

N° 00104-OAJ/2022

A	:	RAFAEL EDUARDO MUENTE SCHWARZ PRESIDENTE EJECUTIVO
ASUNTO	:	COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY N° 1433-2021-CR: “LEY QUE PROMUEVE LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL ACCESO LIBRE Y GRATUITO A INTERNET”
REFERENCIA	:	OFICIO N° 0781-2021-2022-CTC/CR
FECHA	:	28 de marzo de 2022

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR	ABOGADO ESPECIALISTA EN TEMAS DE INTERCONEXIÓN	STEFANI BLAS OCHOCHOQUE
	COORDINADOR DE COSTOS E INTERCONEXIÓN (e)	RAÚL ESPINOZA CHÁVEZ
REVISADO POR	COORDINADORA DE LA SECRETARÍA TÉCNICA	ADY GABRIELA LAU DEZA
	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CÓRDOVA
APROBADO POR	DIRECTORA DE LA OFICINA DE ASESORÍA JURÍDICA (e)	MÓNICA ROXANA OROZCO MATZUNAGA



I. OBJETO

El presente informe tiene por objeto analizar el **Proyecto de Ley N° 1433/2021-CR** (en adelante, el Proyecto de Ley), denominado **“Ley que promueve la inversión pública para el acceso libre y gratuito a internet”** presentado por el congresista Esdras Ricardo Medina Minaya, miembro del Grupo Parlamentario “Renovación Popular”, ante las Comisiones de Presupuesto y Cuenta General de la República y Transportes y Comunicaciones.

II. ANTECEDENTE

Mediante Oficio N° 0781-2021-2022-CTC/CR recibido el 14 de marzo de 2022, el Congresista Alejandro Soto Reyes, en su calidad de Presidente de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Presidente Ejecutivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), opinión institucional respecto al Proyecto de Ley.

III. ANÁLISIS

3.1 Comentarios Generales

De manera preliminar, se considera importante indicar que el servicio de acceso a internet se soporta sobre un esquema de conectividad integrado por varios componentes. Así, la prestación de dicho servicio requiere de acciones respecto a los puntos de intercambio de tráfico locales o IXP¹, centro de datos para alojar los contenidos, la conectividad internacional, entre otros, que aseguren un adecuado ecosistema del acceso a internet.

En ese sentido, la prestación del servicio de acceso a internet no solamente se circunscribe a la contratación de dicho servicio; sino que debe tenerse en cuenta la oferta del mismo, así como la infraestructura desplegada. Siendo ello así, cobra relevancia la expansión de la infraestructura² de las redes que brindan este servicio público, particularmente, las facilidades para su despliegue ordenado especialmente en las zonas carentes de servicios.

Así, este Organismo Regulador si bien saluda el objetivo de la iniciativa legislativa del Congreso de la República orientada a la promoción del servicio de acceso a internet considera que la misma requiere de una mayor evaluación atendiendo al contexto en particular de cada región, considerando la demanda y oferta disponible del servicio público.

Sin perjuicio de lo expuesto, este Organismo Regulador procede a formular sus comentarios relativos al Proyecto de Ley.

3.2 Comentarios Específicos

¹ Internet Exchange Point, o también llamados NAP – Network Access Point

² Al respecto, se debe tener en cuenta que si bien la Ley para la Expansión de Infraestructura en Telecomunicaciones, Ley N° 29022 permitió crear un régimen de instalación automática de infraestructura de telecomunicaciones, algunas municipalidades continuarían imponiendo barreras para el despliegue de infraestructura, en tanto, dichas Autoridades Locales y/o Regionales no permitirían el tendido de cableado aéreo, obstaculizando inclusive las labores de mantenimiento y de atención de averías, así como el despliegue de nueva infraestructura, problemática que tiene mayor incidencia en zonas alejadas o zonas rurales.



3.2.1 Sobre los artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley

Al respecto, la Fórmula Legal se encuentra bajo los siguientes términos:

“Artículo 1.- Autorízase al Gobierno Central para que, en el presupuesto de la nación, efectúe las propuestas y modificaciones necesarias para que los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, puedan destinar parte de su presupuesto anual para la adquisición de servicios masivos de internet.”
[Subrayado agregado]

“Artículo 2.- El uso de internet que contraten las autoridades locales y regionales, se destinará básicamente para las sedes regionales, municipales, judiciales, centros comunitarios, instituciones educativas, hospitales y centros de salud, espacios públicos, plazas centrales y barrios necesitados, espacios culturales públicos (museos, teatros, centros culturales y comerciales), pasajes peatonales, avenidas y calles emblemáticas.”
[Subrayado agregado]

El Proyecto de Ley propone que los Gobiernos Regionales y Locales destinen parte de su presupuesto para la contratación del servicio de acceso a Internet, y que dicho servicio sea puesto a disposición de otras entidades públicas como, por ejemplo: sedes judiciales, instituciones educativas, hospitales, centros de salud, espacios culturales públicos (museos, teatros, etc.). En ese sentido, siendo que estas últimas instituciones, de acuerdo al sector específico al que pertenecen, también cuentan con presupuesto público asignado para la contratación de servicios, podría generarse una duplicidad en la asignación de los fondos públicos.

De otro lado, con relación al porcentaje del presupuesto anual que los Gobiernos Regionales y Locales destinarían para la adquisición de servicios masivos de acceso a Internet, así como respecto a los términos “espacio público” y “barrios necesitados” a los que se refiere el artículo 2; se sugiere delimitar el alcance de dichos términos; así como contemplar, en la reglamentación de la propuesta normativa, las precisiones correspondientes acerca del porcentaje del presupuesto anual a ser destinado, que viabilicen su eventual aplicación.

3.2.2 Sobre el artículo 3 del Proyecto de Ley

Al respecto, la Fórmula Legal se encuentra bajo los siguientes términos:

“Artículo 3.- Los gobiernos Locales y Regionales, programarán las licencias a todo establecimiento privado como centros recreacionales o de esparcimiento, museos, teatros, cines, centros culturales y centros comerciales, a fin que tengan internet de banda ancha que preste un servicio óptimo e idóneo de acceso al internet de uso gratuito para sus empleados y personas que acudan a sus instalaciones.”
[Subrayado y énfasis agregado]

De manera preliminar, es relevante señalar que la gratuidad del acceso a Internet ha sido materia de opinión por parte de este Organismo Regulador –a través de los



Informes N° 113-GAL/2020³ y 151-GAL/2020⁴ respecto a otros Proyectos de Ley formulados por el Congreso de la República; precisándose que, el acceso a dicho servicio público no debe entenderse ni implica que su provisión sea de manera gratuita, en tanto las tarifas por la prestación del servicio coadyuvan en el despliegue y mantenimiento de las redes e infraestructura de telecomunicaciones.

Ciertamente, el artículo 40⁵ del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, en concordancia con el artículo 23⁶ de su Reglamento, establece que la prestación de los servicios públicos de telecomunicaciones, que incluyen el servicio público de acceso a Internet, se encuentran sujetos a una contraprestación económica, esto es, una tarifa⁷.

En ese sentido, en el Proyecto de Ley no se precisa cómo se garantizaría la gratuidad del acceso del servicio de internet en los establecimientos privados, teniendo en cuenta que, tratándose de un servicio público, su prestación por las empresas operadoras está sujeta a una determinada contraprestación; salvo que se refiera a una subvención estatal que no se indica expresamente, ni tampoco se detalla cuáles serían los criterios que permitan viabilizar, efectivamente, la propuesta normativa.

Finalmente, este Organismo Regulador recomienda revisar y/o precisar los términos “servicio óptimo e idóneo”; o, en su defecto, considerar criterios específicos que determinen tales condiciones en la prestación del servicio de acceso a internet al que se refiere el Proyecto de Ley.

3.3 Sobre la Exposición de Motivos

De manera preliminar, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, Ley N° 26889 dispone que:

“Artículo 2.- DE LOS PROYECTOS DE LEY

Los Proyectos de Ley deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos.”

[Énfasis y subrayado agregado]

³ Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/tp4ff22w/pl-5600-2020-cr.pdf>

⁴ Disponible en: <https://www.osiptel.gob.pe/media/v5fi5qsw/pl-5685-2020-cr.pdf>

⁵ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC y sus modificatorias.

⁶ Aprobado mediante Decreto Supremo N° 020-2007-MTC y sus modificatorias.

⁷ TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES

“Artículo 40.- Serán considerados servicios públicos de telecomunicaciones aquellos servicios declarados como tales en el reglamento de esta Ley, que estén a disposición del público en general y cuya utilización se efectúe a cambio del pago de una contraprestación. Su prestación será normada por la presente Ley y podrá ser reglamentada cuando por las características del servicio ello fuere necesario.

Los servicios portadores serán considerados necesariamente servicios públicos”.

[Subrayado agregado]

TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO GENERAL DE LA LEY DE TELECOMUNICACIONES

“Artículo 23.- Definición de servicios públicos

Son servicios públicos aquellos cuyo uso está a disposición del público en general a cambio de una contraprestación tarifaria, sin discriminación alguna, dentro de las posibilidades de oferta técnica que ofrecen los operadores.

(...)”

[Subrayado agregado]



Por su parte, el Reglamento de la referida Ley⁸ establece lo siguiente:

“Artículo 2.- Exposición de motivos.

*La exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa, con una explicación de los aspectos más relevantes y un resumen de los antecedentes que correspondan y, de ser el caso, de la legislación comparada y doctrina que se ha utilizado para su elaboración.
(...)”*

[Énfasis y subrayado agregado]

“Artículo 3.- Análisis costo beneficio.

*3.1. El análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.
(...)”*

[Énfasis y subrayado agregado]

En el presente caso, el Análisis Costo Beneficio respecto al Proyecto de Ley se encuentra bajo los siguientes términos:

“IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa respecto al análisis de costo beneficio, debe diferenciar:

- a) *Respecto a la ejecución de la presente norma para que los establecimientos privados brinden de forma obligatorio los servicios de internet gratuito en sus instalaciones, no conlleva mayor gasto público al Estado.*
- b) *Respecto a la ejecución de la presente norma para los establecimientos públicos y entidades del Estado que deberán de instalar puntos de internet con banca ancha que presten servicios idóneos de internet gratuito en sus instalaciones, si importa costo y presupuesto estatal, lo que se compensara con el derecho fundamental de todo ciudadano de obtener del Estado el acceso a la información por medios digitales, logrando así resarcir el gasto con el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos en especial en aras de lograr disminuir la brecha digital y analfabetismo digital.”*

Al respecto, de la revisión del Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley y conforme al artículo 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, se sugiere una mayor evaluación técnica en términos cuantitativos y/o cualitativos, particularmente, respecto al impacto y efectos de la propuesta normativa.

Ciertamente, es relevante destacar que, si bien conforme al Análisis Costo Beneficio del Proyecto de Ley, la obligatoriedad del servicio de acceso a internet de manera gratuita en establecimientos privados no conllevaría mayor gasto al Estado; se advierte, que en el artículo 3 del Proyecto de Ley se establece que los Gobiernos Locales y Regionales

⁸ Aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS.



“programarán las licencias a todo establecimiento privado” a efectos que el servicio de internet se preste de manera gratuita. En ese sentido, este Organismo Regulador considera necesario precisar el mecanismo asociado a los costos del servicio, así como identificar el sujeto que asumiría tales costos.

IV. CONCLUSIONES

- 4.1 Si bien este Organismo Regulador saluda la iniciativa legislativa del Congreso de la República orientada a la promoción del servicio de acceso a internet, considera que la misma requiere de una mayor evaluación y opinión de los actores involucrados –Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Autoridades Regionales y Locales, entre otros – teniendo en cuenta el contexto en particular de cada región, así como la demanda y oferta disponible del servicio público.
- 4.2 Se sugiere que el Proyecto de Ley precise cómo se garantizaría la gratuidad del acceso del servicio de internet en los establecimientos privados, identificando los sujetos que asumirían los costos para la prestación del servicio público; así como, cuáles serían los criterios que permitan viabilizar, efectivamente, la propuesta normativa.

V. RECOMENDACIONES

- 5.1 Conforme a lo expuesto, se recomienda remitir el presente informe a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, para los fines correspondientes.
- 5.2 Considerando la relevancia de la propuesta normativa formulada por el Congreso de la República, este Organismo Regulador se pone a disposición para articular esfuerzos con el propósito de lograr la expansión del servicio de acceso a internet de manera eficaz y eficiente; y, en consecuencia, generando mayores beneficios a la población.

Atentamente,

