUACIÓN CONTRACTUAL DE LOS PROYECTOS FITEL DE TELEFONÍA PÚBLICA RURAL**

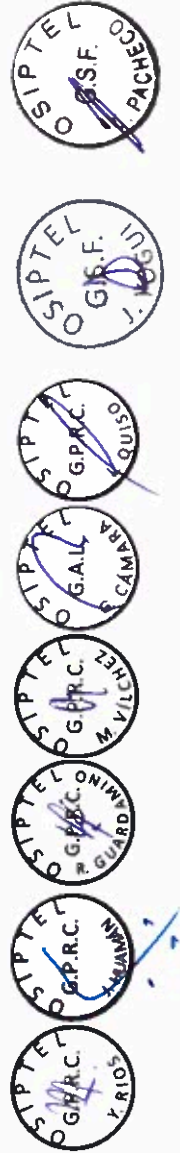
Empresa	Proyecto	Fecha de suscripción del contrato	Fin del periodo de inversión	Duración del periodo de operación	N° TUP	N° CCPP	Situación	Fin del contrato de concesión
	Fitel 2	31/01/2000	Nov. 2004	5 años	2348	2183	Etapas de cierre	2019
	Fitel 3	03/10/2001	Nov. 2004	5 años	2078	1849	Etapas de cierre	2019
Gilat	Fitel 4	20/12/2001	Depende del proyecto	-	1597	1304	Etapas de cierre	2019
	Fitel 16 <sup>(1)</sup>	27/12/2013	May. 2016	10 años	26	24	Operación y mantenimiento	2031
	Fitel 14 <sup>(2)</sup>	24/03/2011	Abr. 2017	4 años	690	664	Operación y mantenimiento	2031
América Móvil	Fitel 9 <sup>(3)</sup>	10/11/2010	Nov. 2013	4 años	346	346	Etapas de cierre	2026/2028
Telefónica	Fitel 8 <sup>(4)</sup>	27/02/2009	2010	4 años	3010	2971	Etapas de cierre	2028
Wynner	Fitel 10 <sup>(5)</sup>	15/12/2010	Ene. 2014	4 años	545	526	Etapas de cierre	2025
Optical	Fitel 15 <sup>(6)</sup>	05/09/2011	Dic. 2012	52 meses	23	22	Etapas de cierre	2031

**Notas:**

- (1) Proyecto de Integración Amazónica (IA).
- (2) Proyecto VRAEM CALU.
- (3) Proyecto San Gabán.
- (4) Proyecto BAS.
- (5) Proyecto Bacan.
- (6) Proyecto Candarave.

Fuente: Página web del FITEL y del MTC.

Elaboración: propia.



En este contexto, podría resultar contraproducente para la permanencia de los TUP que la opción de retiro solo se encuentre disponible para los TUP instalados por iniciativa propia y que el traslado sea la alternativa para el resto de casos, más aún si ello supone cumplir con los requisitos y plazos del Anexo 5 del vigente RDC.

#### 4.2.5. Permanencia del problema

El período de observación y los requisitos definidos en el Anexo N° 5 incrementan el riesgo de invertir en el área rural y desincentiva a las empresas a proveer, por iniciativa propia, este tipo de servicio en los CCPP rurales.

Considerando que varios proyectos FITEL se encuentran en la etapa de cierre y, en algunos casos, el período de concesión está por culminar, las empresas proveedoras del servicio de telefonía pública rural podrían optar por reducir la cantidad de TUP en los CCPP, así como el retiro del servicio del CCPP si prevén que no se modificarán los artículos 11 y 12 del RDC.

Específicamente, dado que el traslado supone volver a invertir en instalar otro TUP en otra localidad sin cobertura, es probable que la empresa prefiera reajustar su planta al cierre del proyecto y quedarse solo en aquellos CCPP con demanda.

Cabe precisar que trasladar un TUP implica asumir el costo de buscar un CCPP con demanda, el riesgo de que en el mediano plazo este CCPP también tenga cobertura móvil y se reduzca la demanda, y el costo de volver a cumplir con los requisitos y plazos establecidos en el Anexo N° 5 del RDC para poder trasladarse nuevamente.

Por otra parte, si no se modifican las normas relacionadas con el procedimiento de retiro de TUP, las empresas que han instalado un TUP por iniciativa propia en CCPP que actualmente cuentan con muy baja intensidad de uso tendrán que seguir incurriendo en gastos de mantenimiento por lo menos durante los 15 meses (1 año de información de baja demanda más 3 meses de período de observación) que dura aproximadamente acogerse al período de observación.

Asimismo, se continuará manteniendo una provisión ineficiente de los servicios de telefonía pública en áreas rurales, dado que esos TUP podrían ser mejor utilizados en otros CCPP rurales que aún no cuentan con algún servicio público de telecomunicaciones. En efecto, al flexibilizarse el retiro de los TUP, las empresas podrían optar voluntariamente por reinstalarlos en otras zonas que sí lo necesiten.

En cambio, al mantenerse las limitaciones para el retiro de un TUP con baja demanda, la empresa será reticente a instalar nuevos TUP en CCPP poblados que sí lo requieran, debido al riesgo de que, en el mediano plazo, la demanda se traslade a la telefonía móvil y luego no pueda retirarse rápidamente.

Finalmente, no solo las empresas que presenten sus solicitudes de ingreso al período de observación seguirán incurriendo en gastos de mantenimiento, sino también el OSIPTEL, dado que deberá asignar personal para realizar las correspondientes evaluaciones y supervisiones.



#### 4.3. Objetivo de la intervención

##### 4.3.1. Objetivo general

Adecuar las disposiciones que regulan la terminación de la provisión del servicio de telefonía de uso público en zonas rurales, en atención al problema determinado, es decir, los bajos niveles de uso de los TUP instalados en CCPP rurales que cuentan con cobertura móvil.

##### 4.3.2. Objetivos específicos

- (1) Simplificar el procedimiento de retiro de los TUP no instalados por iniciativa propia y que se encuentren en zonas de cobertura móvil.
- (2) Otorgar mayor flexibilidad a las empresas concesionarias en los casos en los cuales se hayan instalado un TUP por iniciativa propia, a fin de que puedan retirarlos.

##### 4.3.3. Base legal para la intervención

- Artículo 76 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC: el OSIPTEL es el encargado de garantizar la calidad y eficiencia de los servicios que presten las empresas operadoras.
- Artículo 23 y literal b) del artículo 25 del Reglamento General del OSIPTEL, Decreto Supremo 008-2001-PCM, por cuyas disposiciones el OSIPTEL ejerce su función normativa, dictando 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. Estos reglamentos podrán definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de éstas con los usuarios.

Asimismo, comprende la facultad de dictar mandatos y normas de carácter particular; referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades bajo su competencia o de sus usuarios.

Por otra parte, el OSIPTEL puede dictar reglas a las que están sujetos los procesos que se sigan ante cualquiera de los órganos funcionales del OSIPTEL, incluyendo los reglamentos de infracciones y sanciones, de reclamos de usuarios, de solución de controversias y, en general, los demás que sean necesarios según las normas pertinentes.

- Artículo 3 de la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos -, modificada por Ley N° 27631, el cual establece que el OSIPTEL tiene asignada, entre otras, la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de su competencia, los reglamentos, normas que regulan 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.
- Artículo 8 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, dispone que la actuación de este Organismo se orientará a promover las inversiones que contribuyan a aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, orientando sus acciones a promover la libre y leal competencia en el ámbito de sus funciones.



- Asimismo, el artículo 19 del citado reglamento señala que son objetivos específicos de este Organismo, entre otros, promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, garantizar el acceso universal a los servicios públicos de telecomunicaciones así como la calidad y la continuidad de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión.

#### 4.4. Análisis de las alternativas

##### 4.4.1. Descripción de las alternativas disponibles

De conformidad con lo expuesto previamente, se han identificado dos alternativas para abordar el problema del retiro y traslado de los TUP de los CCPP rurales:

- Alternativa 1: Mantener la regulación actual (no intervención).
- Alternativa 2: Simplificar el régimen de retiro de TUP.

A continuación se describe y evalúa cada una de las alternativas formuladas.

##### 4.4.1.1. Alternativa 1: Mantener la regulación actual (no intervención)

###### Descripción

Tal como ha sido descrito en la sección 4.2.1, en caso se verifique bajo tráfico o tráfico inexistente en el servicio de telefonía pública rural o se presenten dificultades para continuar brindando el servicio en el mismo lugar, la empresa operadora puede solicitar al OSIPTEL, o este de oficio dispondrá el inicio de un período de observación de 90 días calendario como máximo, a fin de evaluar su traslado a otro CCPP rural, de ser el caso.

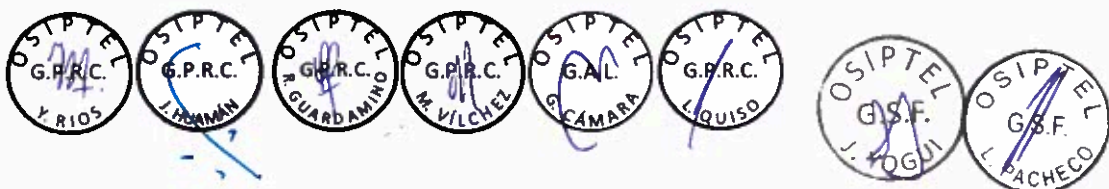
Durante dicho período, en los casos que el OSIPTEL lo determine, la empresa operadora deberá mantener el servicio disponible conforme lo establece el presente RDC y el OSIPTEL supervisará el TUP en observación.

Finalizado el periodo de observación, el OSIPTEL realiza la evaluación de cada CCPP, y como consecuencia de ello puede concluir si el servicio TUP amerita o no continuar operando en el CCPP rural.

Ahora, dependiendo de las condiciones contractuales específicas bajo las cuales ha sido instalado cada TUP, en el Anexo 5 de RDC se establecen las medidas a ser adoptadas, tal como se detallan en la sección 4.2.1.

En todos los casos en los que el OSIPTEL haya concluido que no amerita seguir operando el servicio en un CCPP rural, la empresa deberá comunicar cuál será el CCPP de traslado. Este CCPP no deberá contar con ningún servicio de telefonía pública rural proporcionado por la empresa operadora u otras. En caso no fuese así, el OSIPTEL concederá un plazo perentorio de 5 días hábiles, luego del cual, de oficio, el OSIPTEL indicará cuál será el CCPP de traslado.

Finalmente, el traslado deberá realizarse dentro de los siguientes 60 días calendario. Salvo por caso fortuito o fuerza mayor, el incumplimiento de este plazo implica volver a considerar el CCPP original dentro del alcance del presente RDC, revocando automáticamente la autorización de traslado.



### Ventajas

- a. El procedimiento cumple con garantizar la accesibilidad al servicio TUP, otorgando la opción de que el referido servicio pueda ser retirado y trasladado ante escenarios de muy baja demanda.
- b. Permite verificar que la baja demanda del TUP no se deba al mal desempeño operativo o la desidia de la empresa, sino que efectivamente responda a un cambio en las preferencias de los pobladores del CCPP.

### Desventajas

- a. En los lugares para los cuales se solicita el período de observación, las empresas deben seguir cumpliendo con las obligaciones de disponibilidad establecidas en el RDC. En tanto no se apruebe el retiro y traslado del servicio, durante el período de observación la empresa puede estar sujeta a las acciones de supervisión y fiscalización correspondientes.
- b. La aplicación de este procedimiento para el retiro y traslado del servicio TUP no considera aquellos casos en los que los pobladores de los CCPP no desean el TUP.
- c. Las obligaciones establecidas en el RDC incrementan el riesgo financiero que implica instalar un TUP por iniciativa propia. Este riesgo no se reduce ni se logra evitar con el período de observación o el período de prueba.
- d. Las empresas que han instalado por iniciativa propia el servicio no pueden reubicar fácilmente sus TUP a zonas donde sí existe demanda, debido a que tienen que cumplir con los requisitos, plazos y criterios establecidos en el Anexo N° 5 del RDC.
- e. El nivel de obligaciones establecidas en el RDC resulta desactualizado respecto a la actual situación del mercado de la telefonía pública rural, y con ello baja recaudación por cada TUP instalado, principalmente, en las zonas con cobertura móvil.

#### **4.4.1.2. Alternativa 2: Simplificar el régimen de retiro TUP**

##### Descripción

##### **(i) Respecto al régimen de sustitución de TUP**

Antes de plantear las características de la Alternativa 2, resulta necesario señalar que en esta propuesta final se ha decidido no incluir un régimen de sustitución para el servicio TUP en un CCPP rural mediante la entrega de equipos celulares, en razón de los comentarios remitidos por el MTC y las empresas operadoras.

Al respecto, el MTC considera que el servicio de telefonía móvil no necesariamente resulta más ventajoso para todos los usuarios del servicio de telefonía pública rural, toda vez que existen CCPP con usuarios que no tienen acceso a este servicio (usuarios de bajos recursos, turistas o personas en situación de emergencias o urgencias, entre otros).

Asimismo, el MTC ha hecho énfasis que en estos casos es el MTC la entidad que finalmente tiene la competencia para decidir respecto del destino de los TUP sujetos a los contratos de concesión. En tal sentido, en cualquier escenario que proponga y apruebe el OSIPTTEL se tendrá que contar con la opinión vinculante del MTC para que sea realmente materializable.



Por su parte, las empresas operadoras, además de no manifestar un gran interés por la opción de sustitución del TUP, han sugerido opciones insuficientes, tal como entregar teléfonos celulares a una determinada cantidad de personas o instituciones del CCPP rural.

Por otra parte, del análisis de la situación contractual de los proveedores de telefonía pública rural, se ha encontrado que el ámbito de aplicación del régimen de sustitución sería bastante limitado.

En el caso de Telefónica, sencillamente no sería aplicable debido a su contrato de concesión, el cual prevalece sobre las reglas previstas en el RDC. De esta manera, un régimen de sustitución que pueda implementar el OSIPTTEL a través de un reglamento quedará sujeto a las condiciones del contrato de concesión, pudiendo resultar siendo ineficaz, puesto que se corre el riesgo de duplicar los procesos.

Por otra parte, se debe señalar que, en el caso de los TUP de Gilat que se encuentran en el marco de un contrato de financiamiento correspondientes a los Proyectos FITEL 2, 3 y 4, no pueden ser retirados sin antes recurrir al MTC, de acuerdo a lo indicado en la Resolución N° 75, de fecha 20 de junio de 2018, que contiene el Laudo Arbitral correspondiente al caso arbitral N° 3029-2014-CCL<sup>41</sup>, donde esta empresa había solicitado no seguir prestando el servicio en lugares en donde no se tenga tráfico que permita cubrir su costo por un período continuo de tres meses.

Dicha pretensión no solo fue declarada infundada por el Tribunal Arbitral, sino que también estableció que Gilat debería recurrir al MTC y ceñirse al procedimiento que ese organismo establezca, en tanto se encuentra bajo el marco de su contrato de financiamiento.

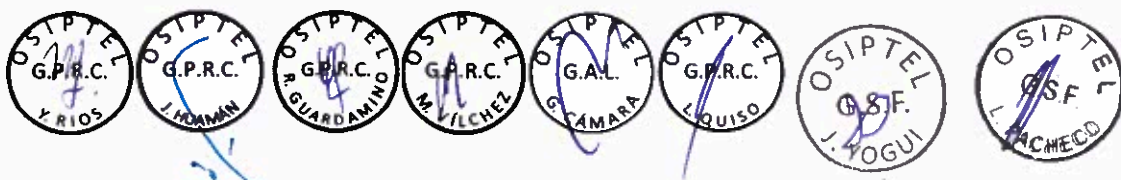
De acuerdo con lo indicado, para los TUP correspondientes a los proyectos FITEL 2, 3 y 4 de Gilat, no sería aplicable un régimen de sustitución o retiro aprobado por el OSIPTTEL, en el supuesto que se establezca. Asimismo, se debe señalar que el contrato de concesión de estos proyectos finalizó el 4 de noviembre de 2019, razón por la cual esta empresa ha buscado subastar los activos de estos proyectos<sup>42</sup>.

Es importante señalar que los TUP instalados en el marco de los proyectos EHAS y FITEL han finalizado su obligatoriedad, debido a que el contrato de concesión correspondiente a estos proyectos ha finalizado, de acuerdo a lo informado por el MTC. Para estos casos, igualmente, no es aplicable un régimen de sustitución o retiro, en el supuesto que se establezca.

Por lo señalado, de los escenarios de servicio de telefonía pública existentes, se observa que un mecanismo de sustitución del servicio de telefonía pública tendría un ámbito de aplicación bastante limitado. En tal sentido, ante el impacto que se puede generar y las etapas que conllevarían contar con un procedimiento que finalmente no genere los resultados esperados, no resulta conveniente establecer un mecanismo de sustitución de TUP.

<sup>41</sup> Véase análisis de las Tercera y Cuarta Pretensión, del Laudo Arbitral, Caso N° 3029-2014-CCL (Gilat To Home Perú S.A. vs MTC y FITEL).

<sup>42</sup> Oficio N° 1457-2019-MTC/27, recibido el 1 de octubre de 2019.



**(ii) Características de la Alternativa 2**

Considerando los comentarios recibidos y el análisis previo, y a fin de simplificar la evaluación de una solicitud de retiro, se propone que, en principio, estas se evalúen de conformidad con las reglas procedimentales establecidas en los contratos de concesión.

Cabe indicar que los TUP instalados como parte de la obligación de los contratos de concesión o de los contratos de financiamiento, se rigen por las reglas establecidas en dichos contratos. En caso que los contratos no definiesen alguna regla específica, la solicitud deberá presentarse ante el MTC o Pronatel, respectivamente, como entidad concedente.

En cuanto a los TUP instalados con financiamiento propio, a excepción de Telefónica, dado que no cuentan desde el punto de vista de su contrato de concesión con la obligación de mantener las mismas exigencias que para aquellos TUP que son materia de financiamiento por el Estado, no se ha podido identificar una razón que justifique que deban permanecer en el CCPP rural, sobre todo cuando el monto recaudado en dichos TUP se encuentran por debajo de lo esperado.

Por el contrario, puede advertirse que exigir un tratamiento de continuidad idéntico a los TUP que son parte de contratos de financiamiento probablemente tenga un efecto negativo en los incentivos para reducir la brecha de acceso, toda vez que la empresa podría prever que para retirarse de un CCPP con baja demanda tendrá que enfrentar diversos costos de transacción, y ello implicaría que al término del contrato de financiamiento decida no continuar prestando el servicio.

Se considera que esta alternativa, antes que propiciar la desinstalación del servicio TUP, podría incentivar la reubicación de los TUP a localidades aisladas y sin cobertura móvil. Así, cuando la empresa considere que el tráfico y el monto recaudado de un TUP en un CCPP rural en donde existe la prestación del servicio telefonía móvil, se encuentra por debajo de sus previsiones, por propia iniciativa podrá trasladar el servicio a otra localidad, lo cual se encuentra en línea con la política de reducción de la brecha de acceso.

Considerando los argumentos expuestos, la Alternativa N° 2 propone que se establezca que para retirar los TUP instalados por iniciativa propia, las empresas tengan que remitir una comunicación al OSIPTEL y a las autoridades de CCPP rural, con una anticipación no menor de 30 días calendario a la fecha prevista del retiro. Esta opción de retiro no es aplicable a aquellos casos en los que el correspondiente contrato de concesión establece condiciones específicas al retiro del TUP.

Adicionalmente, dado que las empresas operadoras que instalan un TUP por iniciativa propia podrán retirarse previa comunicación al OSIPTEL y a las autoridades del CCPP, ya no resulta necesario mantener las disposiciones referidas al periodo de observación del CCPP rural (Artículo 12 y Anexo N° 5) ni el régimen del periodo de prueba (Artículo 11).

Por otra parte, en el caso de los TUP que no han sido instalados por iniciativa propia, por ejemplo aquellos que han sido financiados en el marco de un proyecto FITEL, se propone que el retiro de TUP se rija por las reglas procedimentales estipuladas en el contrato de financiamiento y/o contrato de concesión. Si en caso





el contrato no contase con tales reglas, le correspondería al MTC, como ente concedente.

#### **Ventajas**

- a. Incentiva la inversión para la instalación de infraestructura, toda vez que elimina barreras a la salida para las empresas que han instalado TUP por iniciativa propia.
- b. Reduce el riesgo financiero de invertir en zonas rurales, dado que otorga flexibilidad operativa a las empresas para ubicar los TUP en las zonas con mayor demanda.
- c. Frente a la creciente expansión de la cobertura móvil, en los casos que corresponda, esta alternativa provee de reglas flexibles y simples para la adaptación de las empresas de telefonía pública rural a un nuevo entorno de mercado.
- d. Se realiza la correspondiente simplificación procesal al trasladar al MTC la responsabilidad de aprobar el retiro de los TUP que no han sido instalados por iniciativa propia, y que no están sujetos a condiciones específicas en los contratos de concesión.

#### **Desventajas**

- a. La aplicación efectiva de esta medida se limita a los TUP que han sido instalados por iniciativa propia.
- b. Se desconoce qué criterios, plazos y condiciones adoptará el MTC para aprobar las solicitudes de retiro de TUP que no han sido instalados por iniciativa propia y que no tienen disposiciones contractuales específicas sobre el retiro de TUP.

#### **4.4.2. Evaluación de las alternativas**

Con finalidad de realizar la evaluación correspondiente, se debe considerar primero que la alternativa 1 es el escenario base (situación actual). Ello implica que los beneficios de la alternativa 2 son iguales a las afectaciones generadas en el escenario base. De manera similar, el costo de la alternativa 2 es la pérdida de bienestar en comparación con el escenario base.

##### **4.4.2.1. Beneficios de la alternativa 2**

Al respecto, en el marco de la vigencia del RDC, se había previsto medidas que, frente a la reducción de la preferencia del servicio de telefonía pública y ante su evidente caída de tráfico, permitan a las empresas operadoras trasladarlo o retirarlo, siempre que previamente se cumplan determinadas condiciones. Esto se advierte del procedimiento establecido en el Anexo 5, que desarrolla el periodo de observación, instaurado en el artículo 12.

En el periodo de observación, sin embargo, no se aprecia de manera consistente si el objetivo de aplicar estas medidas era acorde con el acceso universal o la expansión de las telecomunicaciones, puesto que, si bien tomaba en consideración la problemática del TUP, su aplicación eventualmente podría dejar sin servicio de telefonía pública a algún CCPP rural.



Esta situación implicaba que, cuando menos en el retiro del servicio, la cobertura de telefonía pública iba a reducirse. En el caso del traslado, se podría mantener la cantidad de cobertura, intercambiando el CCPP por uno que haga un uso concreto del servicio. Sin embargo, en cualquier caso, no se evidencia una concreta promoción de la expansión.

Ahora bien, durante la vigencia de este RDC, las empresas no han solicitado el traslado de servicio, sino más bien se han enfocado en solicitar el retiro del servicio de telefonía pública.

En la mayoría de los casos, las solicitudes del retiro del TUP han sido canalizadas considerando las cláusulas de los contratos de concesión ya que trata de las solicitudes presentadas por Telefónica.

En efecto, en el caso de esta empresa, en el marco de la aplicación del período de observación se pudo advertir que carecía de objeto una aplicación distinta a la instaurada en la Cláusula Octava del Contrato de Concesión, Segunda Parte, en el cual se desarrolla un régimen de reducción o terminación del servicio y un régimen de sustitución particulares, ambos referidos a la continuidad del servicio.

Cabe señalar que los TUP retirados han sido aquellos que no han estado sujetos a ningún tratamiento específico dentro de sus contratos de concesión y han sido los que han formado parte de los TUP que se instalaron por iniciativa propia, como se puede apreciar en el cuadro N° 3.

**Cuadro N° 3: TUP RETIRADOS O TRASLADADOS CON LA APLICACIÓN DEL PERÍODO DE OBSERVACIÓN**

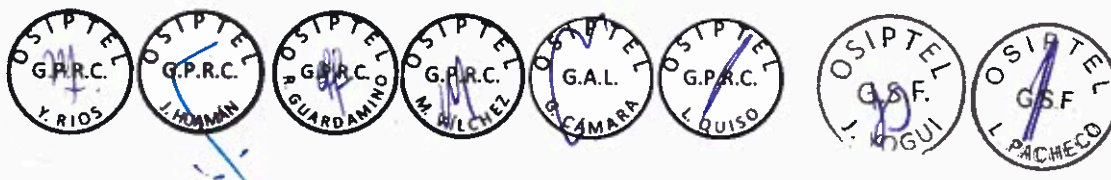
Empresa	N° de solicitudes de retiro de TUP	N° de solicitudes que conllevaron al retiro del TUP	N° de TUP retirados
Gilat	2	2	7

Asimismo, cuando una empresa operadora acude al OSIPTEL para que le permita realizar el retiro, el regulador no puede llevar a cabo dicho trámite, debido a que se requiere previamente de la opinión vinculante del MTC, tal como esta institución lo ha mencionado en sus comentarios<sup>43</sup>. Así, en la práctica, lo que sucederá es que el OSIPTEL sólo será el tramitador de la solicitud, siendo que en el fondo, la entidad que finalmente decida sobre el destino de la solicitud será el MTC.

Tal como se observa, resulta inconsistente y contrario al principio de celeridad y eficiencia procesal que el OSIPTEL reciba y evalúe solicitudes para el retiro o traslado del servicio de TUP que van a requerir otra evaluación de parte de la entidad concedente. Sobre este punto es oportuno enfatizar que las medidas que se establecen a nivel de las entidades que conforman el aparato estatal deben conducirse a resolver los problemas de los administrados sin necesidad de complicar o dificultar el acceso a sus derechos.

En este sentido, se considera que mantener el esquema del período de observación no genera en las empresas operadoras un proceso que realmente

<sup>43</sup> Oficio N° 0143-2019-MTC/26 y Oficio N° 729-2019-MTC/27.



sea útil para que resuelvan el problema de la reducida demanda y la alta indisponibilidad del servicio de TUP.

Por este motivo, las solicitudes de retiro de TUP deberían ser atendidas por una sola entidad y en un solo trámite, lo cual reduciría los tiempos del pronunciamiento, en tanto sólo se trataría de una evaluación y un solo resultado.

De esta manera, un beneficio de la alternativa 2 sería que las empresas operadoras podrían presentar directamente sus solicitudes de retiro al MTC en caso su contrato de concesión no incluya condiciones específicas para la terminación del servicio.

Por otra parte, en relación a los TUP instalados por iniciativa propia, la Alternativa N° 2 permitiría que las empresas ahorren al año S/. 3 900 por CCPP<sup>44</sup> por el concepto de mantenimiento, asumiendo 1,3 TUP por CCPP. A este ahorro se le podría descontar S/. 300 anuales<sup>45</sup> que corresponde al ingreso por llamadas, por lo que el ahorro neto sería S/. 3 600. Otro beneficio de retirar un TUP con baja demanda es evitar eventuales multas por incumplimientos de la obligación de continuidad, específicamente se estima un ahorro anual esperado de S/. 2 100<sup>46</sup>. En total, el beneficio por CCPP sería de S/. 5 700.

Cabe señalar que, considerando que hay 118 CCPP con TUP instalados por iniciativa propia con menos de 42 minutos de tráfico diario<sup>47</sup>, el valor presente del beneficio, para un horizonte de 3 años<sup>48</sup>, sería equivalente a S/. 1,7 millones.

#### 4.4.2.2. Costos de la alternativa 2

En el caso de los TUP por iniciativa propia, la Alternativa 2 podría generar una afectación a los CCPP que no tienen cobertura móvil, dado que podrían quedarse sin ningún medio de acceso. Específicamente, se ha identificado que de los 118 CCPP que tienen TUP por iniciativa propia, 80 de ellos no tiene cobertura móvil.

Respecto a estos CCPP, se estima que la afectación sería de S/. 373 al mes o S/. 4 474 al año. La estimación se ha realizado considerando el costo de viaje (S/. 4,0 ida y vuelta) y el costo de tiempo (S/. 2,74) que implica realizar una llamada en el CCPP con TUP más cercano, todo ello multiplicado por un promedio de 55,35 viajes mensuales<sup>49</sup>. El valor presente del costo anual, para un horizonte de 3 años y para los 80 CCPP es S/. 0,9 millones.

Asimismo, respecto a la afectación que generaría la alternativa a los CCPP con TUP que no han sido instalados por iniciativa propia, esta sería nula dado que el

<sup>44</sup> La carta de Gilat (GL-063-2019) reporta que el costo de mantenimiento mensual de un TUP es S/ 250.

<sup>45</sup> Según la información periódica reportada por Telefónica, se estima que en estos TUP hay 125 minutos mensuales de tráfico, ello se traduciría en un ingreso mensual de S/ 25 o S/ 300 anuales. Se considera la tarifa tope de S/ 0,20 (inc. IGV), aprobada mediante la Resolución N° 022-99-CD/OSIPTEL.

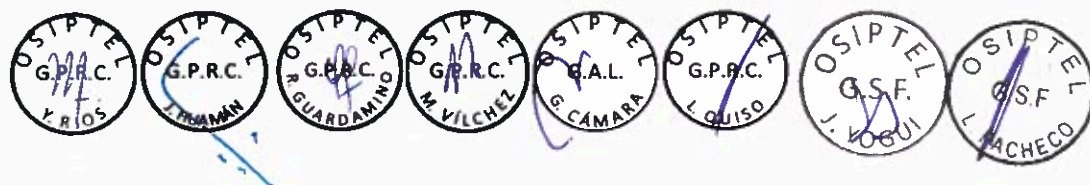
<sup>46</sup> Se asume una multa esperada de una 1 UIT y una probabilidad de ser multada de 50%.

<sup>47</sup> Según la información periódica reportada por Gilat.

<sup>48</sup> Se aplica la tasa social de descuento anual de 8,5%, publicada por el MEF:

[https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv\\_publica/docs/parametros\\_evaluacion\\_social/Tasa\\_Social\\_Descuento.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/inv_publica/docs/parametros_evaluacion_social/Tasa_Social_Descuento.pdf)

<sup>49</sup> En los 80 CCPP se consume aproximadamente 143 minutos mensuales, lo cual equivaldría a 55 llamadas si se asumen que la duración promedio de una llamada es 155 segundos. Este último dato se ha tomado de la información reportada por Gilat en el segundo semestre del 2018.



retiro del TUP se encuentra sujeto a la evaluación del MTC; por lo que es improbable que se apruebe el retiro de un TUP en un CCPP sin cobertura móvil.

**4.4.2.3. Resultados de la evaluación**

Los resultados muestran que la Alternativa 2 es la que resultaría más beneficiosa para la sociedad, como se puede apreciar en el cuadro N° 4. Asimismo, la propuesta considerada permite lograr los objetivos planteados, en tanto que mejora las condiciones regulatorias para que las empresas concesionarias puedan, por iniciativa propia, incrementar la accesibilidad a los servicios de telefonía pública en los CCPP rurales sin cobertura móvil.

**Cuadro N° 4:  
RESULTADOS DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO**

Alternativas:	Tipo de TUP		Valor Presente Neto
	No instalado por iniciativa propia	Instalado por iniciativa propia	
Alternativa 1: Mantener la regulación (No intervención)	0	0	0
Alternativa 2: Simplificar el régimen de retiro TUP	No cuantificable	S/ 0,8 millones	S/ 0,8 millones
Beneficios de la Alternativa 2	Potencialmente las empresas dispondrán de un procedimiento más simple y eficiente	S/ 1,7 millones	S/ 1,7 millones
Costos de la Alternativa 2	Con la Alternativa 2 no hay afectados, dado que el MTC no aprobará el retiro en CCPP sin cobertura móvil	S/ 0,9 millones	S/ 0,9 millones



## 5. RESPECTO A LA DISPONIBILIDAD DEL SERVICIO

### 5.1. Objetivo

El objetivo de esta sección es evaluar el problema de las obligaciones de disponibilidad y continuidad del servicio de telefonía pública rural, para efectos de justificar la posibilidad de introducir mejoras en el diseño normativo. Este análisis se realiza de conformidad con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL, aprobados mediante la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL.

### 5.2. Definición del problema

#### 5.2.1. Antecedentes

Como se ha señalado en la sección 3 de este informe, el RDC fue concebido para promover el uso de telefonía pública rural y la instalación de nuevos TUP en CCPP sin acceso a otros servicios, para lo cual se flexibilizaron las reglas establecidas en la derogada Resolución N° 069-2002-CD/OSIPTEL.

Entre los cambios efectuados a través del RDC, se encuentra el establecimiento de un régimen de continuidad ante la falta de operatividad prolongada de los TUP (ausencia del TUP, abandono del servicio, desinstalación, etc.) y un régimen de disponibilidad aplicable cuando los TUP se encuentran temporalmente fuera de servicio, por un tiempo máximo de hasta 180 días.

Este cambio se debió a que, en las evaluaciones de cumplimiento de la norma antecesora, se advirtieron escenarios no contemplados, como por ejemplo cuando no hay acceso al TUP porque el local está cerrado o no hay tarjetas de pago para su utilización. Por lo que se consideró que, de presentarse dicha situación, no se podía garantizar la disponibilidad del servicio de telefonía pública rural.

Sobre la base de esta problemática, el RDC a través de las categorías de continuidad y disponibilidad estableció una diferencia sustancial en la calificación de la falta de prestación:

- Continuidad: Tipificado como infracción Muy Grave, su evaluación es anual.
- Disponibilidad: Tipificado como infracción Leve, su evaluación es por CCPP rural y de manera anual.

#### 5.2.2. Planteamiento del problema

Las obligaciones de continuidad y disponibilidad en la prestación del servicio de telefonía pública rural son supervisadas por periodos anuales, lo cual ha conllevado a la imposición de diversas sanciones a las empresas operadoras que prestan dicho servicio.

Sin embargo, a pesar de las diversas sanciones impuestas por parte del regulador, las empresas operadoras han mantenido el incumplimiento, lo cual no permite cumplir con el objetivo de brindar acceso universal al servicio de telecomunicaciones por parte de los pobladores de las zonas rurales.

En ese sentido, dado que el RDC se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2014, se ha considerado pertinente realizar una evaluación de eficiencia de las referidas obligaciones.



### 5.2.3. Evidencias, afectación generada, agentes involucrados y ámbito de afectación

#### 5.2.3.1. Evidencias

La disponibilidad del servicio se mide por cada CCPP, y está definida como la proporción de tiempo en cada año calendario que el servicio de telefonía pública rural está operativo y accesible en los CCPP rurales. En el RDC se establece una lista taxativa de situaciones en las que el servicio se encuentra sin disponibilidad:

- (i) Cuando durante el horario de atención, el TUP no pueda utilizarse por factores relativos a su operatividad o cuando se impida o restrinja la utilización del servicio.
- (ii) La empresa operadora sobrepasa el tiempo permitido para realizar mantenimientos preventivos, mejoras tecnológicas o reubicaciones del servicio.
- (iii) Cuando se determine que la empresa operadora haya desmontado su infraestructura del lugar de instalación o en caso la mantenga sin brindar el servicio al público usuario, o se dé la devolución del TUP por parte del encargado, dejando de prestar el servicio por un tiempo menor a 180 días calendario.
- (iv) El servicio no puede ser utilizado por desabastecimiento de al menos un medio de pago distinto de monedas.

De otro lado, en cuanto a la continuidad, el RDC señala que la prestación del servicio deberá permanecer en el CCPP de acuerdo a lo establecido tanto en su contrato de concesión como en el RDC, excepto cuando se cuente previamente con la autorización de la autoridad competente para su retiro y traslado.

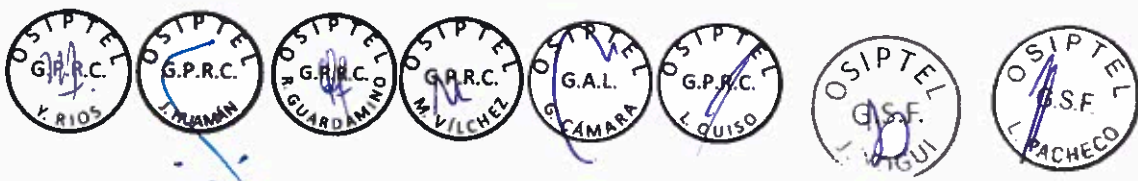
Asimismo, se establece una lista taxativa de situaciones que se consideran como falta de continuidad del servicio:

- (i) Desmonte de infraestructura del lugar de instalación.
- (ii) Mantener sin brindar el servicio al público usuario o se dé la devolución del TUP por parte del encargado dejándose de prestar el servicio por un tiempo mayor a 180 días calendario.

Tal como se puede advertir, la falta de disponibilidad del servicio, se mide por CCPP con un porcentaje tope por año calendario y una sanción Leve por cada CCPP; no obstante, si este tope supera los 180 días calendario, se considera una afectación de la continuidad del servicio, lo cual configura una infracción Grave. En ambos casos el incumplimiento es la falta de prestación del servicio por parte de la empresa operadora.

Así, se observa que la continuidad viene a ser una condición agravante de la disponibilidad, precisamente porque una vez que una situación de falta de disponibilidad se mantiene por un tiempo considerable, esta se convierte en incumplimiento a la continuidad del servicio.

Sin embargo, con relación al usuario del servicio, el hecho que se incumpla por la falta de disponibilidad o la continuidad, resulta teniendo el mismo efecto que es el no poder contar con el acceso al servicio, con la diferencia que por la continuidad, esa falta de servicio resulta siendo por 180 días o más, en el año calendario.



Lo anterior implica cuestionar si se requiere que existan estas dos categorías y consecuentemente la apertura de evaluaciones de supervisión distintas, cuando se trataría en el fondo de la misma conducta con una agravante relacionada directamente con el tiempo.

Por otra parte, se ha identificado la preferencia del uso del TUP y su relación con su disponibilidad en el CCPP. Al analizar la información que el OSIPTEL ha recogido a través de las supervisiones *in situ*, se observa que pese a garantizarse el derecho de acceso universal de los pobladores de los CCPP rurales, desde la aprobación del Reglamento a la fecha, inclusive desde mucho antes, la preferencia por el uso del servicio público se ha reducido considerablemente.

En efecto, como se puede apreciar en el gráfico N° 4 de la sección 4.2 de este informe, el porcentaje de personas que usan un TUP ha experimentado un descenso sustancial en los CCPP que tienen cobertura móvil. En efecto, en esos CCPP el porcentaje de uso ha pasado de 18,8% a 6,6% entre el 2014 y el 2018. Cabe señalar que en la actualidad, el 59% de los CCPP rurales con telefonía pública rural también tiene cobertura móvil.

Asimismo, no solo el uso de un TUP ha caído, también se ha observado una reducción en su intensidad o frecuencia de consumo y del gasto mensual en el servicio. Dichos resultados anteriores son más marcados en localidades bajo cobertura de telefonía móvil o en las personas que tienen acceso a un teléfono celular. En otras palabras, se evidencia una correlación negativa entre el uso de un TUP y el acceso al servicio de telefonía móvil.

Al interrelacionar la demanda de uso de un TUP con la demanda de telefonía móvil, los resultados muestran que la telefonía móvil se ha convertido en una suerte de sustituto en el acceso de la TUP para la mayoría o promedio de los consumidores rurales.

Dicho ello, se advierte que la disponibilidad de los TUP pudo haber sufrido un fuerte impacto en los CCPP que tienen cobertura móvil. En efecto, dado que para prestar el servicio de telefonía pública rural, las empresas requieren que en cada CCPP haya algún encargado de atender el servicio, el cual asuma la responsabilidad de mantenerlo disponible dentro de su establecimiento para uso público.

Así, bajo el vigente marco normativo, la disponibilidad del TUP estaría condicionada en parte a la atención que el encargado establezca, lo cual es un aspecto exógeno a las decisiones de las empresas. Ello vincula la responsabilidad de la empresa operadora con la decisión diaria que adopte el referido encargado.

Cabe señalar que este encargado no tiene incentivos para mantener el servicio disponible, debido a que ello le impediría realizar otras actividades que le generen mayores ingresos. Ello debido a que entre menores ingresos para el TUP, además de las responsabilidades que acarrea el tener que atender el servicio del TUP, menores posibilidades de que el encargado de atender el servicio opte por tenerlo disponible durante un tiempo mayor.

Por lo tanto, cada vez resulta más difícil a las empresas encontrar personas dispuestas a permanecer durante todo el horario de atención establecido, sobre todo si en el CCPP los niveles de uso son cercanos a cero, debido a que la población ya tiene acceso a la telefonía móvil.



Esta secuencia de problemas recae sobre las empresas operadoras directamente, cuando durante los horarios de atención previstos, el TUP no es accesible al público usuario pese a encontrarse operativo; y recae indirectamente cuando los usuarios, quienes al percibir la falta de atención, deciden dejar de utilizar este servicio porque no existe expectativa de encontrarse accesible. En ambos casos, la falta de disponibilidad del servicio es atribuible a la empresa operadora y cuenta para el tiempo sin disponibilidad del servicio.

De acuerdo con lo descrito, se puede advertir un escenario en donde la reducción de la disponibilidad del servicio se ha venido dando por los cambios ocurridos en el mercado. De cara a ello, se encuentran los compromisos contractuales a los que están sujetas las empresas, compromisos esenciales, como la continuidad del servicio.

En este escenario, sin necesidad de que la empresa incumpla por intención o no, los TUP no van a encontrarse disponibles al público usuario porque dependen del incentivo económico que tengan los encargados de atender el servicio (el cual, actualmente es nulo, dados los índices de tráfico, no obtendrían ninguna retribución que sea superior a realizar otras actividades fuera de su domicilio).

Así, dado que las empresas actualmente son más propensas a incurrir en una infracción respecto a las obligaciones de disponibilidad y continuidad, la probabilidad de que, durante la supervisión, se identifique al menos un solo CCPP rural sin disponibilidad por más de 180 días es alta, lo cual implicaría una infracción Muy Grave.

Ahora bien, si la probabilidad de incurrir en infracción muy grave por un CCPP es elevada, cabe cuestionar si esta agravante cumpliría su fin disuasivo, toda vez que para la empresa incumplir con la continuidad del servicio en un CCPP o todos sus CCPP, acarrea básicamente una sola infracción Muy Grave, lo que implicaría que basta que sea detectada que en un CCPP rural incumple con la disponibilidad por más de 180 días para perder todo incentivo con relación a mantener disponibles sus demás CCPP. Ello, porque su esfuerzo no será observado, ya que igualmente sería sancionada con infracción muy grave por uno, diez o cien CCPP.

Dicho ello, se considera que el actual esquema de las obligaciones de disponibilidad y continuidad, como obligaciones separadas que devienen en infracciones independientes, ya no resultarían siendo proporcionales respecto de la actual condición de la prestación del servicio y no recogería la problemática, la cual no podría resolverse con la imposición de mayores multas.

En efecto, a pesar de la imposición de las infracciones, no ha sido posible resolver este problema, mucho menos incentivar a las empresas a entrar voluntariamente a proveer este servicio. Así, el OSIPTEL ha iniciado diversos procedimientos de supervisión y sanción, como se puede apreciar en el cuadro N° 5; no obstante, el problema se ha mantenido, debido a que la probabilidad de incumplimiento depende, en alguna medida, de factores exógenos al esfuerzo de las empresas.

En efecto, como se puede apreciar en el cuadro N° 5, el incumplimiento por parte de las empresas operadoras que se encuentran dentro del alcance del RDC, es bastante recurrente, no pudiéndose colegir una corrección de la conducta o una adecuación a lo establecido en el marco normativo vigente.





**Cuadro N° 5  
SANCIONES IMPUESTAS A LAS EMPRESAS QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL ALCANCE DEL RDC**

Expediente	Empresa	Incumplimiento	Infracción	Gravedad	Sanción	Multas impuestas (en UITs)
00088-2015-GGGFS/PAS	Telefónica	Artículo 15.3	Numeral 5 del Anexo 7	Leve	112 amonestaciones	-
00089-2015-GGGFS/PAS	Gilat	Artículo 15.3	Numeral 5 del Anexo 7	Leve	17 amonestaciones	-
00026-2016-GGGFS/PAS	Telefónica	Artículo 15.2	numeral 6 del anexo 7	Leve	22 amonestaciones 188 multas	- 94
00027-2016-GGGFS/PAS	Gilat	Artículo 15.2	numeral 6 del anexo 7	Leve	26 amonestaciones	-
00067-2016-GGGFS/PAS	Telefónica	Artículo 10	Numeral 1 del Anexo 7	Leve	36 amonestaciones 388 multas	- 248,2
0006-2017-GGGFS/PAS	Gilat	Artículo 15.3	Numeral 5 del Anexo 7	Leve	13 amonestaciones	-
		Artículo 15.2	Numeral 6 del Anexo 7	Leve	8 amonestaciones	-
0008-2017-GGGFS/PAS	Telefónica	Artículo 15.2	numeral 6 del anexo 7	Leve	114 amonestaciones 8 multas	- 5,42
		Artículo 15.3	Numeral 5 del Anexo 7	Leve	148 amonestaciones 8 multas	- 4,75
00017-2017-GGGFS/PAS	Telefónica	Artículo 10 y Anexo 6	Numeral 1 del Anexo 7	Leve	50 amonestaciones 153 multas	- 163
00024-2017-GGGFS/PAS	Gilat	Numeral 1 del Anexo 7	Numeral 1 del Anexo 7	Leve	2 amonestaciones	-

Fuente: Registro de Sanciones del OSIPTEL



### 5.2.3.2. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados en el servicio de telefonía pública rural son los pobladores de los CCPP rurales, las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar dicho servicio, los encargados de atender el servicio y los organismos públicos del sector telecomunicaciones (MTC, Pronatel y OSIPTEL).

### 5.2.3.3. Ámbito de afectación

La aplicación de las obligaciones de disponibilidad y continuidad, establecidas en el RDC, tiene un ámbito rural, debido a que está dirigido a las empresas que proveen telefonía pública rural y de preferente interés social.

### 5.2.4. Causas del problema

#### - Conceptualización de Disponibilidad y Continuidad

Tal como se puede advertir, la falta de disponibilidad del servicio, se mide por CCPP con un porcentaje tope por año calendario y una sanción leve por cada CCPP, no obstante, si este tope supera los 180 días calendario, se considera una afectación de la continuidad del servicio, lo cual configura una infracción Muy Grave. En ambos casos el incumplimiento es la falta de prestación del servicio por parte de la empresa operadora.

En este caso, identificamos como causa del problema que la agravante a la disponibilidad es considerada como una obligación distinta y que implica una calificación independiente de la disponibilidad.

#### - Reducción de preferencia del uso del TUP y la Disponibilidad del servicio

En el caso de la preferencia del uso del TUP y la disponibilidad del servicio, se puede advertir que la reducción de la disponibilidad y por lo tanto, la baja importancia de su prestación en el CCPP por parte del encargado de atender el servicio se debe, en parte, al incremento de la cobertura móvil, tal como se señaló en la descripción del problema y en la sección 4.2 de este informe.

No obstante, a pesar de la expansión de la cobertura y el incremento del acceso a telefonía móvil, aún existen pobladores que hacen uso de los TUP, probablemente por su capacidad adquisitiva o porque no hay cobertura móvil en su CCPP.

De esta forma, en los CCPP rurales sin cobertura móvil, las condiciones de mercado proveerían incentivos para que la empresa operadora siga prestando el servicio TUP, dado que se esperaría que la demanda sea suficiente como para cubrir los costos de provisión.

En cambio, en los CCPP rurales con cobertura móvil, es probable que la baja demanda dificulte la identificación de encargados de la atención que estén dispuestos a cumplir con el horario de atención, por lo que la probabilidad de incurrir en una infracción por falta de disponibilidad debería ser alta.

En efecto, los encargados no tienen incentivos para mantener disponible el TUP durante todo el horario de atención, dado que preferirán realizar otras actividades económicas. En ese contexto, la empresa aún si hubiese realizado el esfuerzo por mantener niveles aceptables de disponibilidad, es bastante probable que incumpla la obligación de continuidad en al menos un CCPP.



### 5.2.5. Permanencia del problema

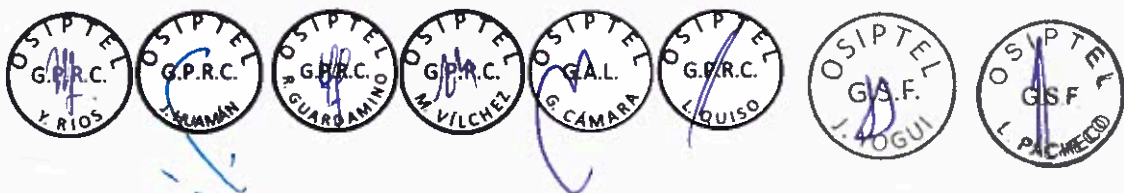
Es importante señalar que si se mantiene la definición de continuidad y otras obligaciones implícitamente ya contenidas en el concepto de disponibilidad, se podría generar los siguientes efectos:

- **Incertidumbre respecto a la tipificación:**  
Si un CCPP que se encuentra sin disponibilidad por más de 180 días incurre en infracción Muy Grave, debido a que los días sin disponibilidad se cuentan durante el horario de atención y la continuidad por día calendario.
- **Innecesario concurso de infracciones:**  
En los casos referidos al incumplimiento de la disponibilidad y a la vez de la continuidad del servicio.
- **Exceso de castigo:**  
Por la falta de disponibilidad del servicio se incurre en infracción Leve por cada CCPP rural. Por la falta de continuidad del servicio se incurre en infracción Muy Grave.
- **Impacto en el acceso al servicio:**  
Cabe la posibilidad de que las empresas operadoras no decidan mantener el servicio disponible luego que hayan llegado a incumplir con la continuidad del servicio, de tal modo que el efecto disuasivo no cumpla ningún objetivo.
- **Probanza:**  
Comprobar la diferencia entre ambos incumplimientos resulta siendo complejo, en la medida que pueden ejecutarse diversos criterios para la determinación del incumplimiento de la continuidad, como de la disponibilidad, existiendo la posibilidad que no se logre determinar con claridad, pudiéndose lograr un efecto inverso al esperado, como el hecho que la imposición de sanciones no se logre por problemas de tipicidad.

Adicionalmente, los problemas procedimentales permanecerían tal cual, generándose resultados similares a los obtenidos a la fecha, sin que se pueda generar un cambio positivo respecto del mercado, en términos de celeridad, objetividad y predictibilidad.

Sin perjuicio de lo indicado en párrafos previos, no debe asumirse que el sector rural o el mercado de los TUP se encontraría en riesgo por mantener los procedimientos como están; sin embargo, se considera que pueden obtenerse eficiencias que son ahorros visiblemente notorios, como por ejemplo, precisar, ordenar, agilizar y flexibilizar las reglas para una adecuada intervención.

Cabe precisar que las reglas a disponerse buscan cumplir con los objetivos específicos del OSIPTEL establecidos en los Lineamientos de Calidad Regulatoria y es que cada disposición promueva la intensidad competitiva.



### **5.3. Objetivo de la intervención**

#### **5.3.1. Objetivo de la intervención**

Incrementar la eficiencia normativa respecto a la prestación del servicio de telefonía pública rural.

#### **5.3.2. Objetivos específicos**

- Simplificar el marco normativo de la disponibilidad del servicio de telefonía pública rural, a fin que las acciones de supervisión se puedan diseñar de manera más eficiente y eficaz.
- Mejorar la conceptualización de la disponibilidad del servicio, de manera que su proceso de supervisión y sanción tenga una capacidad disuasiva proporcional a la situación actual de la telefonía pública rural.

#### **5.3.3. Base legal para la intervención**

- Artículo 76° del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC, el OSIPTEL es el encargado de garantizar la calidad y eficiencia de los servicios que presten las empresas operadoras.
- Artículo 23 y literal b) del artículo 25 del Reglamento General del OSIPTEL, Decreto Supremo 008-2001-PCM, por cuyas disposiciones el OSIPTEL ejerce su función normativa, dictando 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. Estos reglamentos podrán definir los derechos y obligaciones entre las empresas operadoras y de éstas con los usuarios.

Asimismo, comprende la facultad de dictar mandatos y normas de carácter particular, referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades bajo su competencia, o de sus usuarios.

Por otra parte, el OSIPTEL puede dictar reglas a las que están sujetos los procesos que se sigan ante cualquiera de los órganos funcionales del OSIPTEL, incluyendo los reglamentos de infracciones y sanciones, de reclamos de usuarios, de solución de controversias y, en general, los demás que sean necesarios según las normas pertinentes.

- Artículo 3 de la Ley N° 27332 - Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos -, modificada por Ley N° 27631, el cual establece que el OSIPTEL tiene asignada, entre otras, la función normativa, que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de su competencia, los reglamentos, normas que regulan 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.
- Artículo 8 del Reglamento General del OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM, dispone que la actuación de este Organismo se orientará a promover las inversiones que contribuyan a aumentar la cobertura y calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones, orientando sus acciones a promover la libre y leal competencia en el ámbito de sus funciones.



- Asimismo, el artículo 19 del citado Reglamento señala que son objetivos específicos de este Organismo, entre otros, promover la existencia de condiciones de competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, garantizar el acceso universal a los servicios públicos de telecomunicaciones así como la calidad y la continuidad de la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones y velar por el cabal cumplimiento de los contratos de concesión.

#### 5.4. Análisis de las alternativas

##### 5.4.1. Descripción de las alternativas

De conformidad con lo expuesto previamente, se han identificado dos alternativas para abordar el problema de la ineficiencia normativa en las obligaciones establecidas para la prestación del servicio de telefonía pública rural:

- Alternativa 1: Mantener la regulación vigente (no intervención)
- Alternativa 2: Unificar los regimenes de continuidad y disponibilidad.

A continuación se describe y evalúa cada una de las alternativas formuladas.

##### 5.4.1.1. Alternativa 1: Mantener la regulación (no intervención)

###### Descripción

Mantener las disposiciones vinculadas con el régimen de la disponibilidad y la continuidad del servicio de TUP en CCPP rurales actualmente vigentes.

###### Ventajas y desventajas

- **Conceptualización de la disponibilidad y continuidad**

La evaluación y supervisión mantendrían el problema de la conceptualización de la disponibilidad y la continuidad, con el consecuente riesgo que las investigaciones puedan contar con escenarios de incertidumbre en la calificación de determinadas conductas, es decir si sobre el tiempo en el que el servicio se encuentre inoperativo es menor o mayor a 180 días calendario.

Cabe precisar que estas conceptualizaciones, como están expresadas en el RDC, no son contrarias al orden jurídico. Es decir, bien pueden mantenerse debido a que la continuidad ha sido conceptualizada como una especie de disponibilidad agravante, tal como ha sido sustentado en la sección 5.2.2. Sin embargo, mantenerlos como tales, pueden generar concursos de infracciones, en tanto el incumplimiento de ambas se encuentra tipificado como infracciones independientes, ello conlleva a problemas de predictibilidad, para lo cual el órgano instructor tendría que recurrir a los principios administrativos para sanear dichas limitaciones.

- **Reducción de preferencia del uso del TUP y la disponibilidad del servicio**

Como se ha indicado previamente, la empresa suele buscar un socio estratégico en el CCPP, que es conocido como el encargado de atender el servicio, quien hace las veces de prestador del servicio. Cabe señalar que el encargado recibe un porcentaje del dinero que recauda la empresa operadora.



Dentro de este contexto, mantener la regulación sobre la disponibilidad y continuidad va a generar que existe la probabilidad de que las empresas sean sancionadas de manera múltiple, por incumplimientos a una prestación del servicio cuya importancia se ha reducido considerablemente, lo que podría resultar en escenarios punitivos irracionales.

#### **5.4.1.2. Alternativa 2: Unificar los regímenes de continuidad y disponibilidad**

##### **Descripción**

Implicaría realizar un proyecto normativo que unifique el régimen de disponibilidad y continuidad de la prestación del servicio de telefonía pública rural, y con ello la modificación, sustitución y derogación de algunas disposiciones específicas.

##### **Ventajas y desventajas**

- **Conceptualización de la disponibilidad y continuidad**

Las obligaciones sobre disponibilidad y continuidad que se encuentran en los artículos 3 al 10 del RDC, así como el artículo 18, se modifiquen e integren en una sola disposición referida a la disponibilidad, la misma que incluye como causales de incumplimiento, aquellas causas relacionadas con la operatividad del servicio y la desinstalación o desmontaje del servicio, es decir incluye las causas consideradas como incumplimiento de la continuidad, tal como estaba conceptualizada en el RDC.

Bajo ese contexto, los casos en los que se determine que el local donde se encuentra instalado el TUP está cerrado y/o que existe un desabastecimiento de tarjetas, serán evaluados bajo el cumplimiento de las obligaciones del horario de atención y abastecimiento de tarjetas, respectivamente.

Ahora, los casos en los que la empresa operadora acredite que la falta de disponibilidad del servicio tiene como origen una situación de caso fortuito, fuerza mayor o circunstancias fuera del control de la empresa operadora, así como por trabajos de mantenimiento preventivos, mejoras tecnológicas y/o de reubicación de servicio, no se contabilizan para el cálculo del tiempo sin disponibilidad.

Si se procede a realizar este cambio, se espera facilitar el proceso de determinación de responsabilidad de la empresa operadora cuando ha incumplido con la disponibilidad. También se espera que las empresas operadoras cuenten con la debida predictibilidad de que las acciones relacionadas con la falta de servicio (retiro del servicio, abandono, mantenerse fuera de servicio, entre otros) sean calificadas indistintamente como un incumplimiento a la disponibilidad del servicio.

Otra ventaja que puede advertirse en caso se unifique la conceptualización es la simplificación de las labores de supervisión, lo cual podría repercutir en que el servicio que tenga cualquier problema relacionado con la falta de acceso, sea tratado por la misma obligación.



- **Reducción de preferencia del uso del TUP y la disponibilidad del servicio**

Al unificar la continuidad y la disponibilidad se envía un mensaje al sector rural y la importancia de que, si bien debe permanecer un esquema de obligaciones para que las empresas cumplan con la disponibilidad del servicio TUP, las exigencias no sean sobredimensionadas y más bien sean proporcionales a la real situación del sector.

**5.4.2. Evaluación de las alternativas**

Al respecto, considerando que no todos los beneficios y costos que se derivan de las alternativas identificadas se pueden cuantificar o monetizar, se ha optado por efectuar un Análisis Multicriterio<sup>50</sup>; este análisis permite identificar la mejor alternativa a partir de la ponderación de rankings respecto de criterios (o atributos) que se definirán más adelante. De esta manera, se proponen los siguientes cuatro criterios:

- **Probanza administrativa:**

Califica en qué grado, las alternativas propuestas, establecen reglas que puedan generar discrepancias entre el OSIPTEL y el administrado sobre el hecho punible. En ese sentido, se otorgará un mayor puntaje a la alternativa que establezca condiciones que conlleven a menores discrepancias.

- **Idoneidad de la multa:**

Califica la idoneidad de la multa, propuesta por las alternativas, en caso el administrado cometa el hecho punible. En ese sentido, se otorgará un mayor puntaje a la alternativa que establezca una multa más razonable.

- **Accesibilidad del servicio:**

Califica en qué grado, las alternativas propuestas, establecen reglas que conlleven a un mayor acceso al servicio de voz. En ese sentido, se otorgará un mayor puntaje a la alternativa que establezca condiciones para que el servicio de voz sea ofrecido a una mayor cantidad de personas en zonas rurales.

<sup>50</sup> El Análisis Multicriterio es un método que permite identificar la mejor alternativa a partir de un ranking de alternativas disponibles que se deriva de una ponderación de sub rankings respecto de criterios (o atributos) previamente definidos. Para ello, se deben definir:

- Criterios o atributos: son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles.
- Ponderaciones: son los pesos (importancia relativa) que se le otorgará a cada atributo de tal forma que la calificación para un determinado criterio o atributo sea más o menos relevante que el resto.

Una vez definidos los criterios (atributos) y las ponderaciones se procede, para cada uno de ellos, a calificar a las alternativas y darles un puntaje ordinal. Dicho porcentaje será ponderado de acuerdo a lo previamente definido.

Posteriormente se realiza la suma ponderada de calificaciones y se obtiene un total para cada alternativa, siendo la alternativa elegida la de mayor puntaje ponderado:

$$MAX \left[ S_i = w_1s_{i1} + w_2s_{i2} + w_3s_{i3} + \dots + w_ns_{in} = \sum_{j=1}^n w_j s_{ij} \right]$$

Donde  $w_1, \dots, w_n$  representan las ponderaciones y  $s_{11}, \dots, s_{in}$ , representan las calificaciones (puntajes) otorgadas, a la alternativa  $i$ , en cada uno de los criterios (atributos) desde el criterio 1 hasta el criterio  $n$ .



- **Predictibilidad:**

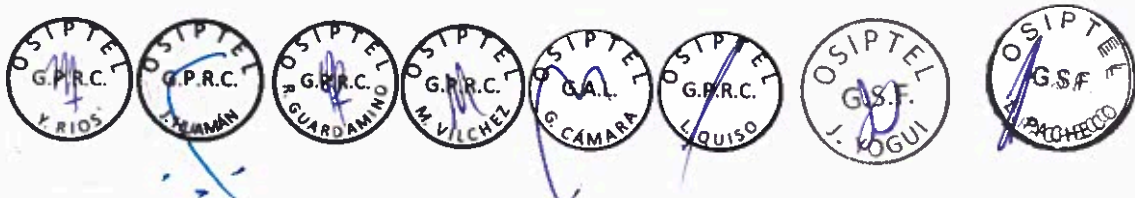
Califica el grado de predictibilidad que la alternativa genera respecto del proceder del regulador cuando la empresa no cumpla sus obligaciones; es decir, si el solicitante puede prever con certeza cuál será el accionar del regulador ante dichos escenarios, entonces hay predictibilidad en la norma. Al respecto, se otorgará un mayor puntaje a la alternativa que genere mayor predictibilidad al administrado.

Respecto de las ponderaciones a las calificaciones de cada una de las alternativas sobre los criterios (atributos) definidos, se plantea que tengan la misma ponderación de 0.25.

Sobre la calificación a ser asignada a cada atributo para cada alternativa, se propone:

- Calificación -1: Menor calificación.
- Calificación 0: Neutral.
- Calificación +1: Mayor calificación.

En ese sentido, a continuación se procede a realizar la calificación de los atributos de cada alternativa disponible:





**Cuadro N° 6: Matriz de análisis de alternativas**

Atributo	Alternativa 1: No intervenir <u>BAJA</u>	Alternativa 2: Unificación de disponibilidad y continuidad <u>MODERADA</u>
<b>Probanza administrativa</b>	Con la normativa vigente, ha ocurrido que se generan discrepancias en diversos procedimientos, la empresa afirma que su infracción es por disponibilidad mientras que el OSIPTEL que es por continuidad. En tal sentido, la empresa y el OSIPTEL tenderían a discrepar sobre la infracción cuando el servicio no esté operativo alrededor de 180 días. <u>MODERADA</u>	Con esta alternativa, ya no habría discrepancia entre si la infracción fue a la disponibilidad o la continuidad pues solo existiría una. Por ello, las posibles discrepancias disminuirían a la discusión de la ocurrencia o no del hecho.  <u>ALTA</u>
<b>Idoneidad de la multa</b>	Actualmente las multas no se condicionan con la importancia del servicio de TUP. En tal sentido, las multas no son proporcionales al daño generado pero si incentivan a no cometer la infracción. <u>ALTA</u>	Esta alternativa propone que la infracción siempre sea considerada como leve. De esta manera, la multa es proporcional a la importancia del servicio de TUP.  <u>ALTA</u>
<b>Accesibilidad del servicio</b>	Esta alternativa plantea la obligación de mantener el servicio de TUP operativo todo el tiempo posible y una multa que supera el costo de cumplir con la obligación. Por ello asegura que las personas en zonas rurales tengan acceso al servicio de voz. <u>BAJA</u>	Esta alternativa plantea la obligación de mantener el servicio de TUP operativo todo el tiempo posible y una multa que supera el costo de cumplir con la obligación. Por ello asegura que las personas en zonas rurales tengan acceso al servicio de voz. <u>MODERADA</u>
<b>Predictibilidad</b>	Con esta alternativa, existen dos hechos punibles. Por ello, el administrado no tiene certeza de la multa por cada infracción cometida, en caso esta dure alrededor de 180 días. Además, existe un componente probabilístico que depende de la capacidad de OSIPTEL de detectar la infracción.	Con esta alternativa, solo existiría un hecho punible. Por ello, el administrado tiene certeza de la multa por cada infracción cometida. Aun así, existe un componente probabilístico que depende de la capacidad de OSIPTEL de detectar la infracción.

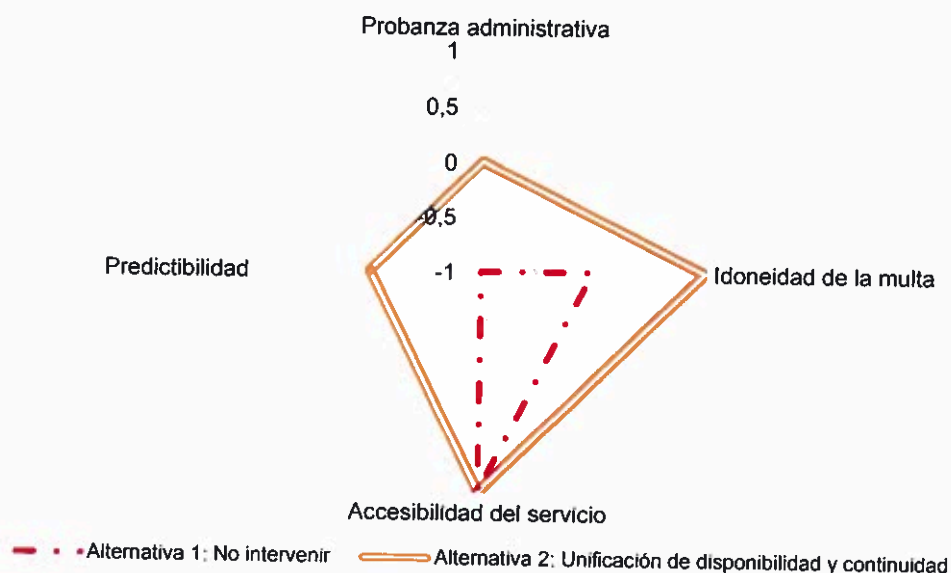


De acuerdo al análisis antes efectuado, se obtiene el siguiente cuadro de calificaciones:

**Cuadro N° 7: Puntaje de las alternativas**

Atributo	Alternativa 1	Alternativa 2	Ponderación
Probanza administrativa	-1	0	0.25
Idoneidad de la multa	0	1	0.25
Accesibilidad del servicio	1	1	0.25
Predictibilidad	-1	0	0.25
<b>Calificación Final</b>	<b>-0.25</b>	<b>0.50</b>	

**Gráfico N° 7: Calificación**



Finalmente, sobre la base de la evaluación realizada y las ponderaciones definidas, la Alternativa 2 tiene una calificación final de 0.5, mientras que la Alternativa 1 tiene una calificación final de -0.25. En ese sentido, la alternativa elegible debería ser la Alternativa 2, la cual obtuvo el puntaje más alto.



## 6. APLICACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS ELEGIDAS

### 6.1. Simplificación normativa

A partir del análisis que se ha realizado a la problemática de la provisión del servicio de telefonía pública rural, se ha observado que las disposiciones contenidas en el vigente RDC abordan tres aspectos:

1. Un conjunto de criterios vinculados con la prestación del servicio que reciben los usuarios de los CCPP rurales en un determinado horario de atención, durante un periodo anual mínimo.
2. La remisión de información referida al tiempo que el servicio de TUP se ha mantenido disponible en un periodo de tiempo, así como el tráfico cursado en dichos servicios.
3. Las disposiciones referidas a la atención de los problemas sobrevinientes por la prestación del servicio y la recepción de reclamos de usuarios de los CCPP rurales.

Cada uno de los aspectos mencionados guarda en sí un conjunto de disposiciones alrededor de la disponibilidad del TUP, agrupados en una sola norma. Sin embargo, se ha observado que estos tres puntos han sido desarrollados de manera general en cuerpos normativos específicos y especializados, tales como el Reglamento de Calidad, y las Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones, aprobadas mediante Resoluciones N° 123-2014-CD/OSIPTEL y 138-2012-CD/OSIPTEL, respectivamente.

En cuanto al Reglamento de Calidad, si bien su vigente alcance excluye a los CCPP rurales, se ha podido apreciar que la incorporación de disposiciones referidas a la disponibilidad del servicio TUP como obligaciones de carácter exigible son compatibles con dicha norma, en tanto su objetivo es fijar indicadores y parámetros de calidad bajo los cuales se despliega la prestación de un determinado servicio.

En tal sentido, se ha considerado oportuno que, por simplificación normativa, a fin que no se repitan disposiciones normativas, se adhieran las disposiciones referidas a disponibilidad del servicio TUP instalado en zonas rurales y lugares de preferente interés social en el cuerpo normativo de calidad. Cabe señalar que este traslado no generará un costo regulatorio a las empresas que se encuentran bajo el alcance del marco normativo analizado, toda vez que si bien se están unificando los regímenes de disponibilidad y continuidad, las disposiciones referidas a la supervisión del tiempo sin disponibilidad del CCPP no está siendo modificado.

De igual modo, la obligación de remitir información sobre el tráfico y las ocurrencias en el servicio TUP y las acreditaciones respectivas, no contiene modificación alguna, por lo que solo se está incorporando bajo los mismos términos en el Reglamento de Calidad.

Respecto al horario de atención del servicio TUP, se reduce a ocho (8) horas diarias (pudiendo ser segmentado o por bloques), entre las 06:00 y las 22:00 horas, y se elimina la posibilidad de solicitar una reducción del horario. La reducción de doce (12) a ocho (8) horas se justifica en las acreditaciones



formuladas por las empresas operadoras en los diversos pedidos para reducir el horario de atención, relacionados específicamente con las costumbres y actividades económicas de los pobladores de los CCPP rurales.

De otro lado, se mantiene la obligación de las empresas a mantener abastecido el CCPP de tarjetas, a fin de que los pobladores cuenten con medios para poder utilizar el servicio TUP.

Finalmente, se ha podido observar que existen disposiciones referidas a los derechos de los usuarios del sector rural. Estas disposiciones bien pueden adherirse a las actuales disposiciones de las Condiciones de Uso, de tal manera que no coexistan dos regímenes de derechos, lo que podría implicar que sean una desventaja para el poblador al ocasionarle confusión o incertidumbre.

Por estas consideraciones, toda vez que el resultado obtenido a través del análisis de calidad regulatoria efectuada por este organismo regulador no se ve afectado, y antes bien, incorporar una solución que proporcione ganancias en eficiencia desde el punto de vista procedimental y de costos, se ha concluido en que es posible trasladar las disposiciones que corresponden a cada texto normativo con el objetivo de simplificar el esquema de cumplimiento de la disponibilidad de telefonía pública rural.

Por lo tanto, se ha identificado que los Títulos y artículos del RDC pueden dividirse en:

- **Título II (Artículos 3 a 10)**

Esta sección sería trasladada al Reglamento de Calidad. Cabe señalar que algunos artículos recogen casuística específica que no resulta necesario que se encuentren a nivel normativo, puesto que de la aplicación de las normas generales, se desprenderá el mismo resultado.

- **Título III (Artículos 11 y 12)**

*Nuevas instalaciones y traslados del servicio.*

Con relación a este título, tal como se indica en la sección 4, se considera que dichas disposiciones no han generado los resultados esperados y por lo tanto se ha recomendado su derogación. Sin perjuicio de ello, se enfatiza en dos cuestiones importantes:

- A partir de la eliminación de los artículos 11 y 12, las empresas no estarán obligadas a permanecer en un CCPP en el que instalaron un servicio por iniciativa propia. Bastará con informar al OSIPTEL y a las autoridades de los centros poblados rurales en el plazo establecido para que puedan retirar el servicio. Dadas estas condiciones se espera generar en las empresas operadoras los incentivos adecuados para ingresar a lugares inaccesibles para la telefonía móvil, cubriendo de este modo el derecho del acceso universal.

- A partir de la eliminación del artículo 12, las empresas no tendrán que recurrir al OSIPTEL para solicitar un retiro o traslado, toda vez que ello generaría un doble procedimiento para la empresa operadora, ya que, después de la evaluación del OSIPTEL, se requeriría de una nueva opinión del MTC, entidad que ha sido enfática al indicar en sus comentarios que es la competente para aprobar el retiro del servicio de un CCPP rural.



• **Título IV (Artículos 13 y 14)**

Las obligaciones de remisión de información por la empresa operadora en el marco del RDC están relacionadas con el reporte de tráfico diario por cada TUP, diferenciado por tráfico entrante y saliente e identificando los días en que no se haya encontrado con tráfico alguno, entre otros. Por ello, a fin de que el OSIPTEL cuente con dicha información, se traslada esta obligación, sin ninguna modificación, al Reglamento de Calidad.

Conviene precisar que el incumplimiento de la empresa operadora en remitir al OSIPTEL dicha información, o que remita información inexacta, se evalúa bajo las disposiciones establecidas en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones.

Con relación a la conservación y mantenimiento de información, establecida en el artículo 14, se observa que dicha obligación se encuentra prevista en el Reglamento de Supervisión y se sanciona mediante el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones. En este contexto, puede prescindirse de dicho texto sin que ello implique una vulnerabilidad a las exigencias que deba cumplir la empresa operadora en cuanto a conservación de información.

• **Título V (Artículos 15 a 17)**

El título V aborda dos aspectos relacionados con la prestación del TUP. El horario de atención en que se presta de manera obligatoria este servicio y, por otra parte, la protección del usuario que ha utilizado el servicio de TUP.

En lo referente al artículo 15. Este artículo forma parte de una condición para determinar el parámetro de disponibilidad. Por tanto debe formar parte del Reglamento de Calidad.

En cambio, en el caso de los artículos 16 y 17, se observa que son exigencias particulares para brindar soporte de protección a los usuarios rurales. En tal sentido, dichos artículos, con la correspondiente simplificación, podrán ser trasladados al TUO de las Condiciones de Uso.

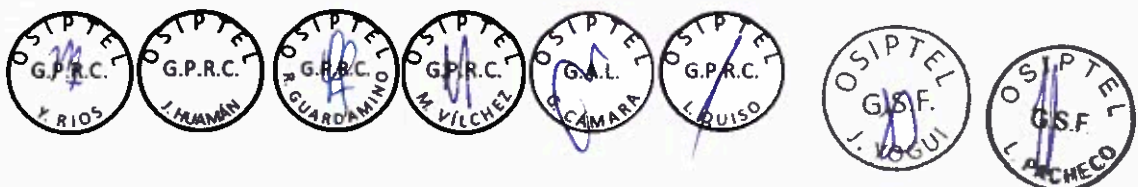
De esta manera, para la incorporación de las obligaciones de disponibilidad en el servicio de telefonía pública rural es necesario modificar primero el objeto y alcance del Reglamento de Calidad, por lo que se propone el siguiente texto normativo:

**"Artículo 1.- Objeto y alcance de la norma**

*El presente Reglamento tiene por objeto propiciar la mejora en la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, así como en la disponibilidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social.*

*En tal sentido, se establecen los indicadores de calidad a ser aplicados a quienes cuentan con concesión, registro de valor añadido y/o los operadores móviles virtuales (OMV) que tengan control sobre la red, los cuales presten los siguientes servicios, en áreas urbanas:*

- i. *Servicio de Telefonía Fija, en la modalidad de abonados y de Teléfonos de Uso Público.*
- ii. *Servicio de Telefonía Móvil.*



- iii. Servicio Público de Comunicaciones Personales (PCS).
- iv. Servicio Móvil de Canales Múltiples de Selección Automática (Troncalizado) con sistema digital.
- v. Servicio Portador Local.
- vi. Servicio Portador de Larga Distancia Nacional e Internacional.
- vii. Servicio de acceso a Internet y de transferencia de datos.
- viii. Servicio de conmutación para transmisión de datos.
- ix. Servicio de distribución de radiodifusión por cable.

Asimismo, se establecen las condiciones mínimas para la prestación del servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales y lugares de preferente interés social.

*Sin perjuicio de lo señalado en el párrafo anterior, el presente Reglamento es aplicable a las empresas comercializadoras de los servicios públicos de telecomunicaciones, brindados en establecimientos de uso público que se encuentren ubicados en áreas urbanas en lo referido al artículo 3 de la presente norma.”*

Asimismo, considerando el análisis realizado en la sección 4, corresponde derogar las obligaciones contenidas en el Título III y el Anexo N° 5, dado que en las actuales condiciones de mercado, ya no tiene sentido mantener la opción de traslado de TUP, el período de observación y el período de prueba; en su reemplazo se está estableciendo una Disposición Transitoria y Final que flexibiliza el régimen de retiro de TUP en CCPP rurales.

Finalmente, también se ha considerado conveniente que las obligaciones contenidas en los artículos 16 y 17, debido a que establecen obligaciones relacionados con la atención al usuario, sean incorporados por en el TUO de Condiciones de Uso.

## 6.2. Respecto a la terminación o retiro del servicio

A fin de poder otorgar a las empresas concesionarias una mayor flexibilidad en la gestión de los TUP instalados en los CCPP rurales, y de conformidad con la evaluación realizada en la sección 4.4 de este informe, se propone derogar los artículos 11 y 12 y el Anexo N° 5 del RDC, de manera que no formen parte del proceso de reordenamiento normativo.

Cabe señalar que esta propuesta normativa implica derogar el artículo 11 (el período de prueba) debido a que esta facilidad solo tenía sentido cuando existían restricciones para el retiro de TUP por iniciativa propia.

En su lugar se propone incluir el artículo 3-C en el texto del Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones:

### **“Artículo 3-C.- Terminación del servicio de telefonía de uso público**

*Salvo que el contrato de concesión de la empresa operadora estipule un procedimiento específico para el tratamiento de la terminación o sustitución del servicio, el servicio de telefonía de uso público instalado por iniciativa propia en un centro poblado rural, puede ser retirado previa comunicación al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado rural,*



*con una anticipación no menor de treinta (30) días calendario a la fecha prevista para el retiro.*

*En tanto la empresa operadora no cumpla con informar debidamente sobre el referido retiro, el servicio continuará siendo considerado en el marco del presente Reglamento.”*

### **6.3. Respecto a las obligaciones de disponibilidad TUP**

Con la finalidad de implementar la alternativa elegida en la sección 5, y al mismo tiempo implementar la simplificación normativa, se propone incorporar el artículo 3-A en el Reglamento de Calidad, el cual define la disponibilidad del servicio en los siguientes términos:

#### **“Artículo 3-A.- Disponibilidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social**

*La disponibilidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social está definida como la proporción de tiempo, en cada año calendario, que el servicio brindado por la empresa operadora está operativo en cada centro poblado rural y/o lugar de preferente interés social, de acuerdo a lo establecido en el Anexo 20”.*

Por otra parte, de conformidad con el análisis desarrollado en la sección 5, para la verificación del cumplimiento de la obligación de disponibilidad de los TUP se propone incorporar el Anexo N° 20 en el Reglamento de Calidad. Este anexo se divide en dos partes:

- Parte General: Contiene los supuestos para verificar la falta de disponibilidad del servicio de telefonía pública rural.
- Parte Especial: Contiene la forma de cálculo del porcentaje del tiempo sin disponibilidad del CCPP rural y el glosario.

El texto normativo de esta propuesta normativa es la siguiente:

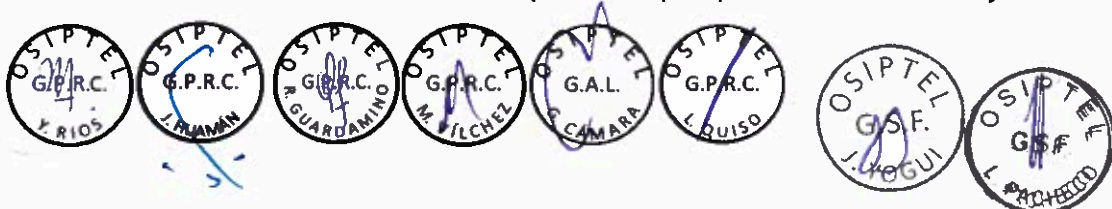
#### **“ANEXO N° 20 PROCEDIMIENTO DE SUPERVISIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DEL SERVICIO DE TELEFONÍA DE USO PÚBLICO EN CENTROS POBLADOS RURALES Y LUGARES DE PREFERENTE INTERES SOCIAL PARTE GENERAL**

##### **1. Alcance**

*Las disposiciones del presente anexo resultan aplicables a las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar el servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social.*

##### **2. Servicio de telefonía de uso público sin disponibilidad**

- 2.1. *Se entiende que el servicio se encuentra sin disponibilidad cuando, a través de una acción de supervisión por parte del OSIPTEL y/o*



*declaración de la empresa operadora, se presenten los siguientes supuestos:*

- a. *Cuando durante el horario de atención, el teléfono de uso público no pueda utilizarse para recibir o generar llamadas por factores relativos a su operatividad.*
  - b. *Si la empresa operadora desmonta su teléfono público del lugar de instalación o se dé la devolución del teléfono público por parte del encargado, salvo que se disponga su retiro.*
- 2.2. *El tiempo sin disponibilidad por cada teléfono de uso público se computará desde la fecha y hora que ha registrado la empresa operadora en el reporte o desde que dicha circunstancia es verificada por el OSIPTEL hasta la fecha y hora que la empresa operadora reporte como cese de dicha condición, debiendo estar debidamente sustentada, y/o ésta sea verificada por el OSIPTEL.*
- 2.3. *Para los casos en que el OSIPTEL tome conocimiento de un servicio sin disponibilidad, se remitirá una comunicación a la empresa operadora a fin que ésta informe y acredite la condición del servicio. Si la empresa operadora no pudiese determinar la fecha de inicio del tiempo sin disponibilidad, se considerará la fecha en que el OSIPTEL tomó conocimiento.*
- 2.4. *La falta de disponibilidad del servicio cuyo origen es una situación de caso fortuito, fuerza mayor o circunstancias fuera del control de la empresa operadora, así como por trabajos de mantenimiento preventivos, mejoras tecnológicas y/o de reubicación de servicio, debidamente acreditados, no serán contabilizados para el cálculo del tiempo sin disponibilidad.*

*Los trabajos de mantenimiento preventivo no podrán tener una duración mayor a doce (12) horas, y para el caso de mejoras tecnológicas en su infraestructura y/o reubicación del teléfono de uso público por cambio del encargado, el plazo no podrá exceder los quince (15) días calendario.*

### **3. Centro Poblado Rural sin disponibilidad del servicio de telefonía de uso público**

*Se considera un centro poblado rural sin disponibilidad si más del cincuenta por ciento (50%) de los teléfonos de uso público que deben estar instalados, se encuentran sin disponibilidad.*

*El tiempo sin disponibilidad del centro poblado rural será calculado en horas completas, sobre la base de la disponibilidad durante el horario de atención de los teléfonos de uso público.*





**PARTE ESPECIAL**

**4. CÁLCULO DEL PORCENTAJE DEL TIEMPO SIN DISPONIBILIDAD DEL CENTRO POBLADO RURAL**

Para determinar cuándo el centro poblado rural se encuentra sin disponibilidad, se realiza lo siguiente:

- Se identifica los teléfonos de uso público, cuyo servicio se haya encontrado sin disponibilidad.
- Se identifica que la condición sin disponibilidad esté circunscrita dentro del horario de atención establecido para el centro poblado.
- Se coteja el tiempo sin disponibilidad en el cual los teléfonos de uso público de un centro poblado han coincidido y se determina si en conjunto la cantidad de teléfonos sin disponibilidad superan el 50% de los teléfonos del centro poblado.

Ahora bien, una vez que se tienen estos datos es posible obtener el tiempo sin disponibilidad del centro poblado, el cual es el tiempo, medido en horas, en el cual más del cincuenta por ciento (50%) de teléfonos de uso público del centro poblado se encuentran sin disponibilidad, durante un año calendario.

En los casos en que la empresa haya reportado que solo cuenta con un teléfono de uso público en el centro poblado, el tiempo sin disponibilidad del centro poblado es igual al tiempo sin disponibilidad de dicho teléfono.

El tiempo sin disponibilidad del centro poblado,  $TSD_{[CCPP]}$ , se calcula con la siguiente fórmula:

$$TSD_{[CCPP]} = \sum_{i=1}^n T_i \quad (1)$$

Dónde:

$T_i$  = Duración del tiempo sin disponibilidad, medido en horas, del *i*ésimo evento.

El tiempo sin disponibilidad del centro poblado rural, será calculado en horas completas, sobre la base de la disponibilidad durante el horario de atención de los teléfonos de uso público.

Por otra parte, el porcentaje del tiempo sin disponibilidad del centro poblado ( $\%TSD_{[CCPP]}$ ) es igual al tiempo sin disponibilidad del centro poblado, sobre el total de horas del horario de atención establecido para el centro poblado rural durante un año calendario:

$$\%TSD_{[CCPP]} = \left( \frac{TSD_{[CCPP]}}{\text{Tiempo Total}} \right) \times 100\% \quad (2)$$



*El Tiempo de disponibilidad total (Tiempo Total) se calcula con la siguiente fórmula:*

$$\text{Tiempo Total} = HA * AC \quad (3)$$

*Dónde:*

*HA=Horario de atención establecido para el centro poblado en horas enteras<sup>51</sup>*

*AC=Año calendario, que podría ser 365 o 366 en el caso de los años bisiestos.*

*La empresa operadora no podrá mantener un centro poblado rural sin disponibilidad, en un período consecutivo o alternado, cuyo porcentaje del tiempo sin disponibilidad en un año calendario sea mayor al ocho por ciento (8%).*

*Para efectos del cálculo de las horas del centro poblado rural sin disponibilidad, se consideran únicamente aquellos Teléfonos de Uso Público que al menos durante su horario de atención en un día calendario, estuvieron sin disponibilidad.*

## **5. TÉRMINOS APLICABLES**

### **5.1 Año calendario**

*Para efectos de la disponibilidad de los teléfonos públicos rurales, se considera como año calendario al periodo de tiempo de doce (12) meses consecutivos, iniciado desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre del mismo periodo.*

### **5.2 Hora completa**

*Unidad de tiempo que consta de sesenta (60) minutos. No se consideran los conjuntos de minutos que sean de menor cantidad o fracciones de hora.*

### **5.3 Local**

*Establecimiento donde se encuentra el teléfono de uso público y se atiende o brinda el servicio al público.*

### **5.4 Régimen de Disponibilidad**

*Se denomina así al servicio de telefonía de uso público del centro poblado rural que se encuentra dentro del alcance del presente Reglamento.*

### **5.5 Servicio de telefonía de uso público**

*Es el servicio prestado mediante equipos terminales telefónicos de uso público, inalámbricos o alámbricos, que permiten al público en general realizar y recibir*

<sup>51</sup> Todas las fracciones de hora en las evaluaciones serán tomadas, en todo caso, en favor de la empresa operadora.



*llamadas telefónicas utilizando monedas, tarjetas de pago u otros medios de pago, instalados en forma unitaria, en cabinas o dispuestos en locutorios públicos.*

*La cobertura inalámbrica se evalúa de acuerdo a su reglamentación, sin perjuicio de la aplicación del presente Reglamento.*

### **5.6 Situaciones de emergencia**

*Cualquier suceso capaz de afectar la actividad cotidiana de un centro poblado rural, pudiendo generar víctimas o pérdidas materiales, o cuando el poder ejecutivo decreta un estado de emergencia.*

### **5.7 Teléfono de uso público**

*Equipo Terminal telefónico de cualquier tipo de tecnología que se encuentra a disposición del público en general, permitiendo generar y recibir llamadas y a través del cual la empresa operadora permite la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales.*

*Para efectos del presente reglamento, entiéndase Teléfono de Uso Público o Teléfono Público indistintamente.*

### **5.8 Tiempo Sin Disponibilidad**

*Horas que dentro del horario de atención, el teléfono de uso público se encuentra sin disponibilidad en forma continua o alternada.”*

Por otra parte, en atención a los comentarios presentados, se está incorporando el artículo 3-B en el Reglamento de Calidad, con la finalidad de reducir a 8 horas diarias el horario de atención de los TUP rurales. Cabe señalar que con esta propuesta normativa, ya no sería necesario mantener para la empresa, la opción de solicitar una reducción del horario a 6 horas diarias, ni tampoco exigir que haya un mismo horario de atención para todos los TUP de un CCPP rural.

Por otra parte, mediante esta propuesta normativa se está flexibilizando la obligación de informar a los usuarios el horario de atención, de forma que en lugar de exigir la colocación de un cartel, lo tendrán que hacer mediante cualquier medio informativo en la fachada del local donde se encuentra el TUP.

Asimismo, en este artículo se añade la obligación de mantener disponible el servicio en caso de emergencia, incluso fuera del horario de atención, y la obligación de mantener el abastecimiento de tarjetas físicas o virtuales u otros medios de pago.

De esta manera, se propone el siguiente texto normativo:

**“Artículo 3-B.- Horario de atención del servicio de telefonía de uso público y abastecimiento de tarjetas de pago en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social**

- (i) *El horario de atención no será menor a ocho (8) horas diarias, pudiendo ser segmentado o por bloques, entre las 06:00 y las 22:00 horas. La empresa operadora debe comunicar al*



*OSIPTEL el horario de atención de cada teléfono de uso público.*

*Para estos efectos, la empresa operadora pondrá en conocimiento de los usuarios dicho horario de atención, a través de cualquier medio informativo colocado en la fachada del local donde se presta el servicio u otro medio similar.*

*En caso se produzcan situaciones de emergencia, la empresa operadora garantiza el acceso al servicio, aún fuera del horario de atención.*

*Se considera incumplimiento del horario de atención cuando, durante el horario comunicado al OSIPTEL, los usuarios no pueden acceder al servicio instalado en el local, con independencia de la operatividad del servicio. La infracción será evaluada por local de atención.*

- (ii) *La empresa operadora que para brindar el servicio requiera el uso exclusivo, ya sea de manera permanente o temporal, de tarjetas físicas o virtuales u otros medios de pago distintos a las monedas, debe mantener abastecido el local de atención con dichos medios de pago."*

Finalmente, las infracciones y sanciones relacionadas con las obligaciones de disponibilidad y continuidad del servicio de telefonía pública rural se tendrían que incorporar en el Régimen de Infracciones y Sanciones del Reglamento de Calidad. Específicamente, se propone el siguiente texto normativo:

Ítem	INFRACCIÓN	SANCIÓN
19	La empresa operadora que exceda el porcentaje de tiempo sin disponibilidad en un año calendario, conforme a los parámetros que se establecen en el Anexo 20, incurrirá en infracción leve.  El incumplimiento es evaluado anualmente, por Centro Poblado.	LEVE
20	La empresa operadora que no cumpla con el horario de atención del servicio de telefonía de uso público en cada local de atención de los centros poblados rurales y lugares de preferente interés social, incurrirá en infracción leve.  El incumplimiento mencionado en el párrafo anterior es evaluado por periodo anual y por local de atención.	LEVE

Cabe señalar que en caso de incumplimiento con el abastecimiento de tarjetas o medios de pago, el OSIPTEL está facultado de imponer una Medida Correctiva, por lo que en este proyecto normativo no se ha considerado establecer una tipificación.



#### 6.4. Respecto a las obligaciones de remitir información

Como se ha indicado previamente, se recomienda que las obligaciones de información establecidas en el Título IV sean trasladadas al Reglamento de Calidad, a fin de incrementar la eficiencia normativa.

Con esa finalidad, se propone incluir el artículo 3-D en el Reglamento de Calidad con el siguiente texto:

**“Artículo 3-D.- Reporte de tráfico y de ocurrencias del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y lugares de preferente interés social**

*La empresa operadora deberá remitir al OSIPTTEL, con una periodicidad mensual y en un plazo máximo de treinta (30) días calendario siguientes a la culminación del mes materia de evaluación, una carta adjuntando a través de dispositivos ópticos de almacenamiento (CD, DVD o USB) los siguientes documentos:*

- (i) *El Reporte de Tráfico, que contenga el total de minutos de tráfico diario por cada Teléfono de Uso Público instalado, diferenciando tráfico entrante y saliente, e identificando los días en que dicho Teléfono de Uso Público se haya encontrado sin tráfico alguno, así como el tráfico entrante y saliente originado desde y hacia servicios móviles.*
- (ii) *El Reporte de Ocurrencias, que contenga: i) el Registro de Teléfonos de Uso Público sin disponibilidad, sus solicitudes de exclusión y los sustentos pertinentes, de ser el caso; y, ii) el Registro de actualizaciones del servicio.*
- (iii) *El Registro de Teléfonos de Uso Público sin disponibilidad contiene el total de horas sin disponibilidad del servicio diario, por cada uno de los teléfonos de uso público, durante el mes inmediato anterior al reporte, indicando el inicio y fin del tiempo sin disponibilidad.*

*El tiempo mínimo a reportar de un Teléfono de Uso Público sin disponibilidad será mayor o igual a una hora.*

*La empresa operadora puede solicitar la exclusión del tiempo sin disponibilidad, para lo cual deberá indicar específicamente la fecha y hora de inicio y fin a excluir y presentar el sustento respectivo. Dicha acreditación se efectuará en un plazo máximo de sesenta (60) días calendario, contados a partir de la presentación del reporte de ocurrencias. No procederá la solicitud de exclusión si en dicho plazo la empresa operadora no remite la respectiva acreditación, considerándose dicho periodo como tiempo sin disponibilidad.*



- (iv) *El Registro de actualizaciones del servicio contiene la información más reciente del estado y situación de todos sus teléfonos de uso público de la empresa operadora que han sufrido cambios hasta el último día calendario del mes reportado.*

*El Registro de actualizaciones incluye, según fuere el caso, las nuevas instalaciones del servicio en un nuevo Centro Poblado, traslado de teléfono, cambio de numeración del teléfono, el estado de los Teléfonos en periodo de prueba y los centros poblados rurales en periodo de observación, reubicaciones, mantenimientos preventivos y correctivos, cambios relativos al encargado de atender el servicio, modificación del horario de atención, baja del teléfono, cambio de tonos y locuciones, y todos los casos que impliquen un cambio del servicio y sus teléfonos con respecto al último mes inmediatamente anterior reportado.*

*Corresponde a la empresa operadora acreditar que el tiempo sin disponibilidad del servicio se debió a una causa no imputable a aquélla, como una situación de caso fortuito, fuerza mayor, o una circunstancia fuera de su control y que actuaron con diligencia antes, durante y después del evento”.*

#### 6.5. Respetto a las obligaciones de atención al usuario

Por otra parte, respecto a los artículos 16 y 17 del RDC, se observa que son exigencias particulares para brindar soporte de protección a los usuarios rurales que debería integrarse en el TUO de las Condiciones de Uso mediante el siguiente artículo:

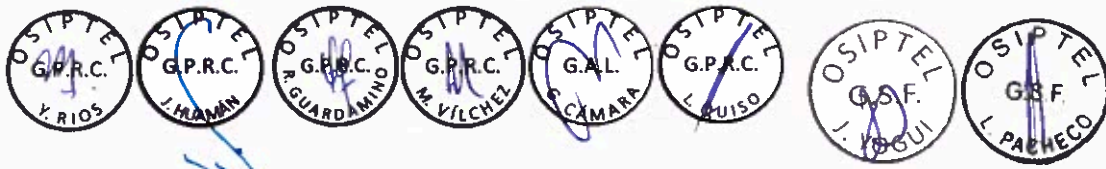
**“Artículo 107-A. Tratamiento de reportes de los teléfonos públicos rurales**

- (i) *Los usuarios del servicio de telefonía de uso público en los Centros Poblados Rurales, pueden efectuar reportes telefónicos gratuitos ante la empresa operadora, sobre problemas con la disponibilidad, horario de atención, entre otros.*
- (ii) *La empresa operadora contará con ocho (8) días hábiles para atender y resolver el reporte y dará respuesta al usuario a través de un mecanismo que deje constancia de su recepción, dentro de los siguientes diez (10) días hábiles posteriores a la solución del problema.*
- (iii) *La empresa operadora asignará a cada llamada un código correlativo de reporte, debiendo contar con un registro, el cual debe incluir la fecha en que se generó el reporte, el código, motivo y la fecha en que fue resuelto.”*

Finalmente, es preciso señalar que este proceso de derivar las disposiciones normativas a otros cuerpos reglamentarios, es una gestión regulatoria destinada a simplificar procesos que no debilita en caso alguno las acciones de verificación del



servicio de telefonía de uso público. Así también, no pretende descuidar las obligaciones de las empresas o minimizar el derecho de los usuarios a acceder a un servicio público en tanto subsista la exigencia de prestarla. Por tales razones, no debe asumirse que este proceso de modificación es una justificación para relajar la prestación del servicio en los CCPP, sino más bien debe ser considerado como una oportunidad para dirigir los esfuerzos en brindar un servicio con calidad y en los lugares en los que el servicio es considerado relevante para la población rural.



## 7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, que aprueba los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL, se ha efectuado el correspondiente análisis de calidad regulatoria llegando a las siguientes conclusiones:

- Hasta el año 2007, la telefonía pública rural era el principal medio de acceso a servicios de telefonía de los hogares rurales; sin embargo, en la actualidad dicho medio de acceso ha sido reemplazado por la telefonía móvil. En efecto, entre el 2014 y 2018, el porcentaje de personas que usaron un TUP alguna vez en el mes ha pasado de 45.9% a 40.4% en las zonas que solo disponen con telefonía pública rural; y de 18.8% a 6.6% en las zonas con cobertura de telefonía móvil.
- Las obligaciones y facilidades establecidas en el vigente RDC han sido diseñadas para un escenario distinto al actual, no se esperaba que el crecimiento de la cobertura móvil 3G y 4G alcanzara al 44% de los CCPP rurales que tienen un TUP, con la consecuente reducción de los niveles de uso del servicio de telefonía pública rural. Por ello, por parte de las empresas, se observa una creciente demanda por mayores facilidades para el retiro de los TUP, y un menor grado de obligaciones.
- El MTC es la entidad que finalmente tiene la competencia para decidir respecto del destino de los TUP que no han sido instalados por iniciativa propia. En tal sentido, en cualquier escenario que proponga y apruebe el OSIPTEL se tendrá que contar con la opinión vinculante del MTC para que sea realmente materializable.

En atención a estas conclusiones, este informe recomienda la modificación del marco normativo relacionado con la disponibilidad y continuidad del servicio de telefonía pública rural. Específicamente, se proponen los siguientes cambios:

- Para el retiro de un TUP rural no instalado por iniciativa propia, se deberán aplicar las reglas estipuladas en el respectivo contrato de concesión.
- Para el retiro de un TUP rural instalado por iniciativa propia, siempre que no existan reglas estipuladas en el respectivo contrato de concesión, la empresa operadora solo tendrá que comunicarlo al OSIPTEL y a las autoridades de los CCPP rurales, con una anticipación no menor de treinta (30) días calendario a la fecha prevista para la terminación.
- Modificar las reglas relacionadas con las obligaciones de disponibilidad y continuidad, con el objeto de mejorar la eficiencia normativa.
- Modificar el Reglamento de Calidad de tal forma que este establezca las condiciones mínimas para la prestación de la telefonía pública rural.
- Derogar el RDC toda vez que su texto pasará a formar parte del Reglamento de Calidad.
- Incorporar el artículo 107-A en el TUO de Condiciones de Uso de los servicios públicos de telecomunicaciones, con la finalidad de establecer la





obligación de atender los reportes de usuarios de TUP respecto a la falta de disponibilidad.

Finalmente, se recomienda elevar el presente informe a fin que el Consejo Directivo, de considerarlo pertinente, apruebe el proyecto de modificación del Reglamento de Calidad.

Atentamente,



**LENNIN QUISO CÓRDOVA**  
GERENTE DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y  
COMPETENCIA

