

N° 00258-GPRC/2018

A	:	SERGIO SIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DEL REGLAMENTO SOBRE LA DISPONIBILIDAD Y CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE TELEFONÍA DE USO PÚBLICO EN CENTROS POBLADOS RURALES
FECHA	:	14 de diciembre de 2018

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	SUPERVISOR ESPECIALISTA DE LA GERENCIA DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN	RITA AGUILAR RENDÓN
	COORDINADOR LEGAL DE LA GERENCIA DE ASESORÍA LEGAL	ROCÍO OBREGÓN ÁNGELES
	ANALISTA DE POLÍTICAS REGULATORIAS DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	JORGE HUAMAN SÁNCHEZ
	COORDINADOR DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	RUBÉN GUARDAMINO BASKOVICH
REVISADO POR	ASESOR DE LA GERENCIA DE ASESORÍA LEGAL	GUSTAVO CÁMARA LÓPEZ
	SUBGERENTE DE REGULACIÓN (E) DE LA GERENCIA DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	MARCO VÍLCHEZ ROMÁN
APROBADO POR	GERENTE DE SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN (E)	LUIS PACHECO CEVALLOS
	GERENTE DE ASESORÍA LEGAL	L. ALBERTO AREQUIPEÑO TAMARA
	GERENTE DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA (E)	TATIANA PICCINI ANTÓN



CONTENIDO

1. OBJETIVO	3
2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA	3
3. ANTECEDENTES GENERALES	3
4. ACERCA DE LAS FACILIDADES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO	5
4.1. Objetivo	5
4.2. Definición del problema.....	5
4.3. Objetivo de la intervención.....	12
4.4. Análisis de las alternativas.....	13
4.5. Aplicación de las alternativas.....	20
5. ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO	22
5.1. Objetivo	22
5.2. Definición del problema.....	22
5.3. Objetivo de la intervención.....	32
5.4. Análisis de las alternativas.....	33
5.5. Aplicación de las alternativas.....	38
6. OTROS CAMBIOS NORMATIVOS.....	44
7. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INTERESADOS	45
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	45



1. OBJETIVO

El presente documento tiene como finalidad proponer modificaciones en el Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales, cuya última actualización fue aprobada mediante Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL, a fin de establecer criterios, principios y reglas que garanticen la obligación de mantener la disponibilidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y de preferente interés social.

2. DECLARACIÓN DE CALIDAD REGULATORIA

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTEL, se declara que el presente informe que sustenta la propuesta de modificación del Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales, aprobado mediante Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL, cumple con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTEL.

3. ANTECEDENTES GENERALES

Mediante la Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL¹, se aprobó el Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales (en adelante, el Reglamento), el cual se encuentra vigente a partir del 1 de enero de 2014. El Reglamento tiene por objeto establecer las condiciones mínimas para la prestación del servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales y de preferente interés social por parte de las empresas operadoras.

Su aprobación se debió a que se advirtieron 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 del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales por otros servicios.

Bajo ese contexto, el Reglamento fue concebido para flexibilizar las reglas antecesoras, dadas por la derogada Resolución N° 069-2002-CD/OSIPTEL, 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. Para ello se establecieron las siguientes reglas:

Principales obligaciones:

1. Mantener disponibles anualmente al menos el 92% de los TUP instalados en los centros poblados.
2. Cumplir con la Continuidad del Servicio sin superar los 180 días de indisponibilidad.
3. Atender al público usuario al menos 12 horas diarias por local en cada centro poblado rural.
4. Mantener carteles informativos por cada TUP.

¹ Publicada en el diario oficial El Peruano, el 5 de diciembre de 2013.



5. Remitir al OSIPTEL reportes de tráfico y ocurrencias de manera mensual.
6. Contar con un número gratuito y exclusivo para atención al usuario del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales.

Facilidades:

1. Se estableció un Periodo de prueba, por el cual la empresa operadora no es supervisada en los lugares en donde opta por instalar un nuevo servicio de telefonía de uso público, siempre que lo comunique al OSIPTEL. Este periodo dura 180 días calendario, y después de este tiempo, si la empresa lo considera apropiado puede retirar el servicio, caso contrario, puede mantener el servicio, sujetándose a las reglas previstas en el Reglamento.
2. Se instauró un Periodo de Observación, por el cual la empresa operadora puede solicitar el retiro y traslado de los TUP de un lugar determinado, si se cumplían requisitos como: i) bajo tráfico o ii) se encuentra en búsqueda de un encargado de atender el servicio.

De la aplicación de estas obligaciones y facilidades, en diversas acciones de supervisión realizados por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización (GSF) del OSIPTEL, se han advertido una variedad de problemas por los que está atravesando la prestación del servicio de telefonía pública, tales como:

- Reducción de los niveles de uso de telefonía pública rural, debido al crecimiento de la cobertura de la telefonía móvil en los centros poblados rurales.
- Creciente dificultad, por parte de las empresas operadoras, para encontrar encargados de la atención del servicio de telefonía pública.
- Rigidez procedimental para el retiro de teléfonos públicos rurales con bajos niveles de tráfico.

A razón de la intensidad de los problemas encontrados y aquellos que han sido comunicados por las empresas operadoras, es que se ha llegado a plantear la posibilidad de modificar las disposiciones vigentes del Reglamento.

Esta propuesta de modificación normativa se enmarca en las acciones que viene desarrollando el OSIPTEL, y en tal sentido se ha programado una revisión integral de los estándares e indicadores de calidad vigentes, así como del marco normativo vinculado tales como los diversos reglamentos aprobados referidos a temas de calidad del servicio, calidad de atención a los usuarios, de cobertura del servicio de telefonía móvil y telefonía fija inalámbrica, entre otros. Esta revisión normativa, forma 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 periodo 2018-2022².

En ese sentido, debido a la importancia de dicha labor, el OSIPTEL viene implementado estrategias de mejora; como por ejemplo, mediante la Resolución N° 255-2018-CD/OSIPTEL³, el OSIPTEL encargó a la Gerencia General disponer las

² Aprobado mediante Resolución N° 025-2018-PD/OSIPTEL.

³ Publicada en el diario oficial El Peruano, 3 de diciembre de 2018.



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 usuarios⁴. Este nuevo enfoque incentiva el 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.

En este marco, en el presente informe se analizan y proponen las mejoras que se tendrían que implementar en el Reglamento, a fin de establecer criterios, principios y reglas que garanticen la obligación de mantener la disponibilidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y de preferente interés social.

4. ACERCA DE LAS FACILIDADES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO

4.1. Objetivo

El objetivo de esta sección es analizar las facilidades establecidas en el Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad, para efectos de sustentar una propuesta que permita sustituir el servicio TUP por uno más ventajoso o retirar los TUP, en determinados escenarios, en lugar de aplicar las vigentes facilidades, como el Periodo de Prueba y el Periodo de Observación. Este análisis se realiza de conformidad con los Lineamientos de Calidad Regulatoria del OSIPTTEL, aprobados mediante la Resolución N° 069-2018-CD/OSIPTTEL.

4.2. Definición del problema

4.2.1. Antecedentes

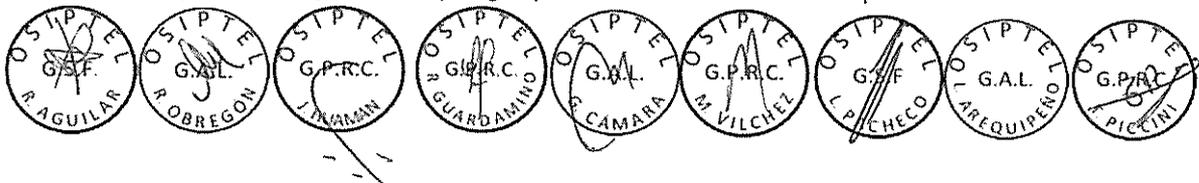
El Reglamento ha establecido dos facilidades a las empresas operadoras a fin de promover una gestión dinámica en la provisión del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y de preferente interés social.

(i) Periodo de prueba

En aras de fomentar el acceso y uso del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y de preferente interés social por parte de más usuarios, así como de fomentar la inversión privada, se consideró pertinente incorporar en el Reglamento la posibilidad de que la empresa operadora instale el servicio de telefonía de uso público en otros centros poblados rurales que no cuenten con el referido servicio. En dichos casos, los TUP instalados en los referidos centros poblados se encontrarán en un período de prueba, no mayor a 180 días calendario, contados a partir de la fecha de instalación, a fin de determinar si es que el servicio tiene la acogida necesaria.

Para tal efecto, durante el Período de Prueba únicamente se sanciona a la empresa operadora en los siguientes casos:

⁴ Ver el Informe N° 00206-GPRC/2018 que sustenta la Resolución N° 255-2018-CD/OSIPTTEL. Disponible en nuestra página web: <http://www.osiptel.gob.pe/articulo/res255-2018-cd-osiptel>



- Por la remisión de información incompleta o inexacta, así como por no reportar las instalaciones conforme lo establece el Reglamento;
- Por no comunicar a los usuarios del centro poblado rural y a la autoridad competente, que la instalación que se está realizando se encuentra sujeta a un período de prueba.

Es decir, durante el Período de Prueba la empresa no puede ser sancionada por incumplimiento de la disponibilidad del servicio.

(ii) Período de Observación

Por otra parte, el Reglamento incorpora la posibilidad de que las empresas operadoras soliciten al OSIPTEL (o que este determine de oficio) el retiro y traslado del servicio de TUP cuando este no genere tráfico⁵, para lo cual el centro poblado en el cual se encuentra instalado el referido TUP deberá ingresar a un período de observación.

Para tal efecto, la empresa operadora debe comunicar y justificar adecuadamente que esta situación se debe a bajo tráfico o tráfico inexistente (menor de cinco minutos diarios durante no menos de un año), o acreditar que ha buscado infructuosamente un encargado de atender el servicio, por más de un año. Cabe precisar que la solicitud no procede si el bajo tráfico se debe que el TUP (o los TUP) del centro poblado rural se encuentra inoperativo por causas atribuibles directamente a la empresa operadora (malogrado, desinstalado, guardado y otros aspectos técnicos similares) o debido a la falta de atención al público.

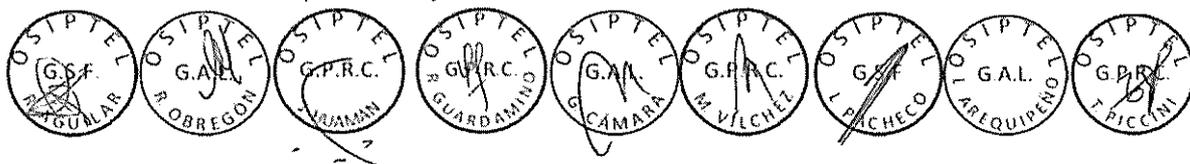
Sin embargo, a pesar que la empresa operadora solicita ingresar determinados centros poblados en periodo de observación, de acuerdo al Reglamento, el OSIPTEL continuará tomando en cuenta dichos centros poblados dentro de la evaluación de disponibilidad y continuidad y lo hará hasta que se confirme el problema de baja demanda o ausencia del encargado de atender el servicio, mediante resolución y, eventualmente se disponga su retiro y traslado, o para determinados casos, la recomendación al Concedente.

4.2.2. Planteamiento del problema

Considerando que la expansión de la telefonía móvil habría reducido la demanda del servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales en donde existen ambos servicios, el Reglamento estableció algunas facilidades para el retiro y traslado del servicio de telefonía de uso público. No obstante, dicha coyuntura ha venido acentuándose en los últimos años, por lo que las facilidades actualmente establecidas pueden haber perdido flexibilidad frente a un entorno cambiante, en el cual la expansión de la telefonía móvil y los servicios que lo acompañan (internet 3G, 4G, servicios multimedia, etc.) resultan siendo el derrotero de la prestación del servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales.

En diversas ocasiones, las empresas operadoras han afirmado que en algunas localidades rurales el nivel de consumo no compensaría los costos operativos de mantener disponible un TUP, por lo que desde su punto de vista es un negocio no rentable que podría ser más útil trasladándolo, o en todo caso, sería menos

⁵ O incluso cuando el TUP presente bajos niveles de tráfico.



perjudicial para la sostenibilidad de su negocio, si es que retira el TUP del centro poblado.

Sin embargo, se debe señalar que aunque prestar el servicio de telefonía de uso público no resultaría financieramente rentable en algunos centros poblados rurales, su prestación puede ser considerada como socialmente necesaria. Tal es así que desde inicios, este servicio no tuvo propiamente un fin económico, sino un compromiso contractual⁶, establecido en los contratos de concesión para reducir la brecha de telecomunicaciones, con miras a un acceso universal y cuya permanencia no está sujeta a la rentabilidad del negocio.

Aun con las limitaciones que se presentaban por los diseños contractuales de las empresas operadoras que prestan el servicio de telefonía de uso público, el vigente Reglamento estableció reglas para posibilitar el retiro y traslado del referido servicio. Para ello, la empresa solicitaba el ingreso al Periodo de Observación en el cual, durante 90 días calendario, se analizaría la situación del centro poblado para determinarse si amerita o no un retiro y traslado del servicio.

Es de mencionar que el Periodo de Observación supone que la empresa deba enfocar esfuerzos de operatividad para acreditar que pese a ello, el desinterés de los pobladores del centro poblado respecto del servicio permanece. A su vez, este periodo supone esfuerzos de supervisión por parte del OSIPTEL, debido a que por el diseño normativo, el retiro y traslado del servicio depende de un pronunciamiento previo por parte del OSIPTEL.

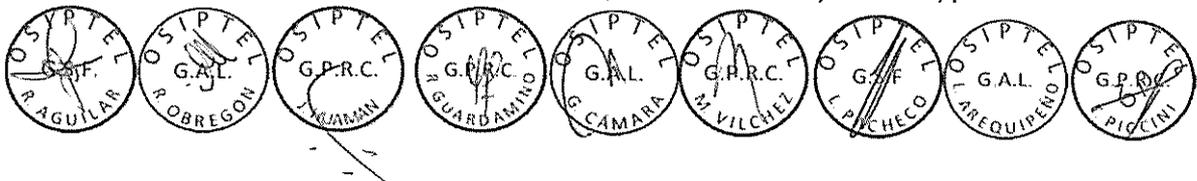
Sin embargo, la facilidad diseñada no estaría atendiendo directamente el problema del acceso universal o la reducción de la brecha de telecomunicaciones, debido a que el retiro y traslado está enfocado a que la empresa operadora deba demostrar la falta de interés o la poca valoración de los pobladores del centro poblado respecto del servicio de telefonía de uso público. Pero además, dicha facilidad está condicionada a que se evidencie que ese desinterés se ha mantenido por un periodo anual previo a la presentación de la solicitud, en cuyo tiempo, la empresa bien pudo haber afrontado procedimientos administrativos sancionadores.

En ese sentido, se considera que la facilidad establecida requiere ser dotada de mayor flexibilidad para atender la problemática asociada a la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales donde la demanda⁷ es muy reducida o inexistente, lo cual afecta a la accesibilidad a un servicio de telecomunicaciones.

En esa línea, se debe señalar que, desde una perspectiva de eficiencia, un TUP debería ser instalado en centros poblados donde los pobladores lo necesiten. En ese sentido, es posible que algunos TUP hayan sido instalados en centros poblados donde el servicio era potencialmente requerido, y debido a la variación de las circunstancias de dichos centros poblados, a la fecha el servicio de telefonía de uso público ya no sea requerido, por lo que ya no resultaría eficiente mantenerlo en un lugar sin demanda. Mantenerlo no resultaría beneficioso para la empresa, y al mismo también afectaría a la sociedad por tratarse de un servicio que ya no es valorado y por tanto no es utilizado.

⁶ Se incluyen aquí, por ejemplo, los TUP listados en los Anexos 1A, 1B y 1C del Contrato de Concesión de Telefónica del Perú S.A.A.

⁷ Se entiende por demanda, el tráfico de voz generado (llamadas salientes y entrantes) por los TUP.



En contraposición a ello, se debe considerar que las empresas operadoras se encuentran sujetas a cumplir con determinadas condiciones referidas a la continuidad del servicio en sus contratos de concesión, por lo que cabe cuestionar si frente al vigente Periodo de Observación y todas sus implicancias de su aplicación, es posible contar con un mecanismo que reduzca los tiempos de acreditación o flexibilice las reglas con el objetivo de que las empresas logren cumplir con sus compromisos contractuales, y a la vez, los centros poblados rurales cuenten efectivamente con la accesibilidad a un servicio público de telecomunicaciones.

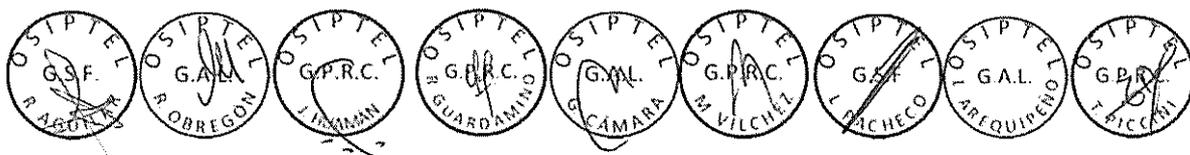
4.2.3. Evidencias, afectación generada, agentes involucrados y ámbito de afectación

4.2.3.1. Evidencias

Las reglas vigentes para el retiro y traslado del servicio de telefonía de uso público generan un procedimiento que puede optimizarse para atender ágilmente esta facilidad cuando existe un problema de bajo nivel de uso de los TUP en centros poblados que ya disponen del servicio móvil. Dichas mejoras pueden realizarse en los siguientes aspectos:

- Para solicitar un período de observación, la empresa debe acreditar que en el año anterior ha tenido en promedio un tráfico menor a cinco minutos diarios, o acreditar que ha buscado infructuosamente a un encargado de atender el servicio.
- Se incluyen subprocesos para que la empresa realice determinadas acciones, los cuales están supeditados a plazos específicos.
- Existe un esquema rígido para la presentación de solicitudes. Es así que la empresa debe presentar su solicitud de período de observación en los meses de abril, agosto y diciembre de cada año.
- El periodo de observación tiene una duración de noventa días calendario, luego del cual se realiza la evaluación por parte de la GSF.
- Una vez culminado el periodo de observación, la GSF elabora un informe en el cual recomienda el retiro y traslado, o permanencia del TUP.
- Si se trata de un centro poblado que está dentro de la lista taxativa de obligaciones de cobertura en el servicio de telefonía pública de una empresa, el OSIPTEL emitirá una recomendación al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) y al Fondo de Inversión en Telecomunicaciones (FITEL). La empresa está sujeta al resultado de la evaluación de estas entidades.
- Si se trata de un centro poblado que se encuentran de manera genérica en las obligaciones contractuales de la empresa, se emitirá una resolución de aprobación de retiro y traslado.
- Solo si se trata de un centro poblado, en el cual la empresa ha entrado por iniciativa propia, el OSIPTEL podría aprobar el retiro del TUP.

Adicionalmente, durante los 90 días de observación, el OSIPTEL programará acciones de supervisión con la finalidad de verificar que los bajos niveles de tráfico se deben a la baja demanda, y no la inoperatividad del equipo terminal o a su falta



de disponibilidad. Adicionalmente, se debe corroborar a que en el referido centro poblado ya no se desea el servicio.

4.2.3.2. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados en el servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales y de preferente interés social son los pobladores del centro poblado de este servicio, las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar dicho servicio y los organismos públicos del sector telecomunicaciones (MTC y OSIPTEL).

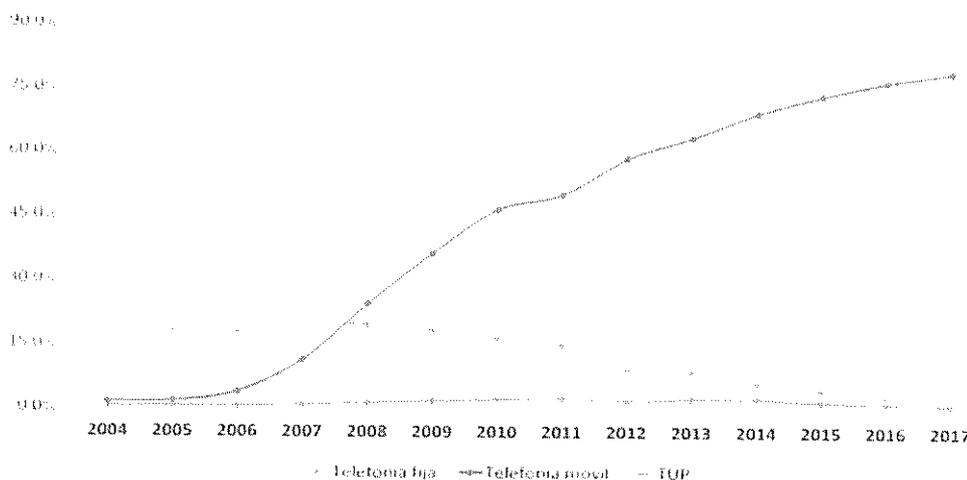
4.2.3.3. Ámbito de afectación

La aplicación del Reglamento tiene un ámbito rural, debido a que está dirigido a las empresas que proveen telefonía pública en centros poblados rurales y de preferente interés social.

4.2.4. Causas del problema

Como se puede apreciar en el gráfico N° 1, el porcentaje de hogares rurales que acceden al servicio TUP ha ido decayendo considerablemente desde el 2007. Antes del referido año, la telefonía pública rural era el principal medio de comunicación al que accedían los hogares de los centros poblados rurales. Este cambio se debe principalmente al crecimiento de la cobertura móvil, la cual en la actualidad alcanza a cerca de 43,820 centros poblados, muchos de ellos rurales.

**Gráfico N° 1:
PERÚ RURAL: TASA DE ACCESO A SERVICIOS DE VOZ, 2004-2017**



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares, 2004-2017.
Elaboración: OSIPTEL.

Asimismo, se puede apreciar en el gráfico N° 2, que el porcentaje de personas que usan los TUP se ha ido reduciendo de manera sostenida tanto en las zonas con y sin cobertura móvil. En efecto, en las zonas con cobertura de telefonía pública rural⁸, entre el 2014 y 2017, este porcentaje ha pasado de 63.2% a 56%; mientras que en

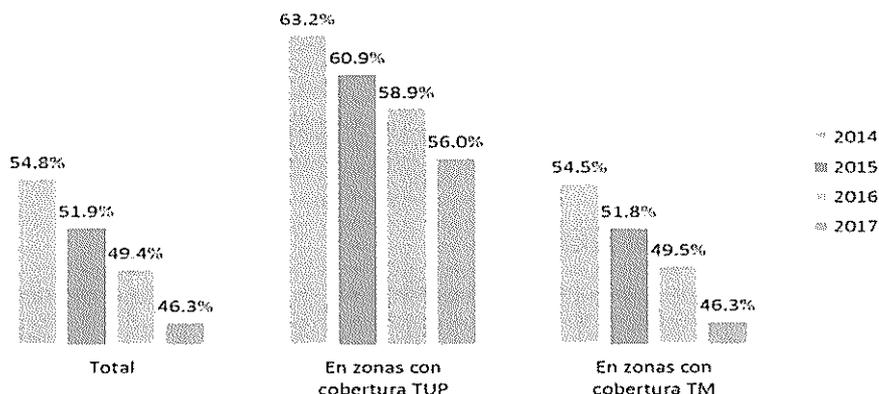
⁸ Incluye zonas donde hay solo TUP y zonas donde hay TUP y telefonía móvil.



las zonas con cobertura de telefonía móvil⁹ ha pasado de 54.5% a 46.3%. También cabe señalar que los niveles de uso en las zonas sin cobertura móvil es considerable superior a las zonas con cobertura móvil.

**Gráfico N° 2:
PERÚ RURAL: USO DEL SERVICIO TUP, 2014-2017**

Porcentaje de Personas que usaron un TUP alguna vez



Nota: TM significa telefonía móvil.

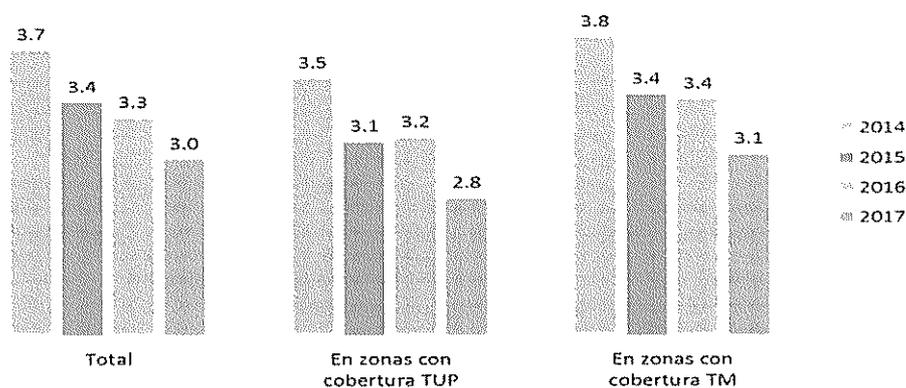
Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), 2014-2017.

Elaboración: OSIPI TEL.

Por otra parte, no solo se ha reducido la tasa de acceso y la cantidad de usuarios en la telefonía de uso público rural, sino también se ha reducido la frecuencia de uso. En efecto, el número de llamadas mensuales en promedio¹⁰ ha pasado de 3.7 a 3, entre el 2014 y el 2017, como se puede apreciar en el gráfico N° 3.

**Gráfico N° 3:
PERÚ RURAL: INTENSIDAD DE USO EN EL SERVICIO TUP, 2014-2017**

Número de veces que llamó de un TUP



Nota: (i) Base: Personas rurales de 12 años a más que declaran usar un TUP en el último mes de referencia de la encuesta y (ii) TM significa telefonía móvil.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), 2014-2017.

Elaboración: OSIPI TEL.

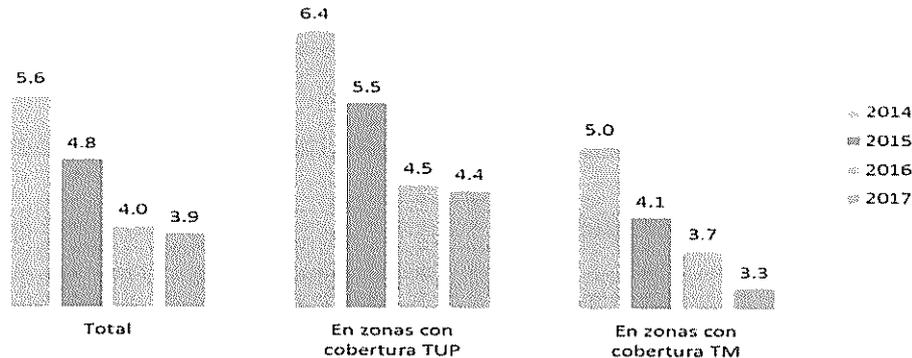
⁹ Incluye zonas donde hay solo telefonía móvil y zonas donde hay TUP y telefonía móvil.

¹⁰ De las personas que ha utilizado alguna vez en el mes de referencia de la encuesta.



Por último, este menor uso de la telefonía de uso público rural también se refleja en los niveles de gasto. En efecto, la caída en el gasto mensual promedio en TUP ha pasado S/ 5.6 en el 2014 a S/ 3,9 en el 2017, como se puede apreciar en el gráfico N° 4. Estos niveles de gasto se han reducido más en las zonas con cobertura móvil.

Gráfico N° 4:
PERÚ RURAL: INTENSIDAD DE GASTO EN EL SERVICIO TUP, 2014-2017
 Gasto Promedio (S/.) de los Usuarios de un TUP el último mes



Nota: (i) Base: Personas rurales de 12 años a más que declaran usar un TUP en el último mes de referencia de la encuesta y (ii) TM significa telefonía móvil.
 Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Programas Presupuestales (ENAPRES), 2014-2017.
 Elaboración: OSIPI TEL.

Por lo tanto, en el actual escenario de mercado, caracterizado por una creciente presencia de la telefonía móvil en áreas rurales, se ha incrementado la necesidad de trasladar y retirar los TUP que no generan tráfico a centros poblados que, a la fecha, no cuentan con el acceso a ningún servicio de telecomunicaciones.

Otro de los factores que han impactado en la disminución del tráfico de los TUP, es la inoperatividad y el estado de abandono de los mismos. Dicha situación está relacionada, en gran medida, por el modelo de prestación del servicio –figura del encargado de atender el servicio- que emplean las empresas operadoras.

Sobre la inoperatividad de los TUP, en las supervisiones realizadas por parte del OSIPI TEL, se ha advertido que las empresas operadoras no habrían establecido canales efectivos para el reporte y atención de averías de los TUP; lo cual ha generado que durante periodos de larga duración los TUP se encuentren inoperativos y no puedan ser utilizados por los pobladores.

Respecto al abandono de los TUP, tal como hemos señalado, el modelo de negocio empleado por las empresas operadoras – figura del encargado de atender el servicio- implica que un tercero se haga cargo de los TUP en un horario establecido, el cual varía dependiendo de la actividad económica del centro poblado; lo cual ha generado que en algunos casos al no ser rentable para el tercero, la consecuencia sea que no brinde acceso al servicio.

4.2.5. Permanencia del problema

Si no se modifican las normas relacionadas con el procedimiento de retiro y traslado de TUP, las empresas seguirán manteniendo TUP en centros poblados con muy baja intensidad de uso, lo cual implicará una pérdida financiera constante para las empresas concesionarias.



Asimismo, se continuará manteniendo una provisión ineficiente de los servicios de telefonía pública, dado que esos TUP podrían estar siendo mejor utilizados en otros centros poblados más lejanos.

Finalmente, no solo las empresas que presenten sus solicitudes de ingreso al Periodo de Observación seguirán incurriendo en gastos procedimentales, sino también el OSIPTEL, dado que deberá asignar personal para realizar las correspondientes evaluaciones y supervisiones de los periodos de observación que han sido aprobados.

4.3. Objetivo de la intervención

4.3.1. Objetivo general

Garantizar que en los centros poblados rurales haya accesibilidad a los servicios de telefonía.

4.3.2. Objetivos específicos

- (1) Flexibilizar el proceso de sustitución o retiro de los TUP, cuando estos no generen tráfico y se encuentren en zonas de cobertura móvil.
- (2) Promover que la instalación de los TUP en zonas rurales se realice de manera eficiente, considerando aquellos lugares donde existe demanda efectiva.

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 19 del citado Reglamento que, 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.

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 centros poblados rurales:

- Alternativa 1: Mantener la regulación actual (no intervención)
- Alternativa 2: Establecer un régimen para la sustitución o 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

Actualmente, cuando las empresas identifican que un TUP tiene muy baja demanda puede trasladarlo a otro centro poblado, siempre y cuando hayan solicitado un periodo de observación. Para tal efecto, la empresa operadora debe demostrar que el tráfico cursado ha sido menor a 5 minutos en al menos un año. Asimismo, deben probar que ello se debe a la baja demanda o demanda inexistente o a la búsqueda infructuosa de un encargado de atender el servicio.

Cabe precisar que el referido bajo nivel de tráfico no puede deberse a que el TUP se encuentra inoperativo (malogrado, desinstalado, guardado y otros aspectos técnicos similares) o a la falta de atención al público, sino no que pese a que el servicio se encuentra totalmente disponible, el desinterés permanece. En los casos de falta de un encargado de atender el servicio, se debe acreditar que durante ese tiempo, no se encontró algún interesado.

El periodo de observación tiene una duración de noventa días calendario, luego del cual la empresa debe esperar la evaluación de la GSF. Dependiendo de la situación del centro poblado en relación con sus obligaciones contractuales de la empresa concesionaria, el OSIPTEL determinará su participación según las siguientes circunstancias:

- Si el centro poblado forma parte, de manera taxativa, de las obligaciones contractuales de un contrato de concesión o financiamiento.



En este caso, el OSIPTEL recomendará aprobar al MTC y al FIDEL que autorice el retiro y traslado del TUP; y dejará de evaluar el cumplimiento del Reglamento solo si estas entidades aprueban el retiro y traslado.

- Si el centro poblado forma parte, de manera genérica, de las obligaciones contractuales de un contrato de concesión o financiamiento.

En este caso, si el Informe de la GSF recomienda el retiro y traslado, entonces la Gerencia General del OSIPTEL emitirá una resolución aprobando, la cual se comunicará al MTC y FIDEL; se dejará de supervisar ese centro poblado cuando se publique la mencionada resolución.

- Si el centro poblado ha sido incorporado por iniciativa propia de la empresa operadora, de manera que no forma parte de las obligaciones contractuales, ni tampoco del plan mínimo de expansión o cobertura.

En este caso, el Consejo Directivo del OSIPTEL publicará una resolución aprobando el retiro y traslado, determinando el centro poblado de destino. Si la empresa hubiese solicitado el retiro, el Consejo Directivo podrá aprobarla a través de una resolución.

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

Finalmente, el retiro y traslado deberá realizarse dentro de los próximos sesenta (60) días calendario. Salvo por caso fortuito o fuerza mayor, el incumplimiento de este plazo implica volver a considerar el centro poblado original dentro del alcance del presente Reglamento, revocando automáticamente la autorización de retiro y traslado.

Ventajas

- El procedimiento cumple con garantizar la accesibilidad al servicio TUP, por lo menos durante el periodo de observación.
- Evita que el retiro y traslado del servicio se justifique por razones endógenas al desempeño operativo de la empresa.

Desventajas

- Pese al problema sobre la disponibilidad, en los lugares para los cuales ha solicitado el Periodo de Observación, las empresas deben seguir cumpliendo con dicha disponibilidad de los TUP.
- La aplicación de este procedimiento para el retiro y traslado del servicio TUP no considera aquellos casos en los que los propios beneficiarios no desean el TUP.
- El procedimiento puede generar incertidumbre respecto a los centros poblados incluidos dentro de la lista taxativa de obligaciones de continuidad (como el caso de los Anexos 1A, 1B y 1C del Contrato de Concesión de Telefónica del Perú o los Proyectos FIDEL), dado que el MTC y el FIDEL son



los órganos encargados de aprobar el retiro y traslado. El OSIPTEL solo puede emitir una recomendación en estos casos.

- El retiro y traslado siempre implicará que el centro poblado perderá una alternativa de comunicación, lo cual afecta el objetivo de accesibilidad.
- En tanto no se apruebe el retiro y traslado, todo el periodo de observación puede estar sujeto a las supervisiones anuales, por lo que eventualmente las empresas podrían ser sancionadas.

4.4.1.2. Alternativa 2: Establecer un régimen para la sustitución o retiro de TUP

Descripción

Se propone establecer como facilidad a la empresa que para aquellos centros poblados rurales en donde tenga instalados TUP –y estos no sean de iniciativa propia-, pueda retirar el servicio o sustituirlo por la telefonía móvil, siempre que de manera concurrente se den las siguientes condiciones:

- Exista cobertura móvil 3G o superior. La acreditación de cobertura se realizará con base a la información declarada al OSIPTEL por las empresas de telefonía móvil en cumplimiento del Reglamento de Cobertura (Resolución N° 135-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias).
- Se proporcione al 100% de los hogares del centro poblado, al menos un equipo móvil o terminal fijo que permita establecer comunicaciones de voz bajo la tecnología 3G o superior.

Los equipos que sean entregados deben estar totalmente operativos y contar con una línea activa; asimismo, deben estar debidamente homologados y cumplir con los estándares y condiciones exigidos por la normativa vigente.

- El Contrato de Concesión de la empresa operadora no establezca condiciones específicas de sustitución o retiro de servicios de telecomunicaciones.
- En los centros poblados rurales donde no haya cobertura eléctrica, la empresa también tendría la obligación de instalar o proveer una estaciones de recarga solar al 100% de los hogares.

La empresa que requiera utilizar esta facilidad tendrá que informar al OSIPTEL con la debida anticipación que se cumplen las condiciones antes señaladas, acompañado con las pruebas de haber cumplido dichos requisitos. Asimismo, deberá comunicar su intención en forma previa a las autoridades del centro poblado rural. Habiendo comunicado la empresa que cumple con los requisitos antes indicados, el OSIPTEL excluirá a este centro poblado rural del ámbito del Reglamento, sin perjuicio de las demás obligaciones que correspondan y de las facultades del regulador para verificar las actividades vinculadas a la aplicación de este régimen. Por defecto, esta propuesta eliminaría las actuales facilidades contenidas en el Reglamento.

Por otro lado, en el caso de la empresa que hubiera instalado un TUP por iniciativa propia y decida retirarlo, se requiere que ésta comunique su intención al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado rural, con la debida anticipación.



Ventajas

- Considerando que la telefonía pública tiene características tecnológicas básicas, esta propuesta implicará una mejora tecnológica, dado que supone sustituir los TUP por un teléfono móvil o fijo provisto en cada hogar.
- Esta alternativa cumple con mantener la accesibilidad del servicio de voz, cambiando los costos que demanda la prestación del servicio de TUP que no generan tráfico, por el costo de proporcionar teléfonos móviles o fijos provistos a cada hogar.
- Indirectamente se incrementará los niveles de acceso y uso de la telefonía móvil.
- La sustitución o retiro del servicio TUP puede generar que en caso la empresa operadora, lo considere, se logrará que los recursos se reasignen a los centros poblados que requieren más de este servicio. Así, de considerarlo, trasladaría el servicio TUP de un centro poblado donde no se genera tráfico a un centro poblado que le podría generar tráfico.
- Se evitará realizar acciones de supervisión a centros poblados que tienen TUP sin demanda. Las empresas no tendrían por qué ser sancionadas por incumplimientos en centros poblados cuyos niveles de uso son mínimos.
- Permite que las empresas operen en zonas con demanda efectiva, y se evita afectar su sostenibilidad financiera.
- Reduce el riesgo de invertir en zonas rurales, dado que otorga flexibilidad operativa a las empresas para ubicar los TUP en las zonas con mayor demanda. Cuando el centro poblado ya cuenta con cobertura y se cumplen las condiciones de sustitución o retiro, la empresa podría trasladar el servicio a otro lugar, sin que ello implique riesgos punitivos.
- Frente a la creciente expansión de la cobertura móvil, en los casos que corresponda, esta alternativa provee de reglas flexibles y simples para la readaptación de las empresas de telefonía pública rural a un nuevo entorno de mercado.

Desventajas

- Es probable que algunos centros poblados rurales tengan una población tan extensa que no resulte rentable intercambiar el TUP por teléfonos móviles.
- Las empresas que proveen telefonía móvil y telefonía pública tendrían bajos incentivos para otorgar teléfonos móviles en zonas donde la cobertura móvil la ofrece su competidor.
- No incluye obligaciones de reposición de teléfonos móviles en caso de obsolescencia, por lo que la plena accesibilidad solo se garantiza para el periodo inicial.

4.4.2. Evaluación de las alternativas

En esta sección se evalúa y estima el impacto de las mencionadas alternativas, con la finalidad de otorgar criterios objetivos que puedan facilitar la toma de decisiones regulatorias del OSIPTEL.

Al respecto, toda vez que se dispone de información cuantitativa respecto a los costos de mantener la regulación vigente, se empleará un Análisis Beneficio-Costo.



Por esta razón, en los siguientes numerales se exponen los supuestos que soportan esta evaluación, los supuestos relacionados con los beneficios y los costos de la alternativa 2, los resultados de la evaluación, con lo cual se determina la alternativa elegida.

4.4.2.1. Supuestos del análisis Beneficio-Costo

En principio, el Análisis Beneficio-Costo supone estimar el valor presente neto (VPN_i) del Beneficio Neto ($B_{it} - C_{it}$) de cada alternativa i , conforme a la siguiente expresión:

$$VPN_i = \sum_{t=0}^N \frac{B_{it} - C_{it}}{(1 + \delta)^t}$$

Donde, δ es la tasa de descuento, y B_{it} y C_{it} representan los beneficios y los costos de la alternativa i en el período t . La alternativa que tenga el mayor VPN_i será aquella más conveniente para la sociedad en su conjunto y la que se recomienda implementar para la solución del problema planteado.

Asimismo, en el presente análisis se han planteado los siguientes supuestos:

- El Análisis Beneficio-Costo se realiza para un centro poblado rural promedio.
- El horizonte de evaluación es un período de concesión de nueve (9) años de concesión.
- Considerando que la alternativa 1 es el escenario base, los beneficios de la alternativa 2 son iguales al ahorro en costos con respecto a este escenario base. Asimismo, se asume que los costos de la alternativa 2 son los que se generan al otorgar teléfonos móviles al 100% de los hogares de un centro poblado rural promedio.
- El Valor Presente del Beneficio Neto se obtiene con una tasa de descuento anual de 9.47%, la cual es el WACC de la empresa Telefónica del Perú S.A.A., correspondiente al año 2017.

4.4.2.2. Beneficios de la alternativa 2

En la actualidad, las empresas proveedoras de telefonía pública rural enfrentan diversas restricciones para poder trasladar y retirar los TUP con muy baja demanda, y adicionalmente tienen que cumplir con varias obligaciones establecidas en el Reglamento (reporte de información, horario de atención, disponibilidad, etc.).

En ese sentido, en el caso de esos TUP sin demanda, no solo no generan ingresos, sino que son una fuente de costos que afectan la sostenibilidad de las empresas. No obstante, estas empresas tienen la obligación de mantener disponible el servicio.

Por lo tanto, la alternativa 2, la cual flexibiliza las condiciones para la prestación del servicio con la sustitución o retiro del servicio TUP evidentemente genera a las empresas concesionarias varios beneficios: ahorro en los costos de mantenimiento de TUP, los costos de cumplir con otras obligaciones y los costos relacionados con las eventuales sanciones.

Asimismo, los ahorros que obtendría la empresa también benefician a la sociedad, dado que la empresa podría reasignar esos recursos hacia zonas rurales con mayor



necesidad de telefonía pública, y así no tener que esperar que esos equipos lleguen al final de su vida útil.

Así, asumiendo la información reportada por Telefónica, el gasto promedio mensual de mantener operativo cada TUP es de S/ 340 soles al mes, por lo que anualmente sería S/ 4,080. Considerando un período de concesión de 9 años, el valor presente de los gastos de mantenimiento sería de S/ 23,998 por TUP.

Adicionalmente, se debe considerar que bajo el actual marco normativo, una empresa concesionaria de telefonía de uso público rural podría incurrir en infracciones por incumplimientos de las obligaciones de disponibilidad, continuidad, horario de atención, disponibilidad de tarjetas, requerimiento de información, etc.

Así, considerando todos los escenarios en los que una empresa podría ser objeto de una sanción, se estima que la multa para un centro poblado rural promedio podría ser de una 1 UIT. Asumiendo una probabilidad de ser multada de 50%, la multa esperada anual será equivalente a S/ 2,025, y para todo el horizonte de la concesión sería S/ 11,911.

De esta manera, para un horizonte de concesión de 9 años, la empresa podría evitar S/ 22,261 en costos de mantenimiento del TUP y S/ 11,049 en multas; es decir, en total S/ 35,909.

4.4.2.3. Costos de la alternativa 2

Como se ha señalado, flexibilizar el retiro del TUP resultará beneficioso a las empresas operadoras, dado que evitarán seguir incurriendo en pérdidas y eventuales multas en los TUP sin demanda efectiva. No obstante, el consumidor no necesariamente se beneficiaría, dado que perdería el acceso libre¹¹ a un TUP.

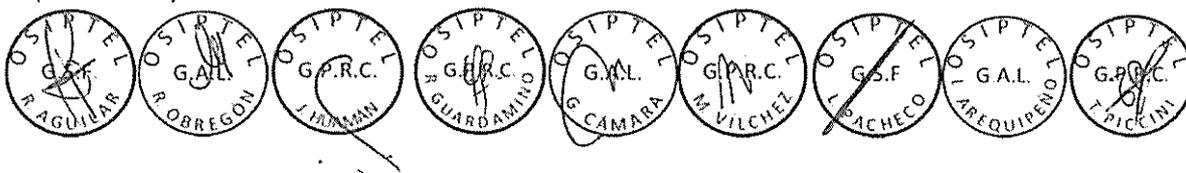
Al respecto, se debe señalar que en este caso existe una disyuntiva entre el bienestar social y la eficiencia en costos. En efecto, si bien un TUP puede no tener una gran demanda en uso, tiene varias características valoradas por las personas residentes en un centro poblado, por lo que el retiro siempre significará una pérdida social que requiere ser compensada.

En efecto, a diferencia de la telefonía móvil y la telefonía fija residencial, la telefonía pública permite el acceso a servicios de voz sin requerir el pago de una renta mensual, la adquisición de un equipo terminal y el costo de instalación. Cabe precisar que en las zonas rurales, es bastante probable que la población no disponga de los ingresos suficientes para tener incluso un teléfono móvil prepago.

Asimismo, un TUP ha sido previsto para que se encuentre permanentemente disponible para todos los habitantes del centro poblado, para que los usuarios simplemente se pueden acercar con sus monedas o su tarjeta prepago y realizar la llamada.

En ese sentido, socialmente es deseable mantener un TUP, incluso si no tuviera demanda, dado que sirve como un medio de comunicación de respaldo. Asimismo, es probable que en un determinado momento, algunos usuarios puedan percibir que no necesitan el TUP, y sin embargo, la necesidad surgirá cuando el medio de

¹¹ Libre acceso que se condiciona al tiempo que el encargado de atender el servicio, lo tenga a disposición del público usuario.



comunicación alternativo (por ejemplo: la telefonía móvil) no se encuentre disponible debido a problemas asociados al equipo terminal u otros.

Al respecto, según la Erestel¹² 2016, la demanda de uso de los TUP se caracteriza por concentrarse en las poblaciones más vulnerables, principalmente en las poblaciones con lengua materna nativa (por ejemplo, quechua o aymara) y las mujeres del área rural.

Asimismo, según la Enapres¹³ 2014-2017, la comunicación social o familiar sigue siendo el principal motivo para el uso de un TUP. En efecto, de los encuestados, más del 90% ha coincidido en declarar que su uso del TUP es social y familiar, tanto en las zonas rurales con cobertura de telefonía móvil, como en aquellas donde solo hay telefonía pública. El segundo motivo de uso es la coordinación de actividades de trabajo o negocios, pero solo para aproximadamente el 15% de los encuestados.

En ese sentido, si bien los niveles de uso de la telefonía pública rural ha ido decreciendo en el tiempo, este servicio todavía conserva características que muchas personas del área rural consideran importantes. Tal es el caso de los grupos de personas con lengua materna nativa y las mujeres, por lo que todavía existe una necesidad social de mantener las obligaciones relacionadas con la disponibilidad del servicio de telefonía pública.

Por lo tanto, se considera que lo más razonable es permitir el retiro de los TUP siempre que exista, cuando menos cobertura de telefonía móvil 3G, y que las empresas sustituyan el TUP por otro equipo o terminal que les permita realizar llamadas y siempre que esta sustitución sea al 100% de hogares. Es decir, compensar a los centros poblados que perderán su TUP a través de la entrega de equipos terminales de forma que se permita el acceso a todo el centro poblado y se cumpla entonces con el objetivo del acceso universal.

Esta alternativa de solución es factible, dado que los centros poblados que suelen tener baja demanda tiene en promedio 176 hogares, por lo que el costo de dar un equipo terminal a cada hogar resultará más económico que seguir enfrentando los costos de mantener los TUP, los costos de cumplir con las obligaciones regulatorias y las eventuales multas por falta de disponibilidad.

En efecto, el costo de la alternativa 2 sería igual a una inversión de S/ 14,080, el cual resulta de multiplicar la cantidad promedio de hogares con el costo de importación de un equipo 3G (valor referencial de S/ 80).

Asimismo, también se debe considerar el costo de retirar el TUP y entregar los equipos de telefonía móvil, y para ello se considera que la empresa incurrirá en las actividades de traslado, trabajo técnico para la desinstalación del TUP, y entrega de los equipos móviles a los hogares del centro poblado. Dado que ello implicará trasladarse a zonas rurales, y asumiendo el uso de un vehículo móvil con 2 profesionales, durante un periodo de 3 días de trabajo, se estima que el costo total de estas actividades ascendería a S/ 3,480 por centro poblado. Cabe precisar que este valor podría incrementarse si el centro poblado se encuentra en zonas muy lejanas o de difícil acceso, o podría disminuir si la distancia respecto al área urbana no es muy grande.

¹² Encuesta residencial de servicios de telecomunicaciones del OSIPTEL.

¹³ Encuesta Nacional de Programas Presupuestales del INEI



Por lo tanto, considerando el valor de los equipos móviles que se van entregar y el costo de desinstalar el TUP y entregar los equipos, se encuentra que el costo total de esta alternativa es de S/ 17,560.

4.4.2.4. Resultado del análisis Beneficio-Costo

Los resultados muestran que la alternativa 2 (Régimen de sustitución o retiro de TUP) es la que resultaría más beneficiosa para la sociedad, como se puede apreciar en el cuadro N° 1. Asimismo, la propuesta considerada permite lograr los objetivos planteados, en el sentido que garantiza la accesibilidad a los servicios de voz en los centros poblados rurales, y al mismo tiempo, evita que las empresas sigan proveyendo el servicio en zonas de muy baja demanda.

Cuadro N° 1: RESULTADOS DEL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO PARA CENTRO POBLADO PROMEDIO

Alternativas	VPN
Alternativa 1: No intervención (mantener la regulación)	0
Alternativa 2: Régimen de sustitución o retiro de TUP	S/ 18,349

Elaboración: OSIPTEL

4.5. Aplicación de las alternativas

4.5.1. Aplicación de la solución

Se considera que mediante esta alternativa, los usuarios de los centros poblados podrán mantener los niveles de accesibilidad, y al mismo tiempo se podría incrementar el nivel de uso de la telefonía móvil. No obstante, se perderían las ventajas que suelen tener los TUP.

Asimismo, mediante este mecanismo se logra resolver el problema de los TUP con muy baja demanda o no rentables, al mismo tiempo que se cumple con la obligación de garantizar la continuidad del acceso al servicio de voz, con lo que no se estaría afectando las condiciones contractuales pactadas con las empresas.

Por lo tanto, si se adopta esta solución al problema de los TUP sin tráfico, lo más recomendable sería establecer un procedimiento para solicitar la sustitución o retiro de un TUP. En efecto, no debería ser necesario que la empresa acredite que no existe demanda durante un año, ni que sea puesta en período de observación.

En efecto, con este mecanismo de retiro de TUP, la empresa solo tendría que acreditar la entrega de los equipos terminales con línea activa y la existencia de cobertura de telefonía móvil. Los equipos que son entregados deben estar totalmente operativos y deben contar con una línea activa; asimismo, deben estar debidamente homologados y cumplir con los estándares y condiciones exigidos por la normativa vigente.

En relación a la acreditación de la cobertura móvil, esta se realizará con base a la información de cobertura declarada al OSIPTEL por parte de las empresas operadoras de telefonía móvil, la cual es remitida en cumplimiento del Reglamento de Cobertura Móvil (Resolución N° 135-2013-CD/OSIPTEL y modificatorias).



Eventualmente, se considera que la empresa también debe garantizar la provisión de artefactos de generación eléctrica (cargadores solares, por ejemplo) en los centros poblados rurales que no tienen cobertura eléctrica.

Asimismo, la empresa operadora que requiera utilizar este régimen para la sustitución o retiro de un TUP, deberá comunicar su intención al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado rural, con la debida anticipación.

Cabe precisar que en el caso de los TUP que han sido instalados por iniciativa propia, la obligación a cumplir por parte de la empresa es la de comunicar al OSIPTEL con la debida anticipación respecto al retiro del TUP, sin requerir la entrega de los equipos móviles a los hogares del centro poblado.

Por lo tanto, la propuesta normativa sería la siguiente:

“Artículo 12. RÉGIMEN DE SUSTITUCIÓN o RETIRO DEL SERVICIO

12.1.- Para los centros poblados rurales cuyos teléfonos de uso público se encuentren bajo el Régimen de Continuidad y no hayan sido instalados por iniciativa propia, la empresa operadora podrá efectuar la sustitución o retiro del servicio por el servicio de telefonía móvil, siempre que cumpla de manera concurrente, con las siguientes condiciones:

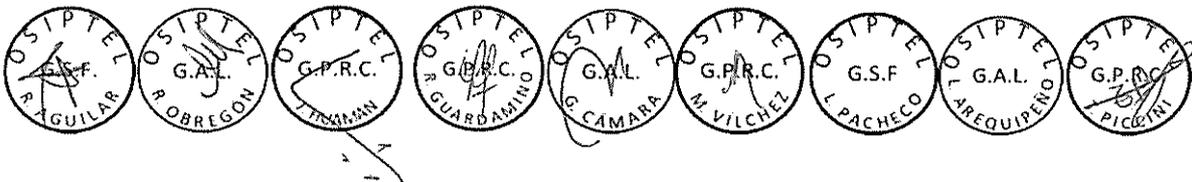
- a. Acredite que el centro poblado rural cuenta con cobertura 3G o superior, de conformidad con los parámetros establecidos en el Reglamento de Cobertura o la norma que lo modifique o sustituya.*
- b. Acredite haber proporcionado a cada una de las viviendas del centro poblado rural, un teléfono celular o terminal de voz residencial, que al menos permita hacer y recibir llamadas a todo destino, incluyendo teléfonos públicos. Los equipos que son entregados deben estar totalmente operativos y deben contar con una línea activa; asimismo, deben estar debidamente homologados y cumplir con los estándares y condiciones exigidos por la normativa vigente.*
- c. Acredite que el centro poblado rural cuenta con energía eléctrica o acredite la provisión de cargadores de teléfonos celulares con energía alternativa, por cada vivienda.*

Los centros poblados rurales serán excluidos del ámbito del presente reglamento a partir del día siguiente de haberse recibido el total de las acreditaciones por parte de la empresa operadora, sin perjuicio de la posterior verificación por parte del OSIPTEL.

El régimen establecido en el presente numeral, no es aplicable a aquellos casos en los que el correspondiente contrato de concesión establece condiciones específicas.

12.2.- La empresa operadora que proceda a sustituir o retirar el servicio de telefonía de uso público, debe comunicar al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado rural con una anticipación no menor de 30 días calendario a la fecha prevista para la sustitución o el retiro.

Asimismo, la empresa operadora deberá remitir al OSIPTEL, con una anticipación no menor de 15 días calendario a la fecha prevista para sustituir o retirar el servicio de telefonía de uso público, la



documentación sustentatoria que acredite el cumplimiento de las condiciones indicadas en los literales a., b. y c. del numeral previo.

12.3 La empresa operadora que haya instalado el servicio de telefonía de uso público en algún centro poblado por iniciativa, puede retirar el servicio, lo cual debe ser comunicado al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado rural, con una anticipación no menor de 30 días calendario a la fecha prevista para el retiro.

El régimen establecido en el presente numeral, no es aplicable a aquellos casos en los que el correspondiente contrato de concesión establece condiciones específicas”

Por otra parte, el periodo de prueba, establecido en el artículo 11, otorgaba a las empresas que instalaban un TUP por iniciativa propia, la posibilidad de retirarse libremente dentro de ese periodo si las condiciones de mercado no se ajustaban a sus expectativas comerciales. Una vez culminado ese periodo, el retiro del TUP quedaba sujeto a las normas establecidas en el artículo 12.

No obstante, con la presente modificatoria, estas empresas solo tendrán la obligación de comunicar de manera previa al OSIPTEL y a las autoridades del centro poblado que procederá a retirar el TUP instalado por iniciativa propia, en la oportunidad que defina conforme a su decisión comercial. Por esta razón, ya no resulta necesario mantener la facilidad del periodo de prueba, con lo cual corresponde derogar el artículo 11 del Reglamento.

4.5.2. Creación y modificación de reglas de trámite

Esta propuesta generará la instauración de un nuevo régimen, en reemplazo del Periodo de Observación.

Ello conllevará a que el artículo 12 del vigente Reglamento sea sustituido por el régimen de sustitución o retiro antes propuesto. Asimismo, va a conllevar que se derogue el anexo 5 del Reglamento, en el cual se desarrollan las etapas y condiciones del Periodo de Observación.

5. ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA DE LAS OBLIGACIONES ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO

5.1. Objetivo

El objetivo de esta sección es evaluar las obligaciones referidas a la disponibilidad y continuidad del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales, 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

Mediante Resolución N° 069-2002-CD/OSIPTEL¹⁴, se aprobó el Reglamento sobre la continuidad en la prestación del servicio telefónico bajo la modalidad de teléfonos públicos en centros poblados rurales y su exposición de motivos, mediante el cual se establecieron las reglas para el control de la continuidad del servicio telefónico

¹⁴ Publicada en el diario oficial El Peruano, el 26 noviembre de 2002.



bajo la modalidad de teléfonos públicos instalados en centros poblados rurales, sustituido por el Reglamento (el Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad Rural, aprobado mediante Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL, el cual se encuentra vigente desde el 1 de enero de 2014), que precisamente es objeto de análisis.

El Reglamento fue concebido para flexibilizar las reglas antecesoras generadas en el año 2002 y promover el uso del TUP y la instalación de TUP en lugares en los que no había acceso a otros servicios.

Entre los cambios que efectuó el Reglamento, respecto de su antecesor, se encuentra el cambio del régimen de la continuidad del servicio, desglosándola en Continuidad para eventos críticos del estado del servicio en el centro poblado rural (ausencia del TUP, abandono del servicio, desinstalación, etc.) y en Disponibilidad, para eventos en donde los TUP se encuentran temporalmente fuera de servicio (hasta 180 días).

Este cambio se debió a que en las evaluaciones de cumplimiento del Reglamento aprobado mediante Resolución N° 069-2002-CD/OSIPTEL se advirtieron escenarios no contemplados y que devinieron en la imposibilidad de catalogar responsabilidad en las empresas operadoras que abandonaban el servicio o que teniendo la obligación de encontrarse en el centro poblado (por obligación expresa), no se encontraba instalado servicio alguno.

Sobre la base de esta problemática el Reglamento originó las referidas categorías en la falta de prestación del servicio, estableciendo una diferencia sustancial en la calificación ante su incumplimiento:

- Continuidad: su incumplimiento acarrearía ser sancionado con infracción muy grave por periodo anual.
- Disponibilidad: su incumplimiento acarrearía ser sancionado con infracción leve por cada centro poblado por periodo anual.

En cuanto a su alcance, el Reglamento, es aplicable para las empresas operadoras que cuentan con concesión para brindar el servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales y de preferente interés social, definidos por el Decreto Supremo N° 024-2008-MTC, incluyendo los que tengan esa condición y se encuentren en los Anexos 1A, 1B y 1C del Contrato de Concesión de Telefónica del Perú S.A.A. - Parte II, excluyéndose aquellos centros poblados que tengan y mantengan instalados teléfonos de uso público urbano, con una teledensidad superior al uno (1) por cada mil (1000) habitantes.

5.2.2. Planteamiento del problema

Considerando que el vigente Reglamento, cuya entrada en vigencia fue el 1 de enero de 2014, se ha considerado pertinente realizar una evaluación de eficiencia de las obligaciones relacionadas con el cumplimiento de la disponibilidad y continuidad de la prestación del servicio en centros poblados rurales, debido a que es una de las obligaciones que se ha supervisado por periodos anuales y ha conllevado a la imposición de diversas multas a los operadores que prestan el servicio de TUP.



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 centro poblado, y está definida como la proporción de tiempo, en cada año calendario, que el servicio brindado por la empresa operadora está operativo y accesible en los centros poblados rurales.

Asimismo, en el referido Reglamento se establece una lista taxativa de situaciones que consideran que el servicio se encuentra sin disponibilidad, las cuales están relacionadas a:

- (i) Cuando durante el horario de atención, el teléfono de uso público 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 teléfono público 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.

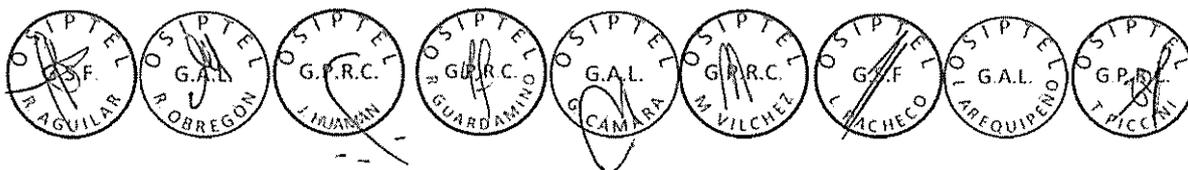
De otro lado, en cuanto a la continuidad, el Reglamento señala que la prestación del servicio deberá permanecer en el centro poblado de acuerdo a lo establecido tanto en su contrato de concesión como en el Reglamento, excepto cuando se cuente previamente con la autorización de la autoridad competente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

Asimismo, se establece una lista taxativa de situaciones que se consideran como falta de continuidad del servicio, las cuales se detallan a continuación:

- (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 centro poblado con un porcentaje tope por año calendario y una sanción leve por cada centro poblado, 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.

Lo que se observa es 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.

Entonces, se identifica que la continuidad viene a ser una agravante de la disponibilidad del servicio, lo que implica cuestionar si se requiere que existan dos conceptos separados 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 centro poblado. 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 centros poblados 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.

De acuerdo con los resultados de la Enaho¹⁵ del año 2017, la Enapres del 2017¹⁶ y la Erestel¹⁷ del 2016, se observa que el TUP ha experimentado un descenso sustancial desde el año 2007 tanto en términos de cantidad de usuarios como en tasa de uso. 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.

Además, 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. No obstante, para que se trate de un sustituto plenamente, requieren cumplirse condiciones idóneas de accesibilidad universal.

Dicho ello, se advierte que la disponibilidad de los TUP pudo haber sufrido un fuerte impacto debido al fuerte ingreso de la telefonía móvil. Pero también, debido a que para prestar el servicio de telefonía pública rural, las empresas requieren que en cada centro poblado haya algún encargado de atender el servicio, el cual asuma la responsabilidad de mantenerlo disponible dentro de su establecimiento para uso público.

Este modelo condiciona la disponibilidad del TUP a la atención que el encargado de atender el servicio del centro poblado establezca. Ello ata la responsabilidad de la empresa operadora con la decisión diaria que adopte el referido encargado.

Sin embargo, el encargado de atender el servicio carece de incentivos para mantener el servicio disponible por mucho tiempo, debido a que ello le impediría

¹⁵ Encuesta Nacional de Hogares.

¹⁶ Encuesta Nacional de Programas Presupuestales.

¹⁷ Encuesta Residencial de Telecomunicaciones.



realizar otras actividades que le generen mayores ingresos. Entonces, 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.

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 un fenómeno natural del mercado, que parece ser irreversible. De cara a ello, se encuentran los compromisos contractuales a los que están sujetas las empresas, compromisos esenciales, como la continuidad del servicio.

Precisamente este es el escenario en el cual, 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), generándose –sin intención alguna- que las empresas sean propensas a incurrir en infracción, pudiendo ser fácilmente susceptibles de incumplir la continuidad del servicio, de tal forma que la probabilidad que se incumpla en al menos un centro poblado rural con la falta de disponibilidad por más de 180 días es altamente probable.

Ahora bien, si la probabilidad de incurrir en infracción muy grave por un centro poblado 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 centro poblado o todos sus centros poblados, acarrea básicamente una sola infracción Muy Grave, lo que implicaría que basta que sea detectada que en un centro poblado rural incumple con la disponibilidad por más de 180 días para perder todo incentivo con relación a mantener disponibles sus demás centros poblados. Ello, porque su esfuerzo no será observado, ya que igualmente sería sancionada con infracción muy grave por uno, diez o cien centros poblados.

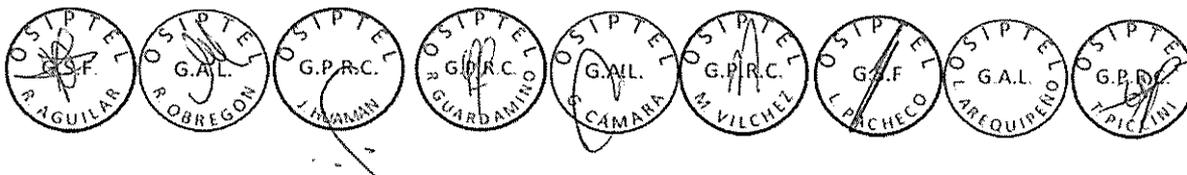
Dicho ello, se considera que el actual esquema de las obligaciones de disponibilidad y continuidad, como obligaciones separadas que devienen en infracciones independientes, ya no resultarían siendo proporcionales respecto de la actual condición de la prestación del servicio y no recogería la problemática, la cual no podría resolverse con la imposición de mayores multas, sino con otras medidas que no siendo punitivas, promuevan y dinamicen el sector rural y el acceso a los servicios de telecomunicaciones.

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° 2; 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.

Asimismo, según el cuadro N° 2, el incumplimiento por parte de las empresas operadoras que se encuentran dentro del alcance del Reglamento, es bastante recurrente, no pudiéndose colegir una corrección de la conducta o una adecuación a lo establecido en el marco normativo vigente.





OSIPTEL
Organismo Supervisor de Inversión Privada

INFORME

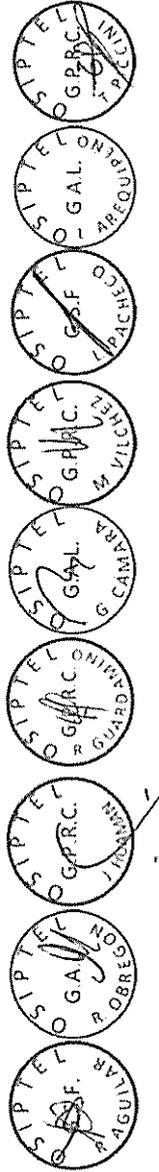
Página: 28 de 46

Cuadro N° 2

SANCIONES IMPUESTAS A LAS EMPRESAS QUE SE ENCUENTRAN DENTRO DEL ALCANCE DEL REGLAMENTO

Exp.	Empresa	Incumplimiento	Infraacción2	Sanción	Gravedad	Multas impuestas en UIT (*)
00007-2016-GG-GFS/PAS	GILAT TO HOME PERU S.A	Art 15.2 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral 6 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	(26) Amonestaciones	Leve	NA
00026-2016-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.2 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral 6 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	(22) Amonestaciones	Leve	NA
00026-2016-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.2 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral 6 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	(108) Multas	Leve	94.00
00008-2017-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.2 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral sexto del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(8) Multas	Leve	5.42
00008-2017-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.2 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral sexto del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(114) Amonestaciones	Leve	NA
00008-2017-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.3 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral quinto del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(8) Multas	Leve	4.75
00008-2017-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 15.3 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral quinto del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(148) Amonestaciones	Leve	NA
00057-2016-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 10 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral uno del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(35) Amonestaciones	Leve	NA
00057-2016-GG-GFS/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 10 Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral uno del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(308) Multas	Leve	348.2
00006-2017-GG-GFS/PAS	GILAT TO HOME PERU S.A	Art 15 Numerals 15.3 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral 5 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	(13) Amonestaciones	Leve	NA
00006-2017-GG-GFS/PAS	GILAT TO HOME PERU S.A	Art 15 Numerals 15.2 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	Numeral 6 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad y Continuidad	(8) Amonestaciones	Leve	NA
00024-2017-GG-GSF/PAS	GILAT TO HOME PERU S.A	Numeral 1 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	Numeral 1 del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	(2) Amonestaciones	Leve	NA
00017-2017-GG-GSF/PAS	TELEFONICA DEL PERU S.A.A	Art 10 Anexo 6 del Reglamento de Disponibilidad Rural	Primer numeral del Anexo 7 del Reglamento de Disponibilidad Rural	Multa	Leve	163.00

Fuente: Registro de Sanciones del OSIPTEL



5.2.3.2. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados en el servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales y de preferente interés social son los pobladores del Centro Poblado, 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 y OSIPTEL).

5.2.3.3. Ámbito de afectación

La aplicación de las obligaciones de disponibilidad y continuidad, establecidas en el Reglamento, tiene un ámbito rural, debido a que está dirigido a las empresas que proveen telefonía pública en centros poblados rurales 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 centro poblado con un porcentaje tope por año calendario y una sanción Leve por cada centro poblado, 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 podemos advertir que la reducción de la disponibilidad y por lo tanto, la baja importancia de su prestación en el centro poblado por parte del encargado de atender el servicio se deben al incremento de la cobertura móvil, tal como se señaló en la descripción del problema.

En efecto, pese a la expansión de la cobertura e incremento del acceso a telefonía móvil, aún existen pobladores que demandan y por ende valoran el servicio TUP. Si bien dicha cantidad tiende a ser menor cada año, el análisis realizado revela que aún si el acceso a la telefonía móvil fuera el 100% siempre existirá un grupo pequeño de consumidores que haga uso de un TUP. Concretamente, usando la Erestel 2016, se estima que de los 5'165,048 pobladores rurales de 12 años a más, 141,624 tienen una probabilidad igual o mayor al 50% de usar un TUP teniendo teléfono móvil¹⁸.

El punto precedente implica la existencia de dos tipos de consumidor: los que reemplazarán el uso de TUP por la telefonía móvil y los que seguirán demandando el TUP ya sea por un tema de preferencias, capacidad adquisitiva, calidad o disponibilidad de las coberturas tecnológicas asociados a los servicios de voz. La existencia de estas dos clases de consumidores implica la presencia de dos tipos

¹⁸ Es de señalar que la preferencia por el uso de un TUP teniendo un teléfono móvil también se puede encontrar en lugares como Lima, en donde pese a que existe una cobertura cercana al 100%, existe TUP en locales específicos en donde puede existir demanda: centros comerciales, aeropuerto, hospitales.

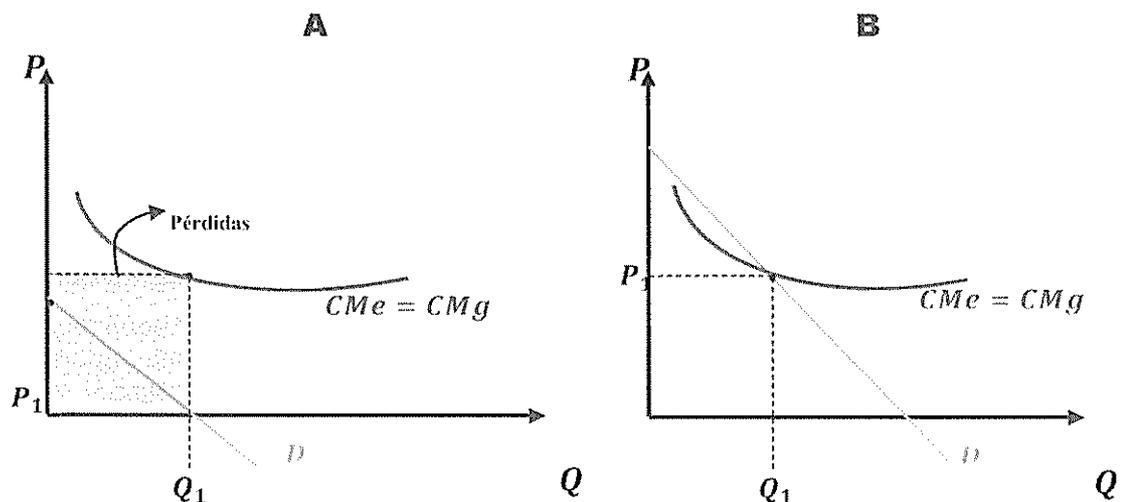


de demanda que determinan si es económicamente eficiente la continuidad o no del servicio TUP por centro poblado.

Por un lado, se tendrá zonas del tipo A (ver Figura N° 1) donde la demanda del servicio TUP se encuentra por debajo del costo de provisión del servicio y por ello la empresa no recupera sus costos. En este escenario, continuar con el servicio TUP resulta para el operador una estrategia dominada en comparación a la opción de corte del servicio y salir del centro poblado.

Por otra parte, se tendrá zonas del tipo B (ver Figura N° 1) donde las valorizaciones de los consumidores por el servicio TUP cubren el costo de abastecimiento asociado al servicio de voz y por tal la empresa recupera sus costos y genera beneficios, lo que hace que la opción de proveer el servicio TUP sea una estrategia dominante para la empresa operadora frente a la alternativa de suspender el servicio y dejar la localidad.

**Figura N° 1:
COSTOS DE PROVISIÓN Y VALORIZACIÓN DE LOS CONSUMIDORES**



Elaboración: OSIPTEL.

Ahora bien, cabe preguntarse sobre la variable que podría permitir diferenciar zonas del tipo A y del B. En esta línea, si bien las preferencias y la capacidad adquisitiva tienen algún rol, guardan el inconveniente de ser difícilmente observables por el regulador, pero sobretodo, tener una incidencia relativa o papel secundario, ya que el factor que habría motivado sustancialmente la reducción tanto de la tasa de uso como de la intensidad o frecuencia de consumo y gasto en el servicio TUP rural habría sido la llegada y expansión del servicio de telefonía móvil. Con ello, el mercado rural puede ser delimitado en zonas sin cobertura de telefonía móvil y ámbitos con cobertura móvil.

De esta forma, en las localidades rurales sin cobertura de telefonía móvil, las condiciones de mercado proveerían incentivos para que la empresa operadora siga prestando el servicio TUP. Así, para estas zonas no es necesario una reglamentación que imponga obligaciones de continuidad del servicio TUP.



Para los centros poblados rurales con cobertura de telefonía móvil, resultaría económicamente más eficiente que la empresa cierre o retire su servicio TUP. Sin embargo, la imposición de obligaciones de permanencia termina siendo una barrera a la salida que genera fuertes distorsiones a la eficiencia económica, ocasionando un costo o pérdida de bienestar social.

Asimismo, se puede considerar el hecho de que los pobladores del centro poblado rural con cobertura quieran comunicarse con centros poblados rurales que no cuenten con telefonía móvil y su único modo de acceso sea mediante el TUP. Si bien es cierto que los TUP reciben llamadas desde cualquier teléfono móvil, las empresas han optado por incluir restricciones a sus paquetes, de tal modo que su acceso es restringido.

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 si un centro poblado 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 centro poblado 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 como 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 establecida debe considerarse como aquella que promoverá la intensidad competitiva.

5.3. Objetivo de la intervención

5.3.1. Objetivo de la intervención

Incrementar la eficiencia normativa del Reglamento, a fin de que las acciones de supervisión y sanción alcancen una mayor capacidad disuasiva, sean más eficientes y eficaces.

5.3.2. Objetivos específicos

- Simplificar el marco normativo de la disponibilidad del servicio de telefonía de uso público, a fin de 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 de uso público 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 19° del citado Reglamento que, 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 en el Reglamento:

- Alternativa 1: Mantener la regulación vigente (no intervención)
- Alternativa 2: Unificar el régimen de la continuidad y la 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 centros poblados rurales actualmente vigentes, tal como están, sin necesidad de implementar una actualización de sus disposiciones, ni de realizar actividades adicionales de modificación, sustitución o derogación

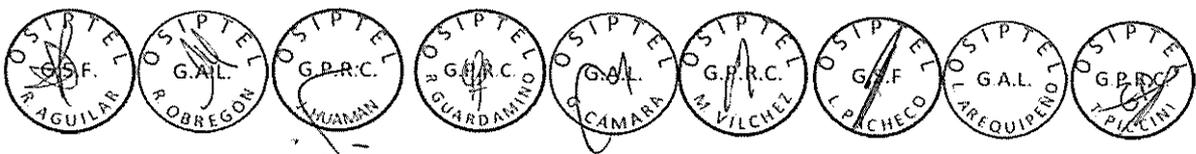
Ventajas y desventajas

- **Conceptualización de la disponibilidad y continuidad**

El Reglamento establece a lo largo de su Título II, el régimen de la disponibilidad al cual se rigen los TUP instalados en centros poblados rurales. Mientras que en el título VI se establece el Régimen de la Continuidad Rural.

Si se mantiene la regulación tal cual, dichas disposiciones permanecerían vigentes, lo que generaría que las evaluaciones en curso y las que se inicien, mantengan 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.

Cabe precisar que estas conceptualizaciones, como están expresadas en el reglamento, 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. Sin embargo, mantenerlos como tales, pueden generar concursos de infracciones, problemas de predictibilidad, para lo cual el instructor tendría que recurrir a los principios administrativos para sanear dichas limitaciones.



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

En cuanto a la reducción de la disponibilidad del servicio por la baja importancia del TUP ha generado la disminución de la rentabilidad en este negocio. Las empresas generan bajo tráfico por la prestación del servicio.

Como se indicó líneas arriba, la empresa tiene que buscar un socio estratégico en el centro poblado, que es conocido como encargado de atender el servicio, quien hace las veces de prestador del servicio, quien por su labor es recompensado con un porcentaje del dinero que se obtiene por atender.

Sin embargo, este modelo tiene múltiples problemas, desde el hecho que los encargados de atender el servicio no tienen incentivos económicos (dado que la prestación del TUP no es rentable) hasta el hecho que las empresas deben realizar más inversiones de las rentas que pueden recibir.

Dentro de este contexto, mantener la regulación sobre la disponibilidad va a generar que las empresas tengan una alta probabilidad de ser sancionadas tanto por incumplir con la disponibilidad y por la continuidad del servicio, siendo susceptibles de ser sancionadas por montos tan elevados que su nivel de acción se reduzca a permanecer en incumplimiento de la prestación.

Así se puede advertir que mediante el presente esquema 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: Simplificar las obligaciones en torno al concepto de disponibilidad.

Descripción

Implicaría realizar un proceso de reforma de las vigentes disposiciones normativas del Reglamento de la Disponibilidad y Continuidad Rural. Esto implicaría realizar actividades de modificación, sustitución y derogación de específicas disposiciones del referido reglamento.

Ventajas y desventajas

- **Conceptualización de la disponibilidad y continuidad**

Unificar la continuidad y la disponibilidad consiste en un proceso mediante el cual, las obligaciones que actualmente se encuentran en los artículos 3 a 10, así como el artículo 18, sean reformados para generar una sola disposición referida a la disponibilidad, la misma que incluya como causales de incumplimiento, aquellas que anteriormente eran las causas para incumplir la continuidad del servicio, tal como estaba conceptualizada en el reglamento.

Si se procede a realizar este cambio, se espera que genere una ventaja significativa en 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 retiro del servicio, abandono, mantenerse fuera de servicio, entre otros, deviene en ser calificado, 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.

Si se procede a realizar este cambio, se espera que genere una ventaja significativa en 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 retiro del servicio, abandono, mantenerse fuera de servicio, entre otros, deviene en ser calificado, 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.

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 Multicriterio¹⁹; 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 o atributos:

- **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.

¹⁹ 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:

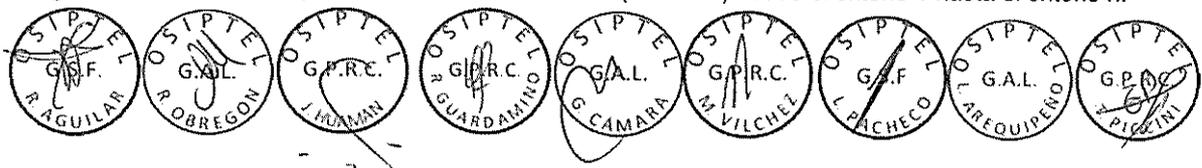
- Criterios o atributos: son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles.
- Ponderaciones: son los pesos (importancia relativa) que se le otorgará a cada atributo de tal forma que la calificación para un determinado criterio o atributo sea más o menos relevante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

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

Donde w_1, \dots, w_n representan las ponderaciones y s_{i1}, \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 .



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.

- **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. En consecuencia la calificación de cada criterio tendrá una ponderación de 0.25.

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

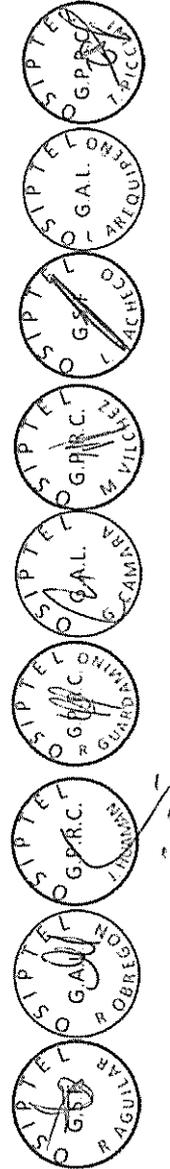
- Calificación -1: Menor calificación.
- Calificación 0: Neutral.
- Calificación +1: Mayor calificación.

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



Cuadro N° 3: Matriz de análisis de alternativas

Atributo	Alternativa 1: No intervenir <u>BAJA</u>	Alternativa 2: Unificación de disponibilidad y continuidad <u>MODERADA</u>
Probanza administrativa	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 OSIPI TEL que es por continuidad. En tal sentido, la empresa y el OSIPI TEL tenderían a discrepar sobre la infracción cuando el servicio no esté operativo alrededor de 180 días.	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 se disminuirían a la discusión de la ocurrencia o no del hecho.
Idoneidad de la multa	<u>MODERADA</u> 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.
Accesibilidad del servicio	<u>ALTA</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>ALTA</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.
Predictibilidad	<u>BAJA</u> 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 OSIPI TEL de detectar la infracción.	<u>MODERADA</u> 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 OSIPI TEL de detectar la infracción.

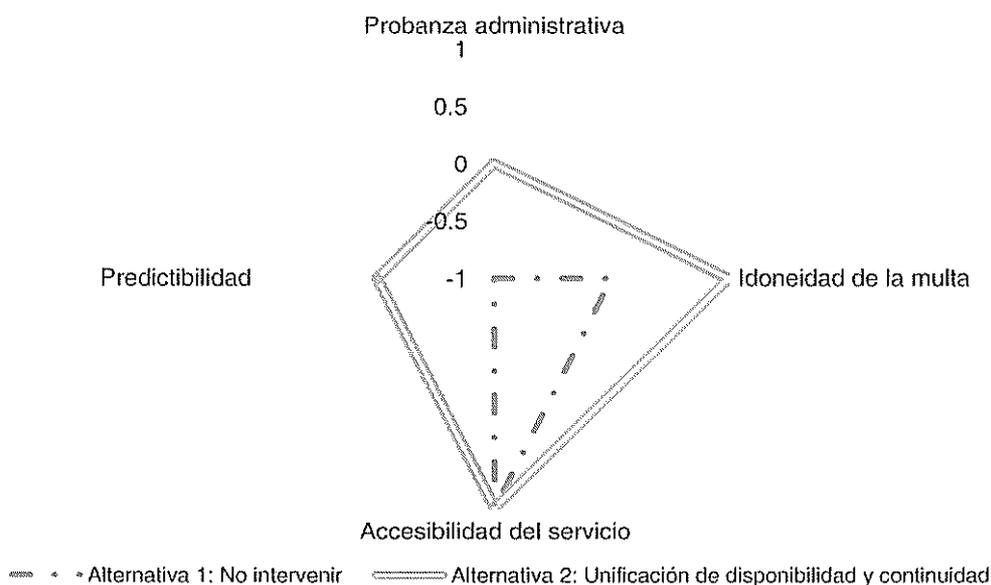


De acuerdo al análisis antes efectuado, se obtiene el siguiente cuadro de calificaciones:

Cuadro N° 4: 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
Calificación Final	-0.25	0.50	

Gráfico N° 5: 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.

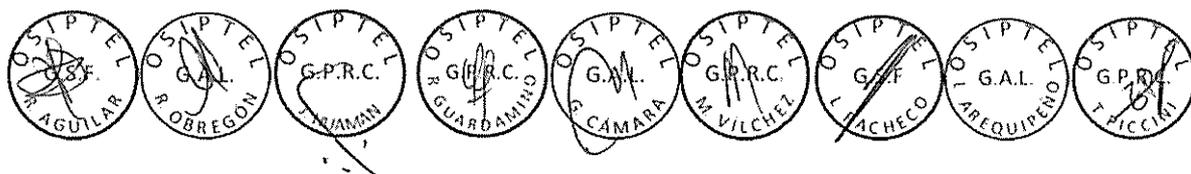
5.5. Aplicación de las alternativas

5.5.1. Aplicación de la solución

De acuerdo con los datos obtenidos en la sección anterior, se ha optado por aquella alternativa que resulta más ventajosa en un escenario de modificación de las disposiciones del Reglamento que actualmente se encuentran vigentes. En virtud a ello, se detalla las siguientes propuestas de solución:

5.5.1.1. Modificación del objetivo del Reglamento

Con esta propuesta, se redefine el objetivo del Reglamento acotándolo únicamente a la disponibilidad del servicio, debido a que, como se ha justificado anteriormente, la continuidad formaría parte de la disponibilidad del servicio.



Al modificarse el objetivo del reglamento, se considera pertinente modificar el nombre del reglamento.

En el proyecto normativo se ha contemplado la modificación del artículo 1 y en la resolución que apruebe las modificatorias, se establezca expresamente el cambio del nombre del Reglamento, limitándose a hacer referencia a la disponibilidad en la prestación del servicio en centros poblados rurales.

La propuesta de objetivo es la siguiente:

“Artículo 1. OBJETIVO

El presente Reglamento tiene por objetivo establecer las condiciones mínimas para la prestación del servicio de telefonía de uso público en los centros poblados rurales y de preferente interés social, de manera que las empresas operadoras cumplan con la disponibilidad del servicio”.

5.5.1.2. Modificación de los criterios para determinar la disponibilidad del servicio

Se considera necesario que los criterios para determinar la situación de no disponibilidad se simplifiquen, a fin de facilitar las acciones de supervisión.

En ese sentido, solo cuando el TUP no pueda ser utilizado por factores relativos a su operatividad, ha sido restringido en su uso, ha sido desmontado o devuelto por el encargado, se considerará que no hay disponibilidad. Para tal fin, se propone modificar el artículo 4 del Reglamento en los siguientes términos:

“Artículo 4. SERVICIO DE TELEFONIA DE USO PÚBLICO SIN DISPONIBILIDAD

4.1. Se entenderá 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 por factores relativos a su operatividad o cuando se impida o restrinja la utilización del servicio.*
- b. Si la empresa operadora desmonta su infraestructura del lugar de instalación o se dé la devolución del teléfono público por parte del encargado, salvo que se disponga su sustitución o retiro, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12.*

4.2. 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 culminación de dicha condición y/o ésta sea verificada por el OSIPTEL a través de una acción de supervisión.

4.3. Para los casos en que el OSIPTEL tome conocimiento de un servicio sin disponibilidad a través de otros medios, tales como comunicación del encargado, autoridad del centro poblado o de los usuarios, entre otros, 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.”

5.5.1.3. Modificación de artículos que hacían referencia a la continuidad del servicio

Por otra parte, se está modificando el artículo 9 del Reglamento referido al mantenimiento del teléfono de uso público rural, en tanto el incumplimiento de los plazos ya no se está considerando como supuesto de “sin disponibilidad”:

“Artículo 9. MANTENIMIENTO PREVENTIVO, MEJORAS TECNOLÓGICAS Y/O REUBICACIÓN DEL SERVICIO

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.

Las interrupciones del teléfono de uso público generadas como consecuencia de los trabajos de mantenimiento preventivo, mejoras tecnológicas y/o reubicación del servicio, deben ser comunicadas al OSIPTEL, cumpliendo con las condiciones previstas en el Anexo 2.”

Asimismo, se está precisando la redacción del artículo 16 del Reglamento, considerando que la propuesta es no regular la continuidad sino solo la disponibilidad del servicio de telefonía de uso público rural:

“Artículo 16. NÚMERO TELEFÓNICO GRATUITO PARA REPORTES

- 16.1. *La empresa operadora contará con un número telefónico gratuito para la atención de los usuarios del servicio de telefonía de uso público en los Centros Poblados Rurales, a través del cual se podrán efectuar los reportes telefónicos sobre la disponibilidad, tales como incumplimiento del horario de atención, inoperatividad del servicio, desabastecimiento de medios de pago distintos de monedas, retiro, en situación abandono, entre otros.*
- 16.2. *La empresa operadora asignará a cada llamada un código correlativo de reporte, debiendo grabarla y conservarla en una base de datos, indicando la fecha en que se generó el reporte o reclamo, el código asignado, la clasificación por motivo de reporte y la fecha de solución, de ser el caso.*
- 16.3. *En los casos donde la generación del reporte se deba a la falta de disponibilidad del servicio, el tiempo sin disponibilidad se cuenta desde la fecha que se generó el reporte hasta su solución, la cual debe estar debidamente sustentada. En caso la empresa operadora no reportare la fecha de solución, se asume que se mantiene la no disponibilidad del servicio, salvo que el OSIPTEL verifique lo contrario.*



- 16.4. 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 reportado; esta respuesta debe estar disponible al usuario a través del número gratuito.
- 16.5. Los reportes y reclamos relativos a la no disponibilidad del servicio por problemas de calidad serán evaluados bajo las disposiciones de la norma de atención de reclamos aprobada por el OSIPTEL”.

5.5.1.4. Derogación de artículos referidos a la disponibilidad y continuidad

Como parte de la propuesta, se está derogando los artículos 7, 8 y 18. Así como el numeral 15 del Anexo 1 del Glosario de Términos del Reglamento, debido a que han dejado de cumplir su objetivo y se encuentran intrínsecos dentro de la obligación de disponibilidad del servicio:

“Artículo 7. TIEMPO SIN DISPONIBILIDAD DEL SERVICIO POR INTERRUPTON DEL PORTADOR O FALTA DE ENERGIA ELÉCTRICA

El tiempo sin disponibilidad debido a una interrupción del servicio portador será excluido siempre que la empresa operadora presente como sustento el reporte de avería efectuado a la empresa portadora y se confirme la no atribución de responsabilidad de la empresa operadora.

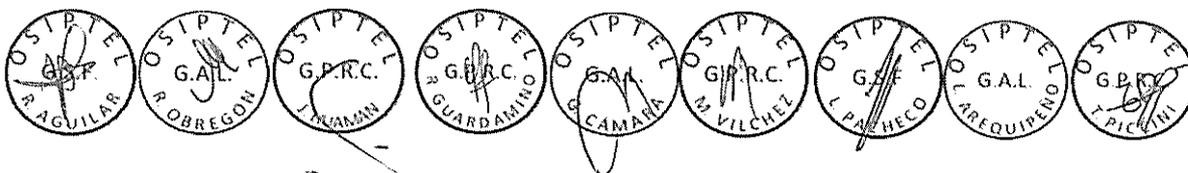
El tiempo sin disponibilidad debido a una interrupción del servicio de energía eléctrica, será excluido siempre que la empresa operadora acredite que dicha interrupción no le es atribuible.”

“Artículo 8. TIEMPO SIN DISPONIBILIDAD POR REPARACIÓN DEL EQUIPAMIENTO

El tiempo utilizado en la reparación del equipamiento por fallas atribuibles a la empresa operadora no es excluyente. Sin embargo, se descontará el término de la distancia, siempre que la reparación haya sido en campo y sea acreditada por la empresa operadora con la respectiva Boleta de Servicio, la cual debe cumplir como mínimo con las especificaciones señaladas en el Anexo 2.”

Al respecto, estos artículos hacen referencia a causales de una condición fuera de servicio que repercute en el incumplimiento de la disponibilidad del servicio. Dichas causales de la falta de disponibilidad pueden ser incumplimientos si es que la empresa operadora no acredita que no le son atribuibles.

Par tal razón, se considera conveniente que sean eliminados como disposición, debido a que es la empresa operadora la que tiene la carga de la prueba, indistintamente del modo y la forma como sea la acreditación, en su valoración se advertirá si la falta de disponibilidad del servicio le es imputable o no.



“Artículo 18. CONTINUIDAD E IMPEDIMENTO DE RETIRO DEL SERVICIO

La prestación del servicio deberá permanecer en el centro poblado de acuerdo a lo establecido tanto en su contrato de concesión como en el presente Reglamento, excepto en el caso que cuente previamente con la autorización de la autoridad competente para retirar o trasladar el servicio.

Si la empresa operadora desmonta su infraestructura del lugar de instalación o en caso la mantenga sin brindar el servicio al público usuario, o se dé la devolución del teléfono público por parte del encargado, dejando de prestar el servicio por un tiempo menor a ciento ochenta (180) días calendario, dicho lapso será considerado como servicio sin disponibilidad, de acuerdo al literal d) del artículo 4 del presente Reglamento. De igualar o exceder dicho plazo, se considera incumplimiento de la continuidad del servicio.”

Sobre la derogación de este artículo, es oportuno manifestar que sustancialmente la obligación pasa a formar parte de la obligación de disponibilidad, de tal modo que conviene que sea eliminado del ordenamiento jurídico.

5.5.1.5. Régimen de Infracciones y Sanciones

La modificación del Régimen de Infracciones y Sanciones, está relacionada con los cambios que se sugieren implementar en las obligaciones referidas a la disponibilidad y continuidad del servicio (y sus disposiciones vinculadas).

Dichas modificaciones forman parte de la propuesta de solución y se aprecian en la aplicación de la solución.

Sin perjuicio de lo indicado anteriormente, se ha podido apreciar que el actual régimen de infracciones y sanciones mantiene un esquema punitivo de alto grado de exigibilidad para diversas obligaciones que son de difícil cumplimiento y también de verificación, no obstante ello, se podría recurrir a la adopción de otras medidas de menor punición considerando el tipo de obligación, así como el grado de complejidad para su verificación.

Este es el caso de la exigencia de informar mediante la colocación de carteles el horario de atención de los locales donde se encuentran instalados los TUP, no obstante ello, considerando el tipo de obligación se debería evaluar la pertinencia de mantener o variar su tipificación, recogiendo las experiencias advertidas como parte de las acciones de verificación del OSIPTTEL.

Frente a estas condiciones, es oportuno que el Régimen de Infracciones y Sanciones se modifique y, de este modo, se acople a un esquema de cumplimiento eficaz. Nótese que el objetivo de las exigencias que se han propuesto en el régimen protegido por el Reglamento, se debe priorizar el cumplimiento oportuno de las obligaciones.

Por lo expuesto en este numeral, se considera que la opción regulatoria específica debe implicar:

- Modificar el régimen de infracciones y sanciones acorde a las modificaciones que se realicen en cuanto a las obligaciones de disponibilidad y continuidad,



así como aquellas referidas a las disposiciones para viabilizar el periodo de observación.

- Modificar el régimen de infracciones y sanciones, en todo cuanto corresponda, para garantizar la eficacia del cumplimiento de las reglas previstas en el Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad Rural.

Cabe señalar que dicha modificación debe ser planteada como una sustitución del Régimen de Infracciones y Sanciones vigente.

**“ANEXO 7
RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES**

	INFRACCIÓN	SANCIÓN
1	<p><i>La empresa operadora que mantenga un centro poblado sin disponibilidad, un período consecutivo o alternado, cuyo porcentaje del tiempo sin disponibilidad en un año calendario sea mayor al ocho por ciento (8%), conforme a los parámetros que se establecen en el Anexo 6, incurrirá en infracción leve.</i></p> <p><i>La evaluación será anual y, en caso se determine su incumplimiento se impondrá una sanción por cada centro poblado evaluado.</i></p>	LEVE
2	<p><i>La empresa operadora que no remita al OSIPTEL, el reporte de tráfico y el reporte de ocurrencias en las condiciones establecidas en el artículo 13, incurrirá en infracción leve.</i></p>	LEVE
3	<p><i>Incurrirá en infracción leve, la empresa operadora que no cumpla con lo dispuesto en el artículo 16, en lo referente a:</i></p> <p align="center">(i) <i>Contar con un número telefónico gratuito para la atención de los usuarios del servicio de telefonía de uso público en los Centros Poblados Rurales.</i></p> <p align="center">(ii) <i>Asignar a cada llamada un código correlativo de reporte, así como grabarla y conservarla, en los términos establecidos en el numeral 16.2; y/o,</i></p> <p align="center">(iii) <i>Atender y resolver el reporte de los usuarios, en los términos establecidos en el numeral 16.4.</i></p> <p><i>La evaluación será anual y, en caso se determine el incumplimiento de cualquiera de los numerales señalados, se impondrá una sanción.</i></p>	LEVE
4	<p><i>La presentación de información falsa, incompleta o inexacta, respecto de la información proporcionada por la empresa operadora en el cumplimiento del presente Reglamento, será evaluada de acuerdo a lo previsto en el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, por cada periodo anual.</i></p>	



5.5.2. Creación y modificación de reglas de trámite

De conformidad con las soluciones planteadas, se crean, modifican o eliminan las siguientes reglas:

- Se han modificado los supuestos y se han eliminado disposiciones para que la disponibilidad del servicio sea calificada de forma predictiva y sin que genere mayor incertidumbre.
- Se está modificando el Régimen de Infracciones y Sanciones del Reglamento. Bajo el nuevo esquema de “sin disponibilidad”, se está precisando que la evaluación de la obligación de disponibilidad, tal y como está indicado en el Anexo 6 del Reglamento, considera un período consecutivo o alternado, dentro del periodo de evaluación anual. El referido incumplimiento se mantiene como infracción leve.

De otro lado, se está reduciendo las obligaciones consideradas como infracciones, y se está variando la redacción de algunas tipificaciones.

6. OTROS CAMBIOS NORMATIVOS

Se está modificando el artículo 15 del Reglamento referido al Horario de Atención de los teléfonos de uso público, en lo relativo a:

- (i) Se precisa que la aprobación de un horario de atención menor a doce (12) horas será realizada por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización.
- (ii) Se está eliminado la obligación de colocar un cartel con el horario de atención.

El artículo propuesto es el siguiente:

“Artículo 15. HORARIO DE ATENCIÓN

15.1. El horario de atención no será menor a doce (12) horas diarias, pudiendo ser segmentado o por bloques, entre las 06:00 y las 22:00 horas. Excepcionalmente, la empresa operadora podrá solicitar, para los centros poblados que lo ameriten, un horario de atención menor al establecido, hasta un mínimo de seis (6) horas diarias. Dicha solicitud debe estar debidamente sustentada y será autorizada por la Gerencia de Supervisión y Fiscalización del OSIPTEL. No podrán existir diferentes horarios de atención de los locales en un mismo centro poblado.

15.2. 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. Sólo en estos casos, las horas sin atención, comprendidas entre el inicio y fin de las supervisiones en campo realizadas por el OSIPTEL no se tomarán en cuenta para efectos del cómputo del tiempo sin disponibilidad.



15.3. En los casos de los locales sin atención, el OSIPTEL comunicará dicha situación a la empresa operadora a fin que ésta informe y acredite la real situación del servicio. Si la empresa operadora no puede determinar la fecha de inicio será considerada desde la primera hora del día siguiente a la fecha de detectado el incumplimiento del horario de atención y se extenderá hasta que la empresa operadora comunique el cese de dicha condición, con el sustento respectivo.

15.4. En caso se produzcan situaciones de emergencia, la empresa operadora garantizará la disponibilidad del servicio, aún fuera del horario de atención”.

Se está sustituyendo en el artículo 6 del Reglamento, la relación del tiempo sin disponibilidad con el desabastecimiento de medios de pago, y se está planteando la obligación de la empresa operadora de mantener abastecido el local de atención con dichos medios de pago. El artículo propuesto es el siguiente:

“Artículo 6. ABASTECIMIENTO DE TARJETAS DE PAGO

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, deberá mantener abastecido el local de atención con dichos medios de pago”.

7. DIFUSIÓN Y PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES INTERESADOS

La aprobación del presente proyecto de modificación del Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales se realizará con la participación de todos agentes interesados, conforme al siguiente cronograma de actividades:

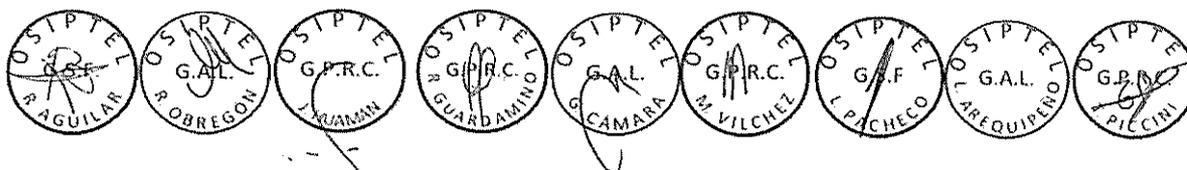
Cuadro N°5:

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividad	Calendario
1) Publicación para comentarios	Hasta el 10 de enero de 2019
2) Plazo para recepción de comentarios	Hasta el 25 de enero de 2019
3) Fecha de Audiencia Pública	Hasta el 8 de febrero de 2019
4) Publicación de la Resolución Final	Hasta el 17 de marzo de 2019

8. 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 y recomendaciones:



- 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 ese sentido, el crecimiento de la telefonía móvil en las áreas rurales en los últimos cuatro años, ha generado que el uso del servicio de telefonía de uso público en dichas áreas se haya reducido de manera sistemática y a niveles considerables, debido a que dichas áreas rurales cuentan con cobertura de telefonía móvil.
- Así, entre el 2014 y 2017, el porcentaje de personas que usaron un TUP alguna vez en el mes ha pasado de 63.2% a 56% en las zonas con cobertura de telefonía pública rural; y de 54.5% a 46.3% en las zonas con cobertura de telefonía móvil.
- Ello ha implicado que las empresas proveedoras de telefonía de uso público rural requieren mayores facilidades para el cumplimiento de sus compromisos contractuales, sin que ello implique que las áreas rurales dejen de contar con el acceso al servicio de telecomunicaciones.
- Considerando el análisis efectuado a la aplicación de las reglas previstas en el actual Reglamento sobre la disponibilidad y continuidad, se advierte la necesidad de modificarlas con el fin de obtener resultados más eficientes tanto en la provisión del servicio, como en la accesibilidad por parte de los pobladores de los centros poblados rurales.

Considerando estas premisas, se recomienda lo siguiente:

- Establecer un régimen de sustitución o retiro del servicio TUP, sujeto al cumplimiento por parte de las empresas operadoras responsables de la prestación, de determinadas condiciones, tal como se propone en el análisis del presente informe.
- Modificar las reglas relacionadas con las obligaciones de disponibilidad y continuidad, con el objeto de optimizar su cumplimiento.
- Como consecuencia de lo anterior, es recomendable derogar los artículos 7, 8, 11 y 18, el Anexo 5 y el numeral 15 del Anexo 1 –Glosarios de Términos del Reglamento sobre la Disponibilidad y Continuidad en la prestación del servicio de telefonía de uso público en centros poblados rurales, aprobado por Resolución N° 158-2013-CD/OSIPTEL.

Finalmente, se recomienda elevar el presente informe a fin que el Consejo Directivo, de considerarlo pertinente, apruebe la publicación para comentarios del proyecto de modificación del Reglamento sobre Disponibilidad y Continuidad Rural.

