
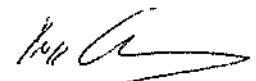
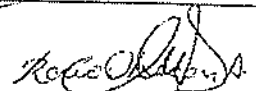
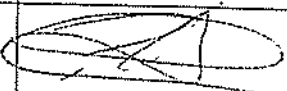
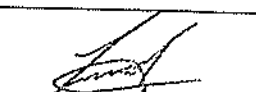
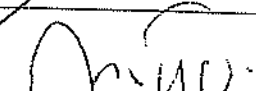
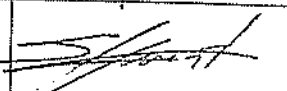
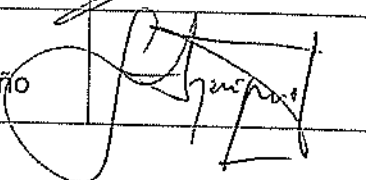
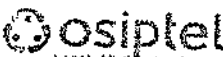
	DOCUMENTO	N° 177-GPRC.GAL/2015 Página: 1 de 8
	INFORME	

A	: Gerencia General
ASUNTO	: Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, de Promoción del Libre Acceso al Internet Inalámbrico WiFi libre
REFERENCIA	: Oficio N° 590-2014-2015-CTC/CR de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República
FECHA	: Lima, 8 de mayo de 2015

	Cargo	Nombre	Firma
ELABORADO POR:	Especialista en Regulación	José Carlos Aguilar	
	Especialista en Tarifas	Rosa Castillo	
	Abogado Especialista en Procedimientos Administrativos – Segunda Instancia	Rocío Obregón	
	Abogado Especialista en Temas Regulatorios	Pamela Cadillo	
REVISADO POR:	Subgerente de Análisis Regulatorio	Luis Pacheco	
	Abogado Coordinador	Gustavo Cámara	
APROBADO POR:	Gerente de Políticas Regulatorias y Competencia	Sergio Cifuentes	
	Gerente de Asesoría Legal	Alberto Arequipaño	

	DOCUMENTO	N° 177-GPRC.GAL/2015 Página: 2 de 8
	INFORME	

### I. OBJETO.

El objeto del presente informe es atender la solicitud de opinión formulada al OSIPTEL por la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, mediante Oficio N° 590-2014-2015-CTC/CR, respecto del Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, "Ley de Promoción del libre acceso al Internet inalámbrico WiFi libre" (en adelante, el Proyecto de Ley).

### II. ANTECEDENTES.

Mediante Oficio N° 590-2014-2015-CTC/CR, recibido el 27 de abril de 2015, la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República ha solicitado al OSIPTEL emitir opinión sobre el Proyecto de Ley.

### III. EVALUACIÓN.

De acuerdo con la exposición de motivos del Proyecto de Ley, el Estado debe promover el libre acceso a Internet de la manera más amplia, pues su acceso es un derecho humano altamente protegido de acuerdo con la declaración de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas. En ese sentido, se indica que la mejor forma de garantizar el acceso en todo el país es mediante Internet inalámbrico. Asimismo, en la Exposición de Motivos se dice que *"nuestro país necesita de inversión por parte de los sectores público y privado para satisfacer la enorme demanda que existe entre los usuarios por una red de WiFi gratuita, pero de calidad"*.

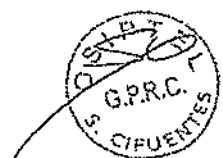
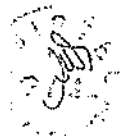
En particular, se propone que tanto las entidades públicas como privadas que cuenten en sus sedes con el servicio de Internet, estén obligadas a instalar por lo menos un punto de conexión inalámbrica de Internet, a fin de que el público pueda acceder a Internet de manera gratuita. Esta conexión debería estar disponible durante el horario de atención de la entidad en cuestión. En el caso de no cumplirse la exigencia mencionada, las entidades públicas o privadas sujetas a la obligación en cuestión serían sancionadas con multas de entre 1 y 3 UITs, en el caso de la primera infracción, y entre 2 y 10 UITs, en el caso de reincidencias.

A continuación, presentaremos la evaluación de experiencias previas relacionadas con la gratuidad del Internet en el Perú, evaluando dichas experiencias, para comentar posteriormente experiencias similares a nivel internacional.

#### Experiencias previas en el Perú relacionadas con la gratuidad del Internet y experiencia internacional

##### *Experiencias previas en Perú relacionadas con la gratuidad del Internet*

El año 2011 se presentó una iniciativa similar mediante el Proyecto de Ley que Promueve Internet para Todos (4662/2010-CR), donde se proponía un conjunto de metas para los



años 2012 y 2016 relacionadas con la cobertura de banda ancha y conexiones en centros educativos y establecimientos de salud, entre otros.

Al respecto, la Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú, comentó que la gratuidad del Internet dispuesto por el proyecto (que sería financiada con recursos públicos), al no precisar ámbito, podría generar una asignación ineficiente de recursos, generando un subsidio que también beneficiaría a aquellos consumidores que sí pueden pagar el servicio, sin focalizarse en los más necesitados. Como consecuencia, esta distracción en los recursos escasos del Estado afectaría la sostenibilidad presente y futura de los proyectos del FITEL, incrementando el subsidio por parte del Estado a determinados proyectos y/o limitando el número de localidades atendidas en función a los recursos disponibles, pudiendo además afectar negativamente los estándares de calidad. Asimismo, esta mala asignación podría impedir la ejecución de otros proyectos más prioritarios como el financiamiento de redes de transporte, objetivo identificado como prioritario por la Comisión.

En forma similar a lo que ocurre con el Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, este proyecto generaba distorsiones en el mercado, lo cual tendría, a la larga, un impacto negativo sobre el objetivo que se pretendía alcanzar, es decir, lograr un mayor nivel de acceso al servicio de Internet.

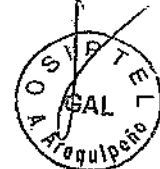
Por otro lado, la Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, Ley N° 29904, prevé en forma adecuada que se de acceso a banda ancha en espacios públicos e instituciones estatales. Para esto, la mencionada Ley, en su artículo 24, menciona que:


*"las entidades del Estado deberán implementar centros de acceso público con conexiones de Banda Ancha para que la población acceda a contenidos y aplicaciones de Gobierno Electrónico y como espacios de formación de capacidades para el aprovechamiento de la Banda Ancha. Este acceso se llevará a cabo en espacios públicos o locales institucionales, de forma gratuita, según los alcances previstos en el reglamento de la presente Ley".*

En este sentido, ya existen iniciativas legislativas que promueven el acceso gratuito al Internet. En el caso de la Ley N° 29904, lo estipulado no atentaría contra la competencia ni contra las inversiones de los operadores de telecomunicaciones, pues los accesos a establecerse estarán circunscritos a contenidos y aplicaciones de Gobierno Electrónico. Esto, a su vez, generaría una demanda creciente por estos servicios gubernamentales; e iría además de la mano con el crecimiento de la oferta de infraestructura y acceso planteado por la Ley, relacionados tanto con el despliegue de la Red Dorsal Nacional de Banda Ancha como con la provisión de los accesos gratuitos arriba mencionados.

#### Experiencia internacional

En Europa se establecen ciertas regulaciones para la provisión de WiFi en forma gratuita. De acuerdo a la Regulación de Retención de Datos, del año 2009 (Data Retention Regulations, Directiva de la Comunidad Europea), se exige a los proveedores de WiFi



	DOCUMENTO	N° 177-GPRC.GAL/2015 Página: 4 de 8
	INFORME	

público conservar ciertos datos de los usuarios que acceden a Internet, con el fin de poder rastrear el origen de una comunicación. Estos datos deben ser conservados por un período de 12 meses, por lo que el establecimiento deberá contar con instalaciones de almacenamiento. Incluso, en algunos casos, hay empresas que se dedican a administrar los puntos de acceso WiFi para las empresas que brindan el servicio para sus clientes en forma gratuita.

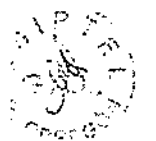
En España, la CMT aprobó el año 2010, para aquellos municipios que brindasen el servicio de WiFi gratuito para el público, la prohibición de dar conexiones mayores a 256 kbps y la exclusión de los edificios de uso residencial de la cobertura del servicio. Esto se estableció con el fin de que dichos servicios gratuitos no sean sustitutos de los ofrecidos por los operadores y afecten a las empresas que operan en un entorno de libre competencia. Asimismo, también se estableció que las administraciones públicas podían prestar por tiempo indefinido y de manera gratuita el servicio de acceso a Internet limitando el acceso a sus páginas web, y limitándose los accesos de otro tipo a bibliotecas y centros de fomento de actividades educativas y culturales, siempre que los usuarios acreditaran su vinculación con el servicio mediante algún documento que permita su identificación.


En conclusión, con respecto a la experiencia internacional, en algunos casos el establecimiento de la obligatoriedad de dar acceso gratuito por medio de WiFi podría significar sobrecostos adicionales a los ya mencionados, relacionados con la necesidad de almacenar los datos de los usuarios. Asimismo, en ninguna de las regulaciones revisadas se establece la obligación propuesta por el Proyecto de Ley. Incluso, en el caso de España, se va más allá: al establecer límites de velocidad sobre aquellos que ofrecen WiFi gratuito en forma voluntaria, se busca mitigar el riesgo de que los operadores ya establecidos de telecomunicaciones puedan ver mermados sus incentivos para invertir en nuevas redes.

### Opinión del OSIPTEL

En primer lugar, el Proyecto de Ley planteado parte de un supuesto que no se cumple en la realidad y es el hecho de que todo ciudadano posee un dispositivo mediante el cual puede acceder a WiFi gratuito.<sup>1</sup> El Proyecto de Ley pierde de vista que las personas que no cuentan con los recursos para acceder al servicio de Internet, y a quienes quiere hacer llegar dicho servicio, son precisamente los ciudadanos que no cuentan con los medios para adquirir dispositivos como teléfonos inteligentes, *tablets* o *laptops* mediante los cuales

<sup>1</sup> De acuerdo al estudio de Acosta, Chahuara y Ramos (2014): "Caracterización de la Demanda de Telefonía Móvil en el Perú: 2012-2013, un análisis descriptivo", publicado por el OSIPTEL, solamente el 21,4% de personas mayores de 12 años tenía un *smartphone* al año 2013. Más aún, en zonas del resto urbano (es decir, zonas urbanas sin considerar Lima Metropolitana), donde el ingreso por hogar es menor al ingreso promedio del país, solamente tienen acceso a *smartphones* el 18,5% de personas. Asimismo, en áreas rurales, caracterizadas por niveles bajos de ingreso, solamente el 5,6% de personas mayores de 12 años poseen un *smartphone*. Por su parte, podemos ver un alto grado de disparidad en la tenencia de *smartphones* según el nivel de ingreso: mientras que un 34,6% de la población del quintil de mayor ingreso tiene un equipo de este tipo, solamente un 6,5% de la población del quintil de menor ingreso lo tiene.



	DOCUMENTO	Nº 177-GPRC.GAL/2015
	INFORME	Página: 5 de 8

puedan acceder a Internet en caso el servicio fuera gratuito. En otras palabras, el acceso a Internet no llegaría a los ciudadanos a quienes va dirigido el Proyecto de Ley.

Incluso suponiendo que las personas a quienes se desea beneficiar con este Proyecto de Ley cuentan con un dispositivo mediante el cual puedan acceder a WiFi gratuito, se estaría generando un perjuicio sobre las entidades públicas y privadas que no ha sido considerado en el análisis costo beneficio.<sup>2</sup> Estas entidades deben incurrir en mayores costos de incrementar la velocidad del servicio de Internet contratado para satisfacer tanto sus necesidades propias como las necesidades de los futuros usuarios del WiFi gratuito. Asimismo, deberán darse inversiones adicionales relacionadas con la compra de equipos necesarios para el acceso inalámbrico, así como con la implementación de medidas que permitan garantizar niveles suficientes de ciberseguridad, tanto para la empresa como para los usuarios del acceso a Internet. Con respecto a la empresa, al establecerse una conexión abierta al público, esta tendría una mayor exposición a posibles ataques cibernéticos; mientras que con respecto a los usuarios, la empresa debería implementar los mecanismos necesarios para que estos puedan tener ciertos estándares mínimos de seguridad.


#### *Impacto en relación a la competencia y la inversión*

En relación a las inversiones arriba mencionadas, y aludiendo a lo dicho por el Proyecto de Ley sobre que "*nuestro país necesita inversión por parte de los sectores público y privado para satisfacer la enorme demanda que existe entre los usuarios por una red de WiFi gratuita*", creemos que no es posible obligar a empresas que no están relacionadas con el sector de telecomunicaciones a realizar inversiones para proveer servicios de telecomunicaciones, puesto que no es su rubro de negocio y podría significar una vulneración a sus derechos de libre empresa y propiedad reconocidos en la Constitución. En particular, esta obligación constituiría un sobrecosto para cualquier empresa, constituyéndose como una barrera burocrática y económica para la inversión.

Otro costo que pierde de vista el Proyecto de Ley sería el perjuicio sobre los proveedores de los servicios de Internet, concesionarios del servicio que verían mermada su capacidad de competir ante puntos de conexión de WiFi libres y con una capacidad de descarga ilimitada. Estas empresas han realizado inversiones en redes de telecomunicaciones, además de pagos por el derecho de uso de espectro, basadas en ciertas expectativas sobre el mercado y sobre la forma en que este se desarrollará. Al cambiar las reglas de juego, cambiarán también los flujos de ingresos asociados a las inversiones ya realizadas, lo que podría hacer que dichas inversiones, en algunos casos, dejen de ser rentables, además de desincentivar futuras inversiones.

<sup>2</sup> Con respecto al análisis de costo-beneficio, el Proyecto dice en la Exposición de Motivos que "La aprobación del presente Proyecto de Ley no genera un gasto para el Erario Nacional, porque que [sic] su cumplimiento no requiere gasto adicional a los sectores encargados de su aplicación, ya que para su aplicación no se necesita de presupuesto adicional, sino serán cubierto [sic] con el asignado a las instituciones competentes, las mismas que ya cuentan con servicio de Internet para el cumplimiento de sus funciones".



	DOCUMENTO	Nº 177-GPRC.GAL/2015 Página: 6 de 8
	INFORME	

Asimismo, no solamente se verían perjudicadas los concesionarios tradicionales de telecomunicaciones que brindan servicios de Internet, sino otras empresas que deseen participar del mercado brindando acceso a Internet por medio de puntos de acceso o *hotspots*, a los que se conectan los usuarios mediante dispositivos móviles y conexiones WiFi. En efecto, ya existen iniciativas privadas que brindan el servicio de WiFi gratuito.

Así, por ejemplo, la empresa WIGO, brinda este servicio para los usuarios de Aeropuerto Jorge Chávez (LAP)<sup>3</sup>, Boulevard de Asia, Jockey Plaza, Larcomar, Megaplaza, Minka, Cibertec e ISIL. La empresa incluso posee un acuerdo con la Municipalidad de Miraflores para brindar WiFi gratuito en diferentes puntos del distrito. Este servicio se brinda con un límite de velocidad y descarga y se financia mediante la publicidad que recibe el usuario. Este se conecta a la red de WIGO utilizando su cuenta de Facebook o llenando un formulario; luego de unos minutos de navegación, y de acuerdo con el perfil del usuario y su ubicación, este recibe información personalizada sobre ofertas comerciales. Si bien WIGO se encuentra únicamente en Lima por el momento, tienen planes de expandirse a provincias.

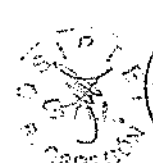
La obligación de dar acceso gratuito, propuesta por el Proyecto de Ley significaría una traba sustancial para el desarrollo de este nuevo mercado, pues debilitaría la demanda por servicios de acceso a Internet en puntos de acceso público. Al debilitarse la demanda potencial para los operadores que pudieran entrar al mercado mencionado, se debilitarían también los incentivos para invertir en la infraestructura y el equipamiento requeridos para ofrecer el servicio en forma adecuada, de acuerdo a los estándares de calidad requeridos.

Por lo expuesto, consideramos que la propuesta, tal como se plantea, generaría un efecto contraproducente sobre el mercado: buscando expandir el acceso a Internet, se crearía más bien un desincentivo para que los operadores de Internet, sean establecidos o entrantes, desplieguen nuevas redes de telecomunicaciones o entren a mercados nacientes (como el de acceso a Internet por medio de *hotspots*), lo cual se reflejaría en una reducción importante sobre las inversiones realizadas en el sector.

En todo caso, únicamente podría considerarse la obligación de proporcionar acceso a Internet por medio de una conexión WiFi en forma gratuita respecto de **las entidades públicas** –y no de las empresas privadas- que brinden atención al público. Sin embargo, esta obligación debería realizarse bajo ciertos parámetros y supuestos:

- a. El acceso por parte de los usuarios no debería ser permanente, pudiendo acceder a la conexión de Internet solamente aquellos que ingresen a las instalaciones de la entidad dentro del horario de atención. Opcionalmente, las entidades podrían otorgar contraseñas para el acceso (además de cambiarlas periódicamente), para evitar que se conecten quienes no ingresan al establecimiento a realizar una determinada gestión.
- b. El acceso estaría restringido a determinados aplicativos, relacionados mayormente con el gobierno electrónico y el desarrollo de capacidades para el

<sup>3</sup> Se ofrecen 15 minutos gratuitos por día y pasado ese tiempo se debe realizar un pago para continuar utilizando el servicio.



uso del Internet, en forma similar a lo propuesto por la Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica, Ley N° 29904. Sin embargo, también sería recomendable incluir la posibilidad de acceder a funcionalidades del Internet que permitan a los usuarios un mejor uso del Internet, permitiéndose el acceso a ciertos aplicativos y opciones de correo electrónico.

- c. El acceso estaría limitado por ciertas restricciones de velocidad y tiempo, así como por filtros que eviten el uso de páginas web de naturaleza distinta a las consideradas por esta propuesta.

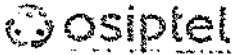
Consideramos que, bajo las condiciones mencionadas, no existiría el riesgo de que el acceso a Internet por medio de conexiones WiFi gratuitas, brindado por instituciones públicas, pueda constituirse en un sustituto de acceso para las conexiones de Internet fijas o móviles, ni tampoco en un sustituto del uso de estas conexiones; toda vez que su uso estaría restringido a las condiciones arriba expuestas. De esta manera, las posibilidades de uso serían significativamente distintas a las que pudiera ofrecer una conexión a Internet contratada por una empresa operadora del servicio, de tal forma que los operadores en el mercado no se vean perjudicados.

No obstante lo anterior, consideramos que la obligación que pretende imponerse mediante el Proyecto de Ley, aunque limitada a las entidades públicas, podría efectuarse mediante una norma reglamentaria que complemente la Ley N° 29904, en el extremo referido al deber del Estado, a través de sus entidades de los niveles de gobierno nacional, regional y local, de generar contenidos y aplicaciones de Gobierno Electrónico. Es decir, tendría que modificarse el Reglamento de la Ley N° 29904, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2013-MTC.

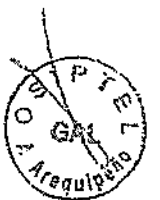
#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

- (i) No se generarían los beneficios que se esperan con la aprobación del Proyecto de Ley, dado que, en la actualidad, las poblaciones más vulnerables no cuentan con los medios para adquirir un dispositivo desde el cual puedan acceder a Internet.
- (ii) Asimismo, se perjudicaría a las empresas operadores del servicio de Internet -en particular a aquellas que ofrecen el servicio de acceso a Internet por medio de una conexión WiFi-, toda vez que se alterarían las reglas de juego bajo las cuales estas decidieron invertir, lo que tendría un efecto directo sobre la demanda esperada por estas empresas.
- (iii) Sí podría considerarse la obligación que desarrolla el Proyecto de Ley de proporcionar acceso a Internet por medio de una conexión WiFi en forma gratuita, únicamente a las entidades públicas -y no a las empresas privadas- que brinden atención al público, bajo ciertos parámetros y supuestos señalados en el numeral III.



	DOCUMENTO	N° 177-GPRC.GAL/2015 Página: 8 de 8
	INFORME	

- (iv) Para tales efectos, no sería necesaria la aprobación de una norma de rango de ley, sino la modificación del Reglamento de la Ley N° 29904, Ley de Promoción de la Banda Ancha y Construcción de la Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica.
- (v) Finalmente, se recomienda remitir el presente informe a la Presidencia del Consejo de Ministros, para su correspondiente remisión al Congreso de la República.





4336.2015



**CARGO**

Lima, 17 JUN. 2015

C. 167 -PD.GCC.GPRC.GAL/2015

**URGENTE**

Señor  
**MANUEL GUSTAVO MESONES CASTELO**  
 SECRETARIO GENERAL  
 PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
 Jr. Carabaya, Cuadra 1 S/N  
 Lima.-

PRESENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS  
 TRAMITE DOCUMENTARIO  
**RECIBIDO**  
 18 JUN 2015  
 Reg. N° \_\_\_\_\_  
 Firma: \_\_\_\_\_ Hora: 5:51 PM

Ref.: Oficio N°590-2014-2015-CTC/CR

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual la Presidencia de la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República, solicitó al Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones -OSIPTEL, opinión sobre el Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, que propone la "Ley de Promoción del libre acceso al Internet inalámbrico WiFi libre".

Al respecto, conforme lo dispuesto en su Oficio N° 12-2007/PCM-DM-OCP, se adjunta a la presente el Informe N° 177-GPRC.GAL/2015, elaborado por la Gerencia de Políticas Regulatorias y la Gerencia de Asesoría Legal, que analiza la mencionada iniciativa legislativa.



Hago propicia la oportunidad para expresarle mi especial consideración.



Atentamente,


**GONZALO MARTÍN RUIZ DÍAZ**  
PRESIDENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO



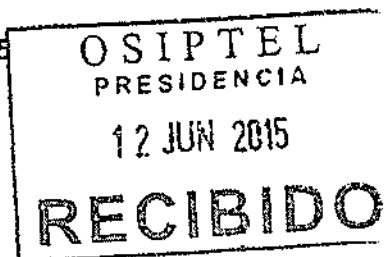
Adj. Lo indicado.

11

( )

( )

MEMORANDO N° 727 -GG/2015



A : Gonzalo Martín Ruiz Díaz  
Presidente del Consejo Directivo

De : Jorge Antonio Apoloni Quispe  
Gerente General

Asunto : Opinión "Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, Ley de Promoción del libre acceso al Internet inalámbrico WiFi libre"

Ref. : Oficio N° 590-2014-2015-CTC/CR

Fecha : 12 de junio de 2015

---

Me dirijo a usted a fin de expresar la conformidad de la Gerencia General respecto del proyecto de comunicación dirigida a la Comisión de Transportes y Comunicaciones del Congreso de la República y al Secretario General de la Presidencia de Consejo de Ministros, sobre el "Proyecto de Ley N° 4384/2014-CR, Ley de Promoción del libre acceso al Internet inalámbrico WiFi libre".

Atentamente,

  
JORGE ANTONIO APOLONI QUISPE  
GERENTE GENERAL

A circular stamp with the text "OSIPTEL" around the top inner edge, "GG." in the center, and "APOLONI" around the bottom inner edge. A handwritten signature is written over the stamp.

1000

1000

1000

1000

1000