

Nº 00046-DPRC/2024

A	:	SERGIO ENRIQUE CIFUENTES CASTAÑEDA GERENTE GENERAL
ASUNTO	:	ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO DE LA MODIFICACIÓN DE LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS APLICABLES A LOS OPERADORES MÓVILES VIRTUALES - OMV
REFERENCIA	:	EXPEDIENTE Nº 00004-2023-CD-DPRC/PEN
FECHA	:	27 de marzo de 2024

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.htm>

	CARGO	NOMBRE
ELABORADO POR:	ANALISTA ECONÓMICO PARA REVISIÓN NORMATIVA	HENRY PAUL CISNEROS MONASTERIO
	ANALISTA ECONÓMICO	ANGHY LOPEZ DAVILA
	ESPECIALISTA DE REDES	ELIAS RUÍZ GONZALES
	COORDINADOR DE GESTIÓN Y NORMATIVIDAD	JORGE MORI MOJALOTT
REVISADO POR:	SUBDIRECTOR DE REGULACIÓN	MARCO VÍLCHEZ ROMÁN
APROBADO POR:	DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y COMPETENCIA	LENNIN QUISO CÓRDOVA



1. Objeto

Analizar la problemática en materia de cargos de acceso advertida durante la emisión de mandatos, así como en otras disposiciones contenidas en las Normas Complementarias aplicables a los Operadores Móviles Virtuales, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 009-2016-CD/OSIPTTEL y sustentar la modificación de las referidas normas.

2. Cumplimiento de los Lineamientos de Mejora Regulatoria

En aplicación de lo dispuesto por la Resolución N° 030-2024-CD/OSIPTTEL⁽¹⁾, se declara que el proyecto normativo que se sustenta en el presente informe cumple con los Lineamientos de Mejora Regulatoria del Osiptel.

3. Antecedentes

La Ley N° 30083⁽²⁾, publicada el 22 de setiembre de 2013 en el Diario Oficial El Peruano, estableció la inserción de los Operadores Móviles Virtuales (en adelante, OMV) en el mercado de los servicios públicos móviles con el objetivo de fortalecer la competencia, así como dinamizar y expandir dicho mercado. Para tal efecto, la citada Ley ha previsto un marco de negociación supervisada que permite al OMV convenir libremente los términos de un contrato de acceso con el Operador Móvil con Red (OMR) y, solo en caso de falta de acuerdo, el Osiptel establece dichos términos, los cuales son vinculantes para las partes. En efecto, los numerales 8.2 y 8.3 del artículo 8 de la citada Ley señalan lo siguiente:

“Artículo 8. Acuerdos entre los operadores móviles con red y los operadores móviles virtuales

(...) Las condiciones para celebrar acuerdos entre los operadores móviles con red y los operadores móviles virtuales son las siguientes:(...)

8.2 El período de negociación para establecer los términos y condiciones del acuerdo no puede ser superior a sesenta días calendario, contados desde la fecha en que el operador móvil virtual solicita al operador móvil con red el acceso e interconexión y/o los servicios para comercialización correspondiente.

8.3 A falta de acuerdo entre las partes en las condiciones técnicas y/o económicas, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), mediante mandato de acceso e interconexión, señala los términos del acuerdo, los cuales son vinculantes para las partes (...)
Énfasis agregado.

En el marco de la Única Disposición Complementaria Final de la citada Ley, mediante Decreto Supremo N° 004-2015-MTC, publicado el 4 de agosto de 2015 en el Diario Oficial El Peruano, se aprobó el Reglamento de la Ley N° 30083, dispositivo que establece los principios, derechos y obligaciones, así como las reglas y procedimientos para la obtención del título habilitante de OMV, entre otros aspectos que regulan su operación. En particular, respecto al encargo al Osiptel de emitir mandatos, los numerales 14.1 y 14.2 señalan lo siguiente:

¹ Publicada en el Diario Oficial El Peruano el 12 de febrero de 2024.

² Ley que establece medidas para fortalecer la competencia en el mercado de los servicios públicos móviles.



“Artículo 14.- Mandatos de Acceso e Interconexión

14.1 Una vez vencido el plazo para la negociación entre el Operador Móvil con Red y el Operador Móvil Virtual, a que se refiere el numeral 8.2 del artículo 8 de la Ley, sin que exista un acuerdo, **el Operador Móvil Virtual puede solicitar al Osiptel la emisión de un mandato de acceso e interconexión.**

14.2 El mandato de acceso e interconexión emitido por el Osiptel determina todas las condiciones y costos a ser reconocidos que resulten necesarios para el acuerdo respectivo (...).” Énfasis agregado.

Posteriormente, atendiendo a la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 30083, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 009-2016-CD/OSIPTTEL, publicada el 24 de enero de 2016 en el Diario Oficial El Peruano, el Osiptel aprobó las Normas Complementarias aplicables a los Operadores Móviles Virtuales (en adelante, Normas Complementarias). Esta norma define las condiciones y los procedimientos que permiten el acceso de los OMV a las redes de los OMR, las reglas técnicas y económicas del acceso y la interconexión entre los referidos operadores, así como el tratamiento de los contratos y mandatos de acceso, entre otras materias que son competencia del Osiptel.

Al amparo de este marco normativo, desde la emisión de las Normas Complementarias, el Osiptel ha atendido cuarenta y un (41) solicitudes de aprobación de contrato, así como trece (13) solicitudes de emisión de mandato vinculadas, en su totalidad, a desacuerdos en los cargos de acceso (condiciones económicas). Bajo este último escenario, el Osiptel ha realizado un análisis particular de cada solicitud y ha emitido su pronunciamiento en un plazo promedio de siete (7) meses (con casos que superan los 9 meses³). Este periodo resulta superior al empleado por el regulador para atender solicitudes de emisión de mandato bajo otros marcos normativos, situación que retrasa la entrada de competidores y la disponibilidad de nuevos servicios para los usuarios.

En atención a esta problemática, el Osiptel ha incorporado en su Agenda Regulatoria la modificación de las Normas Complementarias a fin de que las condiciones económicas puedan ser establecidas a través de un proceso regulatorio o mediante ofertas básicas de acceso. En tal sentido, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 280-2023-CD/OSIPTTEL, publicada el 13 de octubre de 2023 en el Diario Oficial El Peruano, el Osiptel aprobó la publicación del “Proyecto Normativo que modifica las Normas Complementarias aplicables a los Operadores Móviles Virtuales”, con el objeto de recibir comentarios sobre la propuesta emitida, estableciendo para tal efecto un plazo de treinta (30) días calendario. Posteriormente, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 334-2023-CD/OSIPTTEL del 13 de diciembre de 2023, este plazo fue ampliado en diez (10) días hábiles a solicitud de los interesados.

³ Este plazo considera interacciones con el Ministerio de Transportes y Comunicaciones con relación a los títulos habilitantes del OMV, ampliaciones de plazo de las partes para atender requerimientos del Osiptel y para presentar comentarios al proyecto de mandato, así como solicitudes reiterativas o aclarativas sobre la información remitida por las partes.



En atención a esta publicación, se recibieron los comentarios de cuatro (4) OMR (América Móvil Perú S.A.C. (América Móvil)⁽⁴⁾, Entel Perú S.A. (Entel)⁽⁵⁾, Telefónica del Perú S.A.A. (Telefónica)⁽⁶⁾ y Viettel Perú S.A.C. (Viettel)⁽⁷⁾) y cinco (5) OMV (Flash Servicios Perú S.R.L. (Flash)⁽⁸⁾, Guinea Mobile Perú S.A.C. (Guinea)⁽⁹⁾, Suma Móvil S.A.C. (Suma Móvil)⁽¹⁰⁾, Dolphin Mobile S.A.C. (Dolphin)⁽¹¹⁾ e Intermax S.A.C. (Intermax)⁽¹²⁾).

En términos generales, los interesados han saludado la propuesta del Osiptel y han formulado comentarios sobre la necesidad de un análisis exhaustivo del impacto de las disposiciones propuestas, mayor amplitud en ciertos aspectos relacionados con la clasificación de los OMV, la aplicación retroactiva de la normativa, entre otros aspectos que son evaluados debidamente en la matriz de comentarios publicada junto con el presente informe.

A continuación, se exponen algunos aspectos conceptuales que resultan relevantes para contextualizar la problemática analizada en el presente informe.

4. Aspectos conceptuales y desempeño de los OMV

4.1. Definiciones y tipos de OMV (*full* y *reseller*)

Según la Ley N° 30083, el OMR es el concesionario que posee un título habilitante para prestar servicios públicos móviles, cuenta con red propia y asignación de espectro radioeléctrico. Según esta definición, el OMR es el titular de un conjunto de elementos de red y de facilidades para la provisión de servicios móviles, cuyo detalle (modelo de red) es desarrollado de diversas formas en la literatura, pero suele ser adaptado para cada uso específico. En el presente caso, este Organismo utilizará el modelo mostrado en la Figura N° 1 con el objeto de ilustrar la estructura de los elementos de red empleados por un operador convergente que incluye a un OMR típico.

Según este modelo, el OMR utiliza parte del espectro electromagnético, estaciones base móviles, una red de acceso conectada hacia controladores de estaciones base, una red de transmisión (*backbone*) conectada hacia los conmutadores de servicios, así como otros elementos de red (base de datos de usuarios, listas de números permitidos/bloqueados, tasadores, tarificadores, plataformas de pago, etc.). Además, el OMR implementa sistemas de atención al cliente (ventas, altas, bajas, cambios, reclamos), facturación, recaudación, cobranza, publicidad, administración interna (logística, adquisiciones, recursos humanos, gerencia general, etc.), entre otros.

⁴ Carta DMR/CE/N°3240/23 y DMR/CE/N°3318/23 recibidas el 10 y 24 de noviembre de 2023.

⁵ Carta CGR-3635/2023-JGPR recibida el 13 de noviembre de 2023.

⁶ Carta TDP-4602-AG-AER-23 recibida el 13 de noviembre de 2023.

⁷ Carta N° 1342-2023/GL.DR recibida el 13 de noviembre de 2023.

⁸ Carta N°57624-2023-MPV recibida el 10 de noviembre de 2023.

⁹ Carta N°57958-2023-MPV recibida el 13 de noviembre de 2023.

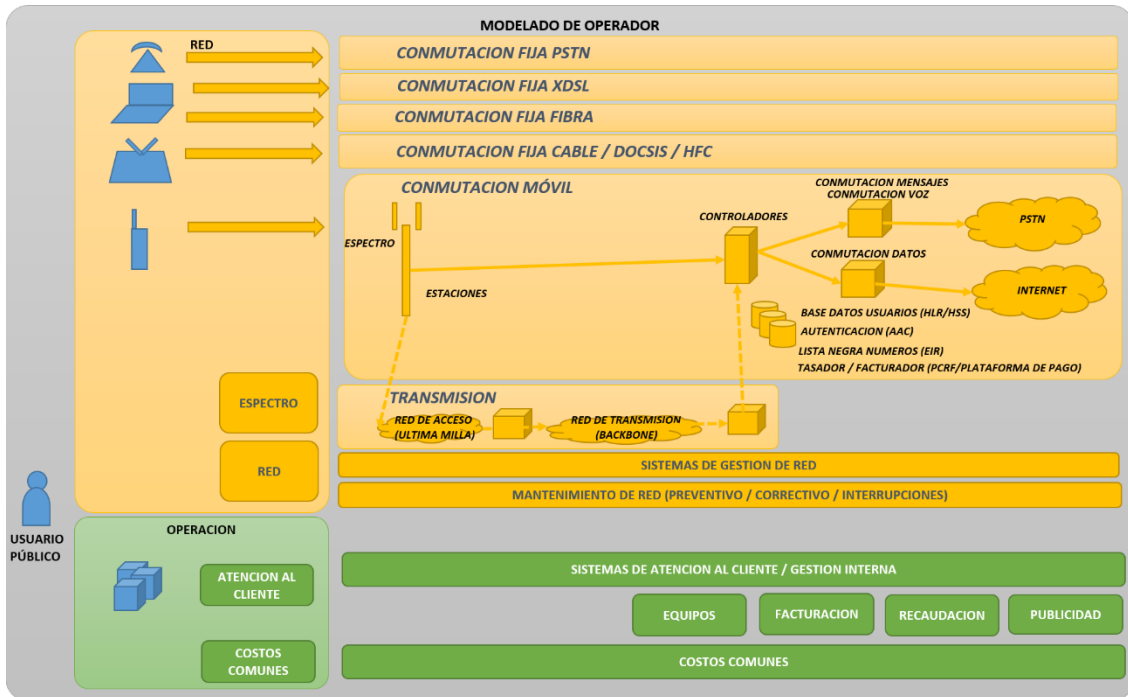
¹⁰ Carta N°56046-2023-MPV recibida el 06 de noviembre de 2023.

¹¹ Carta N° 001-12112023-GG recibida el 12 de noviembre de 2023.

¹² Carta CGG-00056-11-2023 recibida el 13 de noviembre de 2023.



Figura N° 1: Modelo de Operador convergente de referencia (incluye OMR)



Fuente: Elaborado por la DPRC

Por su parte, el OMV es definido en la Ley N° 30083 como aquel concesionario que cuenta con un Registro de Operador Móvil Virtual, brinda servicios minoristas a usuarios finales y no cuenta con asignación de espectro radioeléctrico. Asimismo, puede emplear numeración propia en caso lo solicite al Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, MTC). Como se aprecia, el OMV es un operador móvil que reutiliza parte de los elementos de red y facilidades del OMR (*host*) e implementa el resto de elementos faltantes. Según se advierte en el artículo 1 de la Ley N° 30083, su inserción tiene como objeto fortalecer la competencia, dinamizar y expandir el mercado de los servicios públicos móviles, al permitir el incremento del número de operadores que ofrecen servicios en este mercado.

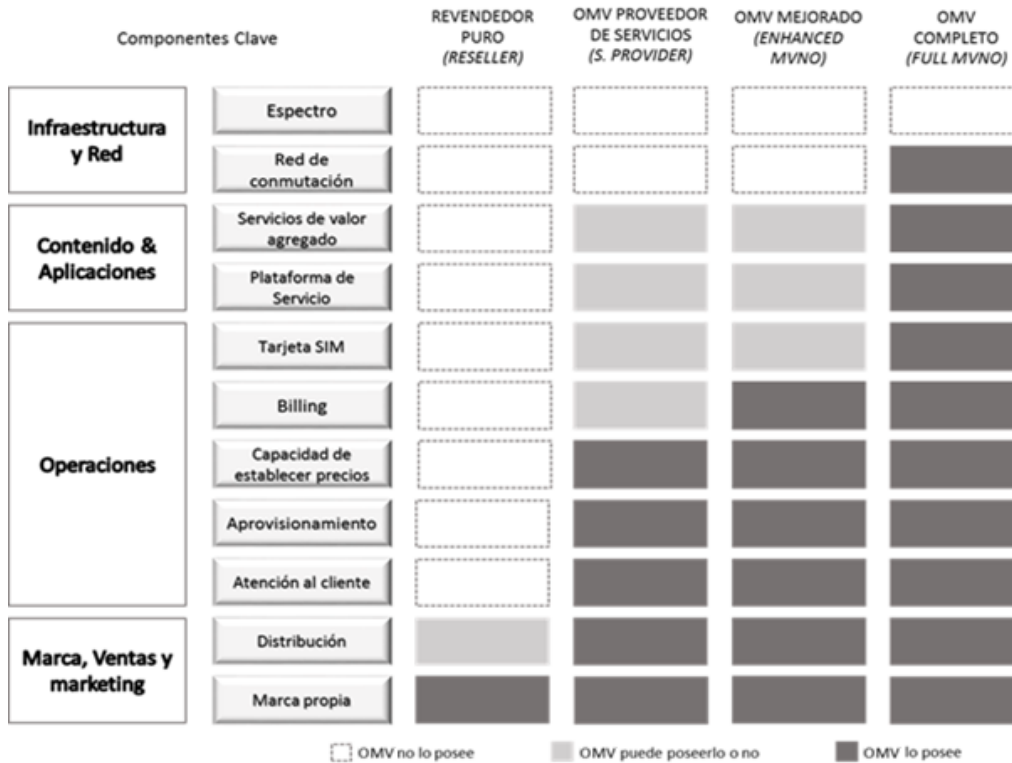
En cuanto a sus tipos, la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 30083 señala que los OMV pueden adoptar diversas estructuras, desde no disponer de ninguna infraestructura (OMV revendedor o *reseller*) hasta contar con infraestructura propia (OMV completo o *full*), específicamente para el núcleo de red. Por ejemplo, en el Gráfico N° 1 se presenta la tipología propuesta por WIK-Consult (2021), la cual describe cuatro modalidades de OMV, según su grado de inversión en once componentes clave. Es preciso señalar que, si bien diversos autores y estudios describen categorías intermedias de OMV (Analysys Mason, 2009; WIK-Consult, 2021), existe un consenso en incluir en la clasificación a los OMV *reseller* y *full*, incluso a nivel normativo o de práctica de mercado (Brasil, Argentina, Colombia, Chile, México, entre otros).



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
 Reglamento la Ley N° 27269, Ley de Firmas y Certificados
 Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
 la autoría de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



Gráfico N° 1: Tipos de OMV, según grado de inversión



Fuente: WIK-Consult (2021) sobre la base de Red Down Consulting (2019), Nereo (2014), Nereo (2010), PWC (2019)

WIK-Consult (2021) señala que el OMV *reseller* es el tipo más básico de OMV desde una perspectiva técnica y funcional, debido a que su responsabilidad se limita, entre otros aspectos, a la administración de la marca y la comercialización del servicio, en tanto que el OMR proporciona el resto de las funcionalidades de red. La consultora indica que un OMV *reseller* distribuye los servicios del OMR anfitrión bajo su propia marca o bajo una marca compartida y, por lo general, ofrece servicios móviles en conjunto con sus propios servicios. Asimismo, dado que el OMV *reseller* no posee infraestructura, dispone de opciones muy limitadas en cuanto al diseño y control de la estructura tarifaria y la fijación de precios.

Con relación al OMV *full*, Liyanage, Ylianttila y Gurtov (2013) señalan que es el tipo de OMV más completo, debido a que el OMR solo proporciona la infraestructura de la red de acceso y el OMV opera el resto de las funcionalidades de la red. Esta capacidad de controlar todos los elementos de la cadena de valor –con excepción de la fracción de red facilitada por el OMR– permite que el OMV *full* mantenga la máxima independencia del OMR en cuanto a los servicios ofrecidos, los precios y la facturación (Krishna, Sagar y Parkash, 2016). Asimismo, esta independencia fortalece la posición competitiva del OMV *full* y le proporciona una mayor capacidad para crear servicios diferenciados.

Desde una perspectiva técnica, se puede afirmar que los OMV se clasifican según los elementos de red que implementan para prestar el servicio público móvil. En particular, existe un grupo determinado de elementos de red que siempre son implementados por el OMR y, por lo tanto, no pueden ser provistos por el OMV. Estos elementos incluyen el espectro, las estaciones base móviles, la red de acceso, la red de transmisión y los controladores. Del mismo modo, existe un conjunto de elementos de red y facilidades necesarias para operar en el mercado móvil que pueden o no ser implementados por el OMV, dependiendo de su modelo de negocio. Estos elementos son los conmutadores, las bases de datos, las facilidades de

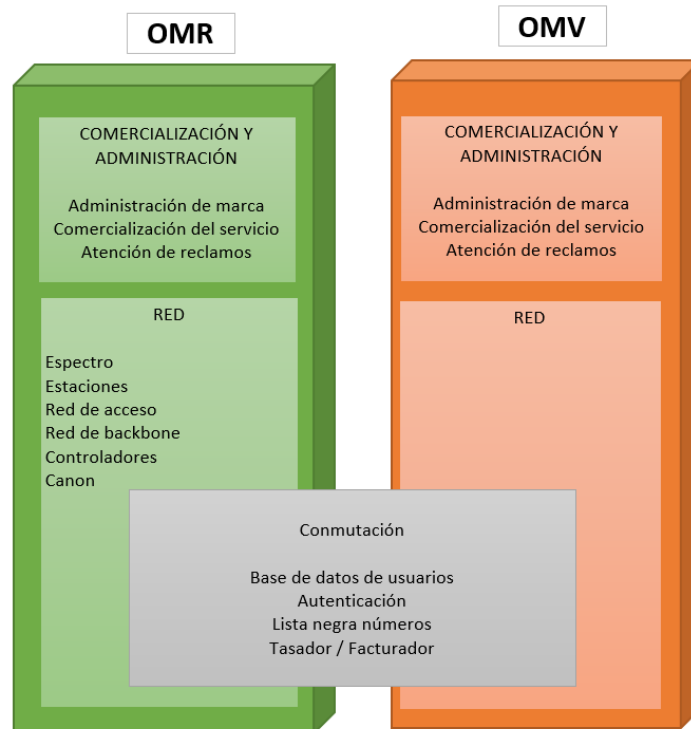
Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



facturación y recaudación, entre otros. En caso los citados elementos o facilidades no sean implementados por el OMV, estos serán provistos por el OMR.

Finalmente, existe un conjunto de funciones que no pueden ser evitadas por el OMV, por lo que necesariamente deben estar bajo su dominio. Estas funciones son la administración de la marca, la comercialización del servicio, así como la atención y solución de reclamos de usuarios⁽¹³⁾.

Figura N° 2: Funciones implementadas por OMR y OMV



Fuente: Elaborado por DPRC

Ahora bien, en la medida que existe un conjunto de elementos que pueden o no ser implementados por el OMV, resulta relevante estimar la representatividad que cada uno de estos elementos tiene dentro de la estructura de costos del OMR. Esta labor permitirá determinar el ahorro de costos⁽¹⁴⁾ que la implementación de un determinado elemento por parte del OMV generará sobre el OMR cuando este último le presta el servicio de acceso a su red.

Para tal efecto, parte de los costos de los elementos de red y facilidades del OMR fueron obtenidos del modelo de costos de red móvil que el Osiptel empleó en el procedimiento de revisión más reciente⁽¹⁵⁾. Luego, los elementos de red utilizados se clasificaron en grandes categorías de costos, procurando reflejar las definiciones encontradas en la literatura sobre OMV y OMR. A continuación, se estimó el costo total de la operación móvil de un OMR, asumiendo que las actividades de comercialización / administración representan el 30% de los costos (ver Tabla N° 1).

¹³ Cfr. con el artículo 20 del Reglamento de la Ley N° 30083.

¹⁴ Esta visión de ahorro de costos (o costos evitados) es propia de la Ley N° 30083 y se encuentra señalada en el numeral 8.3 del artículo 8 del referido cuerpo normativo.

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 083-2022-CD/OSIPTEL.



Tabla N° 1: Costo total de la operación móvil de un OMR

Costos Agregados	Total (USD anualizados)	Porcentaje
Costos de red	325 950 623	70%
Comercialización / administración	139 693 124	30%
Total	465 643 748	

Fuente: Modelo de costos red móvil
(Resolución de Consejo Directivo N° 083-2022-CD/OSIPTEL)

Posteriormente, en la Tabla N° 2 se desagregaron los costos de red y se clasificaron en dos grandes categorías (fijos y variables). Los costos fijos de red representan los costos de los elementos de red que siempre son implementados por el OMR y, por lo tanto, no pueden ser provistos por el OMV. A su vez, los costos variables de red representan a los costos de los elementos de red que pueden o no ser implementados por el OMV (propios o contratados), dependiendo de su modelo de negocio. Asimismo, nótese que el costo de las actividades que no pueden ser evitadas por el OMV y que, por tanto, reflejaría un ahorro para el OMR, está representada por los costos de comercialización / administración señalados en la Tabla N° 1.

Tabla N° 2: Costos de red desagregados

Detalle de costos de red	Total (USD anualizados)	Porcentaje
Costos fijos de red		65%
Estaciones	233 677 161	50%
Red de acceso	14 560 307	3%
Red de backbone	20 061 427	4%
Controladores	12 862 296	3%
Canon	20 981 638	5%
Costos Variables de red		5%
Costos de conmutación		4,6%
Conmutación voz	10 091 754	2,2%
Conmutación datos	9 238 567	2,0%
Conmutación mensajes	2 192 752	0,5%
Otros costos de red		0,4%
Base datos usuarios	76 663	0,0%
Autenticación	23 334	0,0%
Lista negra números	33 059	0,0%
Tasador/facturador	2 151 666	0,4%

Fuente: Modelo de costos red móvil
(Resolución de Consejo Directivo N° 083-2022-CD/OSIPTEL)

Bajo esta estructura, puede observarse que los costos variables de red representan el 5% del total de costos del operador y que, de este porcentaje, el 4,6% se relaciona con la función de conmutación del tráfico de servicios (voz, datos, mensajes), en tanto que solo un 0,4% se asocia con otros elementos y facilidades que pueden ser implementadas por los OMV. Bajo este contexto, únicamente para los efectos de la determinación de las condiciones económicas¹⁶⁾, se puede afirmar que el análisis de costos evitados orienta a la existencia de dos tipos de OMV:

- Un OMV *full* que realiza la función de conmutación de tráfico de todos los servicios y, por lo tanto, genera ahorros de 4,6% en la estructura de costos del OMR, aparte de los ahorros por comercialización del servicio (30%).

¹⁶⁾ Independientemente del título habilitante otorgado por el concedente.



- Un OMV *reseller* que no realiza la función de conmutación de tráfico y, por lo tanto, solo evita al OMR los costos correspondientes a la comercialización del servicio (30%).

Es preciso señalar que, si bien ambos tipos de OMV pueden implementar otros elementos y facilidades (base de datos de usuarios, autenticación, lista negra números, tasador/factorador, etc.), no resulta razonable que, desde un enfoque de ahorro de costos para el OMR, se definan más tipos de OMV en función de la implementación de facilidades adicionales debido a que los costos asociados representan únicamente un ahorro adicional de 0,4% para el OMR⁽¹⁷⁾. Cabe indicar que la distinción entre un OMV *full* y un OMV *reseller* es consistente con la práctica regulatoria y de diseño de ofertas de referencia observada en una selección de países de la región, según se aprecia en la Tabla N° 3.

Tabla N° 3: Costos de red desagregados

País	Regulación de tipos de OMV	Contratos suscritos u ofertas de referencia
Argentina	Distingue entre un OMV con infraestructura (<i>full</i>) y OMV básico (<i>reseller</i>)	Oferta de referencia: CLARO: Costos para un OMV <i>reseller</i> son más altos que para un OMV <i>full</i> ; sin embargo, no se precisa magnitud. MOVISTAR: Cargos para un OMV <i>reseller</i> son, en promedio, 10% más altos que para un OMV <i>full</i> .
Brasil	Distingue entre un OMV Autorizado (<i>full</i>) y OMV Acreditado (<i>reseller</i>)	Oferta de referencia: TIM: Cargo para un OMV <i>reseller</i> es 8% más alto que OMV <i>full</i> (se compara cargo <i>full</i> más alto con cargo <i>reseller</i> más bajo, en datos). CLARO-VIVO: No comparable (en <i>full</i> se aplica tarifa a granel y en <i>reseller</i> se aplica <i>revenue share</i>).
Chile	No regula tipos; sin embargo, establece descuento para reventa (concurso banda 700 MHz)	Oferta de referencia: ENTEL, CLARO y TELEFÓNICA: Costos para un OMV <i>reseller</i> son más altos que para un OMV <i>full</i> ; sin embargo, no se precisa magnitud (no se establece costo por uso de plataforma MVNE).
México	Oferta exigible a Telcel	Estudio de costos de IFT estima una diferencia de 9% en el porcentaje de descuento sobre precios minoristas (<i>retail minus</i>) entre un OMV <i>full</i> y <i>reseller</i> .

Fuente: Elaborado por DPRC

Por otro lado, es necesario comprender que los OMV pueden implementar las funciones y los elementos de red señalados anteriormente, ya sea mediante la adquisición de una *red core* propia o, alternativamente, a través de la contratación de facilidades prestadas por un tercero (incluido su propio OMR) conocido como MVNE (o *Mobile Virtual Network Enabler*)⁽¹⁸⁾.

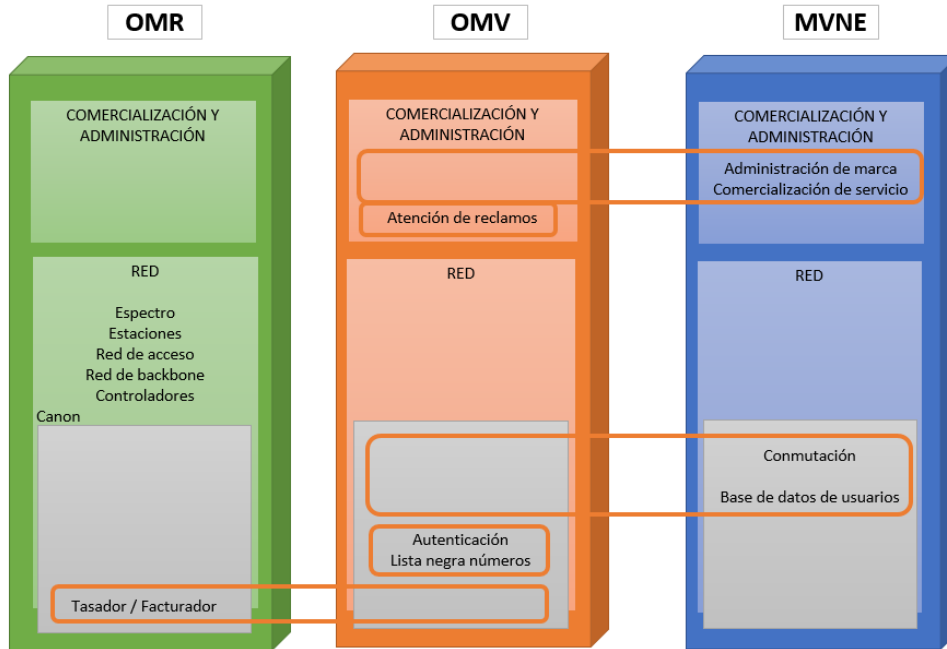
Ahora bien, desde el punto de vista de ahorro de costos al OMR, la condición de OMV *full* se adquiere cuando el OMV realiza funciones de conmutación, ya sea utilizando infraestructura propia (implementación de un conmutador) o de terceros (p. ej. a través de una plataforma MVNE contratada a un proveedor externo o al mismo OMR).

¹⁷ Este hallazgo es consistente con el análisis efectuado en el Informe N° 00165-GPRC/2019, referido el impacto en el cargo de la exclusión de ciertos elementos de red, para el caso de un OMV *full*.

¹⁸ Empresas intermediarias que facilitan soluciones y servicios de infraestructura de negocio para que los OMV complementen su operación. Los servicios adquiridos pueden incluir facturación, administración, operaciones, sistemas de soporte de negocio, sistemas de soporte de operaciones y provisión de elementos tecnológicos y de red para la adecuada prestación del servicio, entre otros (COMARCH, 2009, como se citó en IFT, 2023).



Figura N° 3: Facilidades de implementación de funciones del OMV



Fuente: Elaborado por DPRC

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
 Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
 Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
 la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>

4.2. Estrategias de los OMV

Según lo expuesto en el numeral 4.1, considerando que la inversión requerida para operar un OMV *full* es más alta que la exigida para operar un OMV *reseller*, el OMV debe elegir, antes de su ingreso al mercado, el nivel de inversión que definirá su tipo (*reseller* o *full*) según el grado de independencia que desee obtener del OMR, así como las estrategias que pretenda adoptar para operar en el mercado móvil y que Corrocher y Lasio (2013) clasifica según su impulso u origen (oferta y demanda).

Según los referidos autores, las estrategias con origen desde el lado de la demanda están basadas en la explotación de la heterogeneidad de los usuarios y son impulsadas por la identificación de segmentos de mercado nuevos o específicos no cubiertos por los operadores existentes. Estas estrategias pueden estar dirigidas a atender una comunidad específica de usuarios con identidad cultural o hábitos de consumo similares. En esta categoría, destacan las estrategias *low cost*, basadas en ofrecer servicios móviles básicos con un plan tarifario único de bajo costo, así como las estrategias de nicho orientadas al segmento de usuarios jóvenes, altamente estratégico por su perspectiva de fidelización temprana.

Por otra parte, los autores señalan que las estrategias con origen desde el lado de la oferta son impulsadas por la explotación de las competencias, ventajas y activos específicos de una empresa para obtener economías de escala y alcance en la prestación del servicio móvil. Esta estrategia se caracteriza por adicionar o empaquetar el servicio móvil junto con los servicios de telecomunicaciones ya ofrecidos por la empresa y, por lo general, es utilizada por compañías con una sólida experiencia en la prestación de servicios fijos (p. ej. telefonía o internet) que desean aprovechar su gran base de clientes o la solidez de su marca para competir en el mercado móvil o para retener a sus usuarios frente a los operadores tradicionales que ya ofrecen servicios empaquetados.



Esta estrategia también es adoptada por empresas provenientes de otro sector (*retail*, financiero, etc.) que desean explotar su amplia base de clientes, su extensa red de distribución, así como su posicionamiento de marca con el objeto de agregar valor a los servicios prestados a sus clientes y aumentar su lealtad en los negocios principales.

A efectos de ilustrar, el enfoque oferta-demanda, en la Tabla N° 4 se resumen algunas de las estrategias impulsadas por los OMV, a partir de una adaptación de IFT (2023):

Tabla N° 4: Estrategias de OMV, según origen

Origen	Estrategia	Propuesta de valor	Segmento objetivo	Ejemplo
Desde el lado de la demanda	Nicho	Oferta a medida, acceso exclusivo a contenido relacionado con el OMV	Grupos con necesidades específicas (jóvenes, deportistas, etc.)	En Alemania, 4B Flexz! ofrece planes para jóvenes con acumulación de puntos para intercambiar por productos
	Low-Cost	Costos bajos y permitir recargas pequeñas	Jóvenes y otros clientes de bajo ARPU	En Perú, Guinea ofrece paquetes desde S/ 14,90
Desde el lado de la oferta	Convergencia	Servicio móvil integrado en paquetes de servicios fijos, descuentos multiservicios	Base de usuarios existentes	En Países Bajos, Youfone ofrece la opción de agregar el servicio de internet y televisión
	Comercio (<i>Retail</i>)	Ofertas a usuarios del programa de lealtad del negocio principal del OMV	Base de usuarios del negocio principal	En Colombia, Almacenes Éxito cuenta con su propio OMV llamado Móvil Éxito

Fuente: Adaptado de IFT (2023).

En Perú, los OMV han enfocado sus esfuerzos, principalmente, en desarrollar estrategias del lado de la demanda (*low cost* y nicho –segmento joven y turistas- como Flash o Guinea) y, en menor medida, a impulsar estrategias del lado de la oferta (facilitar la integración del servicio móvil a oferta actual del servicio, como lo hace Suma Móvil). Estas características de la oferta comercial de los OMV, así como su desempeño en el mercado, son expuestos en la siguiente sección.

4.3. Caracterización y desempeño de los OMV

A la fecha del presente informe, el MTC ha publicado un listado de once (11) OMV con inscripción en el Registro de Operadores Móviles Virtuales. No obstante, es importante acotar que no todos cuentan con un contrato/mandato aprobado ni han iniciado sus operaciones comerciales. En efecto, según se aprecia en la Tabla N° 5, a la fecha son cinco (5) los OMV que registran operaciones en el mercado móvil peruano: Flash, Guinea, Suma Móvil, Dolphin e Intermax.

Adicionalmente, la empresa Ingenyo no ha informado sobre el inicio de sus operaciones comerciales a pesar que el plazo para la implementación del acceso establecido en su mandato ha vencido.



Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
 Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
 Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
 la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



Tabla N° 5: Situación actual de los OMV registrados

N°	OMV	OMR anfitrión	Origen de relación contractual	Año de inicio de operaciones comerciales
1	Flash	Telefónica	Contrato	2016
2	Guinea	América Móvil	Contrato	2019
3	Dolphin	Todos	Mandato	2019
4	Suma Móvil	Entel	Contrato	2022
5	Intermax	Telefónica y Viettel	Mandato	2024
6	Ingenyo	Telefónica	Mandato	Sin operación comercial
7	Wings Mobile ⁽¹⁹⁾	Ninguno	Sin contrato ni mandato	Sin operación comercial
8	Fibertel ⁽²⁰⁾	Ninguno	Sin contrato ni mandato	Sin operación comercial
9	Famagusta ⁽²¹⁾	Ninguno	Sin contrato ni mandato	Sin operación comercial
10	Plintron ⁽²²⁾	Ninguno	Sin contrato ni mandato	Sin operación comercial
11	Wow Tel ⁽²³⁾	Ninguno	Sin contrato ni mandato	Sin operación comercial

Elaboración: DPRC-OSIPTEL

En cuanto a su presencia en el mercado móvil, al cuarto trimestre de 2023, los OMV alcanzaron una participación conjunta de 0,48% sumando más de 194,4 mil líneas móviles al término de dicho periodo. Cabe indicar que, si bien en el tercer trimestre de 2018 esta participación se redujo a un mínimo de 0,02%, desde el tercer trimestre de 2020 ha superado sus niveles previos hasta alcanzar un máximo de 0,48% al cuarto trimestre de 2023, según se evidencia en el Gráfico N° 2.

Es preciso señalar que, luego de siete (7) años y medio de operación de los OMV en el Perú, su participación de mercado aún es reducida y es comparable a la observada en países como Argentina (0,22%), Brasil (1,6% a enero de 2024) y Chile (1,8% al tercer trimestre de 2023), en los cuales se aprecian cuotas de mercado cercanas al 2%, las cuales contrastan con las cuotas de países como, Colombia (6%, al segundo trimestre de 2023) y México (7,7%, al tercer trimestre de 2023). En particular, en este último país, Bait⁽²⁴⁾ tiene una participación del 4,1% del mercado móvil y 53% en el mercado móvil OMV, mientras que en Colombia, Virgin⁽²⁵⁾ y Móvil Éxito⁽²⁶⁾ tienen, en conjunto, el 5,4% del mercado móvil y el 91% del mercado OMV, por lo que se consideran dos de los casos más exitosos de la región.

¹⁹ Wings Mobile Perú S.A.C.

²⁰ Fibertel Perú S.A.

²¹ Famagusta S.A.C.

²² Plintron Perú S.A.C.

²³ Wow Tel S.A.C.

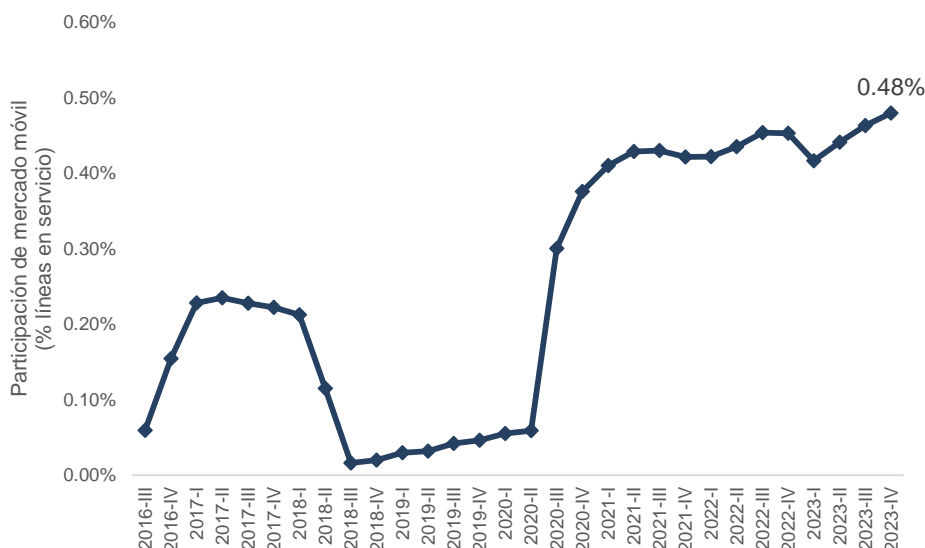
²⁴ Bodega Aurrera Internet y Telefonía (Bait) es un OMV mexicano que incluye, como parte de su estrategia digital de comercialización "WALMART CONNECT", un enfoque de tienda omnicanal y servicios de telecomunicaciones móviles para sus clientes. Como parte de su estrategia comercial, los clientes que compran en las tiendas de esta compañía reciben recompensas como datos de regalo (IFT, 2023).

²⁵ Virgin Mobile es un OMV que opera en Colombia desde el año 2013. Empresas del mismo grupo también operan en Chile, México, España, Reino Unido, Irlanda, entre otros. Su estrategia en Colombia es de nicho y está orientada al segmento joven.

²⁶ Almacenes Éxito es una empresa del sector *retail* que cuenta con su propio OMV (Móvil Éxito) desde el año 2013 y ha desarrollado una estrategia desde el lado de la oferta soportada en su amplia red de distribución y solidez de marca en el sector *retail*.



Gráfico N° 2: Evolución de la participación de mercado de los OMV



Elaboración: DPRC-Osiptel

A continuación, se presenta información detallada sobre la actuación de cada uno de los cinco (5) OMV que poseen operaciones comerciales en el mercado móvil.

a. Flash

Virgin Mobile Perú S.A. fue la primera empresa en brindar servicios móviles en el mercado peruano bajo la figura de OMV. La citada empresa inició sus operaciones en el tercer trimestre del año 2016 y alcanzó una participación máxima de 0,23% al segundo trimestre del año 2017. Posteriormente, en octubre de 2017, el citado OMV abandonó el mercado peruano y las operaciones comerciales fueron trasladadas a Incacel Móvil S.A. bajo un cambio de denominación social.

Incacel Móvil S.A. afrontó una reducción de su participación de mercado hasta alcanzar un mínimo de 0,02% al tercer trimestre de 2018, sin incrementos sustanciales hasta el segundo trimestre de 2020. Luego de una cesión de posición contractual producida en febrero de 2020, Incacel Móvil S.A. trasladó sus operaciones como OMV a Flash ⁽²⁷⁾, empresa que ha adoptado una estrategia de ventas multinivel con la que viene operando hasta la fecha. Al cuarto trimestre del presente año, alcanzó una participación de mercado de 0,32% con 131 mil líneas móviles en servicio al término de dicho periodo.

Cabe señalar que Flash es un OMV que se encuentra alojado en la red de Telefónica con quien tiene un contrato suscrito y aprobado por el Osiptel⁽²⁸⁾, el cual ha sido objeto de veintiún (21) adendas. A la fecha, ofrece planes tarifarios⁽²⁹⁾ en la modalidad prepago que son dirigidos a usuarios residenciales con precios que varían entre S/ 5,00 y S/ 148,90 y que incluyen hasta 36 GB en alta velocidad. Asimismo, ofrece un plan tarifario⁽³⁰⁾ de acceso por demanda dirigido a usuarios comerciales con precios a granel de S/ 0,0055 por MB, S/ 0,0225 por minuto de voz móvil y s/ 0,0157 por SMS.

²⁷ Inscrita mediante Resolución N° 010-2020-MTC/27.

²⁸ Aprobado por el Osiptel mediante Resolución de Gerencia General N° 094-2016-GG/OSIPTEL

²⁹ Ver tarifa con código TETM2020000232.

³⁰ Ver tarifa con código TETM20220000105.

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en: <https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



b. Guinea

Guinea ⁽³¹⁾ inició sus operaciones comerciales en el cuarto trimestre del año 2019 enfocando su estrategia en atender al segmento de jóvenes y estudiantes universitarios con planes orientados a datos móviles. Al cuarto trimestre del año 2023, ha alcanzado una participación de mercado de 0,16% con más de 66,6 mil líneas móviles en servicio al término de dicho periodo. Asimismo, cabe señalar que el referido OMV se encuentra alojado en la red de América Móvil, con quien tiene un contrato suscrito y aprobado por el Osiptel⁽³²⁾, el cual ha sido objeto de diez (10) adendas.

Guinea ofrece servicios móviles mediante bajo la denominación “Cuy Móvil”, “Perú SIM”, “Wings Mobile” e “Inka Móvil”. En detalle, bajo la denominación “Cuy Móvil” ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago, dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/14,90 y S/ 44,90 y que incluyen hasta 16GB de datos⁽³³⁾. Asimismo, ofrece planes dirigidos a usuarios comerciales con precios que sitúan entre S/ 9,90 y S/ 79,90 y que incluyen hasta 60 GB de datos⁽³⁴⁾.

Por otra parte, bajo la denominación “Perú SIM”, ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago que son dirigidos a usuarios residenciales. Bajo esta marca se ha enfocado en ofrecer servicios móviles a turistas extranjeros con planes cuyos precios se sitúan entre S/ 80,00 y S/ 150,00 que incluyen hasta 30 GB de datos⁽³⁵⁾. Luego, bajo la denominación “Wings Mobile”, ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/ 17,90 y S/ 75,90 y que incluyen hasta 30 GB de datos⁽³⁶⁾.

Finalmente, bajo la denominación “Inka Móvil”, ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/ 17,90 y S/ 39,90 y que incluyen hasta 20 GB de datos⁽³⁷⁾.

c. Dolphin

Si bien Dolphin ⁽³⁸⁾ ha registrado tarifas desde diciembre de 2019, registra líneas en servicio desde octubre de 2022 y, al cuarto trimestre de 2023, ha reportado 656 líneas móviles. El referido OMV posee mandatos con Entel⁽³⁹⁾, Viettel⁽⁴⁰⁾, Telefónica⁽⁴¹⁾ y América Móvil⁽⁴²⁾, por lo que en su página web señala que su servicio es prestado sobre una red móvil de alta disponibilidad.

Dolphin ofrece planes tarifarios en la modalidad control que son dirigidos a usuarios comerciales con precios que se sitúan entre S/ 126,85 y S/ 265,50 y que incluyen hasta 100 GB de datos⁽⁴³⁾.

³¹ Inscrita mediante Resolución N° 002-2018-MTC/27.

³² Aprobado por el Osiptel mediante Resolución de Gerencia General N° 124-2018-GG/OSIPTEL

³³ Ver tarifa con código TETM20200000256.

³⁴ Ver tarifa con código TETM20240000004.

³⁵ Ver tarifa con código TETM20230000148.

³⁶ Ver tarifas con códigos TETM20240000001 y TETM20240000002.

³⁷ Ver tarifa con código TETM20230000064. Se debe indicar que, a la fecha de este informe, estas tarifas son distintas a las publicadas en la página web de Inka Móvil.

³⁸ Inscrita mediante Resolución N° 030-2016-MTC/27.

³⁹ Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 093-2017-CD/OSIPTEL.

⁴⁰ Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 202-2018-CD/OSIPTEL.

⁴¹ Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 164-2019-CD/OSIPTEL.

⁴² Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 177-2019-CD/OSIPTEL.

⁴³ Ver tarifa con código TETM20240000017.



d. Suma Móvil

Suma Móvil⁽⁴⁴⁾ inició sus operaciones en el segundo trimestre del año 2022 bajo una propuesta comercial que permite a diversos operadores de telecomunicaciones incorporar el servicio de telefonía móvil a los servicios que conforman su oferta comercial. El referido OMV se encuentra alojado en la red de Entel, con quien tiene un contrato suscrito y aprobado por el Osiptel⁽⁴⁵⁾, objeto de dos adendas y, al cuarto trimestre de 2023, posee 134 líneas móviles en servicio.

Según lo informado en su página web, Suma Móvil brinda una plataforma de servicios móviles dirigida a que sus clientes dispongan de su propia marca de telefonía móvil. A la fecha del presente informe, el referido OMV ha remitido dos contratos de comercialización del servicio móvil con las empresas Gpon Networks S.A.C. y Wao Telecomunicaciones Inteligentes S.A.C. Adicionalmente, en el Sistema de Información y Registro de Tarifas (SIRT), el citado OMV ha registrado tarifas bajo la denominación “Ingenyo”.

Bajo la denominación “Gpon”, ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago que son dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/ 3,00 y S/ 48,90 y que incluyen hasta 24 GB de datos⁽⁴⁶⁾. Por otro lado, bajo la denominación “Wao” ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago que son dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/ 3,00 y S/ 48,90 y que incluyen hasta 24 GB de datos⁽⁴⁷⁾. Finalmente, bajo la denominación “Ingenyo” ofrece planes tarifarios en la modalidad prepago que son dirigidos a usuarios residenciales con precios que se sitúan entre S/ 8,00 y S/ 170,00 y que incluyen hasta 50 GB de datos⁽⁴⁸⁾.

e. Intermax

Intermax⁽⁴⁹⁾ comunicó al Osiptel que su inicio de operaciones comerciales fue el 27 de enero de 2024. A la fecha, registra un plan postpago denominado “PLAN MÓVIL WORKER” que ofrece 200 minutos por un pago mensual de S/ 19,90⁽⁵⁰⁾. Cabe indicar que el referido OMV tiene mandatos con Telefónica⁽⁵¹⁾ y Viettel⁽⁵²⁾ y a la fecha no registra líneas móviles en servicio.

Cabe indicar que, de los cinco (5) OMV que operan el mercado, dos (2) han efectuado once (11) de las trece (13) solicitudes emisión de mandatos ante el Osiptel, mientras que el resto de solicitudes han sido efectuadas por OMV que no operan en el mercado. El detalle de esta problemática es expuesto a continuación.

5. Definición del problema

5.1. Planteamiento del problema

Es preciso señalar que el éxito del modelo OMV se encuentra estrechamente ligado con los incentivos que tienen los OMR para brindar acceso a sus redes y con el tipo de estrategias que los OMV adoptan para competir en el mercado móvil. Por ejemplo, Kalmus y Wiethaus (2010) identifican que los OMR brindarán acceso a los OMV siempre que estos últimos no

⁴⁴ Inscrita mediante Resolución N° 069-2021-MTC/27.

⁴⁵ Aprobado por el Osiptel mediante Resolución de Gerencia General N° 154-2021-GG/OSIPTEL.

⁴⁶ Ver tarifa con código TETM20220000186.

⁴⁷ Ver tarifa con código TETM20220000181.

⁴⁸ Ver tarifa con código TETM20220000094.

⁴⁹ Inscrita mediante Resolución N° 069-2021-MTC/27.

⁵⁰ Ver tarifa con código TETM20240000006.

⁵¹ Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 233-2022-CD/OSIPTEL.

⁵² Mandato de Acceso OMV, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 143-2023-CD/OSIPTEL.



ejercen una presión competitiva sobre la operación de los OMR. Esta situación ocurrirá, por ejemplo, cuando los servicios ofrecidos por el OMV se diferencien de los servicios provistos por el OMR de tal modo que no exista un desplazamiento de la demanda del OMR hacia el OMV.

Debe notarse que, con independencia de los incentivos para suscribir o no contratos, bajo un entorno de acceso obligatorio como el que caracteriza a la regulación peruana, cualquier falta de acuerdo será resuelta a nivel de mandato. En este escenario, se debe aclarar que el objeto del presente informe está acotado a analizar la problemática observada en la etapa de emisión de mandatos sin evaluar los incentivos que guían las decisiones de los OMR para brindar acceso a su red o las estrategias de los OMV para competir en el mercado.

Por lo expuesto, a partir de la experiencia del Osipitel en la emisión de mandatos, se han identificado los siguientes problemas:

5.1.1. Alto índice de negociaciones sin acuerdo y extensión de los plazos de emisión de mandatos

La emisión de mandatos representa un ejercicio de la intervención subsidiaria del Osipitel ante la falta de acuerdo entre un OMV y un OMR para la suscripción de un contrato; no obstante, este mecanismo ha sido utilizado como el principal instrumento para el establecimiento de las relaciones entre OMV y OMR. En efecto, desde la aprobación de las Normas Complementarias en enero de 2016 hasta la fecha del presente informe, el Osipitel ha recibido trece (13) solicitudes de emisión de mandato que han dado origen a siete (7) de las diez (10) relaciones de acceso que actualmente existe entre OMV y OMR, según se aprecia en la Tabla N° 6.

Tabla N° 6: Solicitudes de aprobación de contratos y mandato

OMR	N°	OMV	Solicitudes de aprobación de mandato	Solicitudes de aprobación de contrato / adendas
Teléfono	1	Flash	0	21
	2	Dolphin	1	1
	3	Ingenyo	1	0
	4	Intermax	2	0
América Móvil	5	Guinea	0	10
	6	Dolphin	2	4
	NA	Intermax	1 (improcedente)	0
Entel	7	Suma móvil	0	3
	8	Dolphin	2	0
Viettel	9	Dolphin	2	1
	10	Intermax	1	0
	NA	Incacel	1 (mandato terminado) ⁽⁵³⁾	1
Total			13	41

Elaboración: DPRC-Osipitel

Sumado a ello, durante el proceso de emisión del mandato se han producido múltiples interacciones entre las partes y el Osipitel, principalmente, respecto a las condiciones económicas y técnicas aplicables al mandato. Estas circunstancias no solo han incrementado

⁵³ En febrero de 2019, el Osipitel aprobó un mandato entre Viettel e Incacel Móvil S.A., cuyo término fue pactado por mutuo entre las partes y aprobado por el Osipitel en setiembre de ese mismo año.



la carga regulatoria del Osiptel, sino que han derivado en la extensión de los plazos para la emisión del mandato final, lo que impacta en la competencia, al retardar la entrada de los OMV al mercado. En efecto, en la actualidad el Osiptel emplea, en promedio, siete (7) meses para atender una solicitud de emisión de mandato de acceso, observándose casos en los que el procedimiento ha llegado a durar hasta nueve (9) meses y medio (p. ej. Dolphin-América Móvil)⁽⁵⁴⁾.

Es preciso señalar que este plazo es superior al requerido por el Osiptel para atender solicitudes de emisión de mandato en el marco de otras relaciones mayoristas como la compartición de infraestructura, en la que recientemente se observan plazos promedio de 3 meses. Asimismo, este plazo es mayor al establecido en la regulación específica de otros países como Brasil (30 días, ampliable hasta 60) o Argentina (60 días) para procedimientos similares. Sobre el particular, debe notarse que la extensión de estos plazos puede desincentivar la entrada de nuevos OMV o, ante un acuerdo ya existente, desincentivar la solicitud de un mandato⁽⁵⁵⁾.

Según lo expuesto, se aprecia una alta carga regulatoria que, dada las múltiples interacciones para la determinación de las condiciones técnicas y económicas del mandato, se vincula con la extensión de los plazos requeridos por el Osiptel para emitir su pronunciamiento final.

Sin perjuicio de lo señalado, debe notarse que, a pesar de la preponderancia en el número de las relaciones iniciadas mediante la emisión de un mandato, el ejercicio de la libre negociación entre OMV y OMR ha producido una mayor actividad en la suscripción de contratos (41) y ha sido la vía que ha permitido el inicio de las operaciones comerciales de tres (3) de los cinco (5) OMV que actualmente prestan servicios móviles, por lo que la libre negociación continúa siendo la vía más efectiva para el establecimiento de relaciones de acceso.

5.1.2. Ausencia de reglas explícitas para la determinación de los cargos de acceso en los procedimientos de emisión de mandatos

Las Normas Complementarias no establecen una metodología explícita para la determinación de los cargos que deben ser fijados en un mandato de acceso. Ante ello, el Osiptel ha utilizado, como aproximación de los costos de provisión del servicio, información sobre los cargos pactados libremente, descuentos sobre precios minoristas (*retail minus*), así como otra información de costos reportada por los OMR en el marco de las obligaciones de Contabilidad Separada. Este acción ha sido realizada por el regulador considerando un panorama de plazos limitados para la emisión del mandato y la dificultad para obtener información confiable y actualizada sobre los costos de provisión del servicio por parte de los OMR⁽⁵⁶⁾.

De esta manera, el Osiptel ha evaluado la aplicación de una metodología específica en cada procedimiento de emisión de mandato, manteniendo en todo momento un enfoque de orientación a costos, según lo exige las Normas Complementarias. Sin embargo, la evaluación de la metodología aplicable a cada caso en particular ha generado múltiples

⁵⁴ Este plazo considera interacciones con el MTC con relación a los títulos habilitantes del OMV, ampliaciones de plazo de las partes para atender requerimientos del Osiptel y para presentar comentarios al proyecto de mandato, así como solicitudes reiterativas o aclarativas sobre la información remitida por las partes.

⁵⁵ Por ejemplo, en respuesta a una consulta del Osiptel, Guinea ha señalado que se debe reducir los plazos de emisión de mandato debido a que generan desfases y márgenes negativos para los OMV.

⁵⁶ El Osiptel ha observado que la información de costos necesaria para determinar un cargo de acceso puede ser de difícil obtención, incluso, para los OMR. Por ejemplo, en el procedimiento tramitado bajo el Expediente N° 00002-2018-CD-GPRC/MOV, el OMR no reportó la información de costos solicitada reiteradamente por el regulador para la determinación de los cargos de acceso. En otros casos, los modelos presentados por las empresas no fueron consistentes con las consideraciones teóricas requeridas (ver, por ejemplo, el procedimiento tramitado bajo el Expediente N° 00001-2018-CD-GPRC/MOV).



interacciones no solo a nivel de comentarios al proyecto de mandato, sino también a través de la interposición de recursos de reconsideración que han cuestionado las metodologías empleadas por el Osiptel.

Esta dinámica ha tenido como resultado un aumento en la carga regulatoria del Osiptel debido a la necesidad de responder a los comentarios de las partes involucradas y gestionar los recursos presentados. Es importante destacar que cada recurso debe ser resuelto dentro de los plazos establecidos por Ley, incluso si no conlleva cambios en la metodología empleada por el Osiptel. En efecto, de los nueve (9) recursos de reconsideración que objetaron los cargos de acceso, siete (7) fueron desestimados en este aspecto y en ningún caso el Osiptel modificó la metodología para determinar los cargos de acceso.

Según lo expuesto, se evidencia que el tratamiento individual de los procedimientos de emisión de mandatos limita la señalización del mercado en cuanto a las consideraciones que son adoptadas por el Osiptel, justamente, en la emisión de mandatos de acceso. Este desafío ha resultado, además, en un incremento en la carga regulatoria para el Osiptel y en un retraso en la entrada de estos nuevos competidores al mercado móvil.

5.1.3. Cuestionamientos sobre la aplicación posterior del mandato

Además de los cuestionamientos referentes a las metodologías empleadas para establecer los cargos de acceso, se han sumado discrepancias adicionales en relación con la ejecución posterior de los mandatos. Estas discrepancias se centran en los mecanismos de actualización de los cargos de acceso (evidenciadas en mandatos de Dolphin) y en la selección de proveedores para llevar a cabo la implementación del mandato (observadas en mandatos de Dolphin, Intermax e Ingenyo). Estas situaciones de divergencia han ocasionado consultas y solicitudes de aclaración o interpretación por parte de los involucrados ante el Osiptel⁽⁵⁷⁾, y en algunos casos, han dado origen a nuevas solicitudes para emitir mandatos⁽⁵⁸⁾.

Es importante destacar, además, que las discrepancias en la aplicación del mecanismo de selección de proveedores han generado que los mandatos de acceso no se ejecuten dentro de los plazos establecidos por el Osiptel, lo que ha resultado en situaciones de incumplimiento. Un ejemplo de ello es el mandato entre Intermax y Telefónica, que estableció un plazo de noventa (90) días hábiles para su implementación; sin embargo, al concluir este período, el Osiptel constató que el mandato no había sido implementado al término del citado plazo.

A la luz de lo expuesto, se verifica que existen discrepancias en la aplicación de los mecanismos de actualización de cargos y de la selección de proveedores. Estas discrepancias han dado lugar a nuevas solicitudes que han incrementado la carga regulatoria del Osiptel y, adicionalmente, han causado retrasos en la ejecución de los mandatos aprobados por este organismo.

5.2. Agentes involucrados

Los agentes directamente involucrados en la presente problemática son los Operadores Móviles Virtuales y los Operadores Móviles con Red.

⁵⁷ América Móvil presentó una solicitud de interpretación del mecanismo de actualización de cargos ante el Consejo Directivo del Osiptel en agosto de 2022. Asimismo, Telefónica y Entel realizaron consultas sobre la manera de aplicar los mecanismos de actualización de sus respectivos mandatos.

⁵⁸ Véanse las solicitudes tramitadas bajo los Expediente N° 00001-2023-CD-GPRC/MOV y N° 00003-2023-CD-GPRC/MOV.



5.3. Permanencia del problema en caso de no intervención

La falta de intervención para abordar los problemas identificados tendría implicancias negativas sobre la función del Osiptel en materia de emisión de mandatos. Si no se adoptan medidas para resolver los problemas expuestos, se espera que la carga regulatoria del Osiptel continúe aumentando, lo que podría conllevar a retrasos aún mayores en la emisión de mandatos de acceso, con el consecuente impacto en la entrada de nuevos competidores en el mercado móvil.

Asimismo, la ausencia de reglas explícitas para la determinación de los cargos de acceso en los procedimientos de emisión de mandatos favorecería la ambigüedad en el proceso de establecimiento de cargos a nivel de mandatos, lo que podría dificultar la toma de decisiones de los OMV y OMR durante el periodo de negociación. En efecto, la incertidumbre en torno a la determinación de cargos de acceso durante el proceso de emisión de mandatos podría dar lugar a conflictos entre las partes involucradas durante el periodo de negociación y originar mayores solicitudes de emisión de mandato. Por otra parte, las discrepancias en la aplicación de los mecanismos de actualización de los cargos de acceso y de selección de proveedores podrían conllevar a una ejecución inconsistente de los mandatos, lo que afectaría su implementación oportuna y efectiva.

En resumen, la permanencia de esta problemática podría generar retrasos prolongados en la emisión de mandatos, falta de claridad en la determinación de cargos de acceso y una ejecución inconsistente de los mandatos. Esto podría tener un impacto no deseado sobre la competencia en el sector de las telecomunicaciones, además de deteriorar la confianza de los OMV y OMR. Por lo tanto, es importante adoptar medidas para abordar estos problemas y asegurar un marco regulatorio que promueva la eficiencia y la transparencia en la emisión de mandatos de acceso.

6. Objetivo de la intervención y base legal

6.1. Objetivo de la intervención

Modificar las Normas Complementarias a efectos de facilitar la suscripción de contratos entre OMV y OMR y agilizar la emisión e implementación de mandatos de acceso emitidos por el Osiptel y con ello, la entrada de estos competidores al mercado móvil con la capacidad de replicar la oferta de los OMR.

6.2. Base legal

El artículo 3 de la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión Privada en Servicios Públicos, Ley N° 27332, modificada por las Leyes N° 27631, N° 28337 y N° 28964, establece que el Osiptel ejerce, entre otras, la función normativa que comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materias de su competencia, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, otras de carácter general y mandatos u otras normas de carácter particular referidas a intereses, obligaciones o derechos de las entidades o actividades supervisadas o de sus usuarios así como la facultad de tipificar las infracciones por incumplimiento de obligaciones.

El artículo 18 del Reglamento General del Osiptel, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-PCM y modificatorias, establece que el Osiptel tiene por objetivo general, regular, normar, supervisar y fiscalizar, dentro del ámbito de su competencia, el desenvolvimiento del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones y el comportamiento de las empresas operadoras, las relaciones de dichas empresas entre sí, y las de estas con los usuarios;



garantizando la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario, regulando el equilibrio de las tarifas y facilitando al mercado una explotación y uso eficiente de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Asimismo, el artículo 24 del mencionado Reglamento establece el Consejo Directivo del Osipitel es el órgano competente para ejercer de manera exclusiva la función normativa.

Del mismo modo, el inciso b) del artículo 8 de la Sección Primera del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones – Osipitel, aprobado por el Decreto Supremo N° 160-2020-PCM, dispone que el Consejo Directivo del Osipitel expide las normas y resoluciones de carácter general o particular, en materia de su competencia.

6.3 Legalidad de intervención

La Primera Disposición Complementaria Transitoria facultó al Osipitel a elaborar el marco normativo complementario aplicable a los OMV y OMR, en los aspectos de su competencia señalados en la Ley N° 30083, a través del cual, el Osipitel emitió las Normas Complementarias.

Considerando lo expuesto en el párrafo precedente, el Osipitel tiene competencia para establecer normas complementarias destinadas a: 1) que se cumplan los objetivos contenidos en las leyes y reglamentos que facultan la intervención del Osipitel a través de la aprobación de contratos y mandatos, y supervisión del acceso y 2) que las relaciones nacidas a través de la intervención del Osipitel por medio de la emisión de mandatos, sean eficaces.

En ese sentido, la norma propuesta se encuentra conforme con las disposiciones previamente establecidas en las normas y cumple con los Lineamientos de Mejora Regulatoria del Osipitel.

7. Análisis de alternativas

Según Cullen Internacional (2023a), nueve (9) de once (11) países seleccionados⁽⁵⁹⁾ en el continente americano aprobaron regulaciones específicas para OMV, desde requisitos de licencia hasta obligaciones de acceso obligatorio. En cuanto al régimen de cargos de acceso, todos los países con acceso obligatorio han definido que los cargos serán establecidos de mutuo acuerdo entre el OMV y el OMR sujetos, en algunos casos, a condiciones razonables y no discriminatorias. En caso de falta de acuerdo, algunas regulaciones han previsto la intervención del regulador (p. ej. Brasil, Ecuador, Perú) para la resolución de disputas o el establecimiento de fórmulas o valores de referencia (p. ej. Colombia) aplicables en caso de desacuerdo.

En el caso europeo, Cullen Internacional (2023b) afirma que, en la mayoría de países, los OMR ofrecen acceso mayorista a los OMV a través de acuerdos comerciales suscritos libremente. Sin embargo, refiere que, en algunos casos, los OMR están obligados a proporcionar acceso a los OMV en condiciones reguladas como resultado de las siguientes situaciones: (i) presencia de remedios ex ante, impuestos a partir de un análisis de mercado, (ii) existencia de condiciones para obtener o mantener licencias de espectro, o (iii) presencia de compromisos en materia del derecho de la competencia (p. ej. remedios por fusión).

Según lo expuesto, la regulación directa de los cargos no es una política regulatoria utilizada masivamente en materia de OMV. En su lugar, se han establecido regulaciones específicas

⁵⁹ Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú. Solo Paraguay y Estados Unidos no adoptaron reglas específicas para los OMV.



que priorizan la libre negociación y la intervención del regulador en caso de desacuerdo. Asimismo, emplean otros instrumentos que facilitan la negociación y reducen la interacción del regulador ante la ocurrencia de discrepancias. Por ejemplo, en siete (7) de los once (11) países americanos analizados por Cullen Internacional (2023a) se han establecido obligaciones de publicar ofertas de referencia, medida que también es utilizada en similar número de países europeos.

De esta manera, según lo identificado en la práctica regulatoria internacional, existe una regulación específica en materia de OMV que, por lo general, ha sido acompañada de la obligación de publicar una oferta de referencia. Este instrumento favorece la transparencia, brinda certeza al mercado sobre las condiciones de acceso, minimiza el surgimiento de disputas y reduce la necesidad de intervención del regulador. En consecuencia, esta medida brinda celeridad al proceso de negociación y suscripción de acuerdos, así como al proceso de emisión de mandatos y, en última instancia, contribuyen a facilitar una operación rápida de los OMV en el mercado. En efecto, en el marco de la compartición de infraestructura, la aprobación de una oferta referencial redujo el plazo promedio de emisión de mandatos de poco más de 5 meses a 3 meses.

Del mismo modo, bajo la práctica internacional consultada (incluido el Perú), se ha observado una preferencia hacia esquemas de libre negociación de acuerdos, sujeto al cumplimiento de principios de razonabilidad y no discriminación y, solo en caso de desacuerdos, el regulador puede intervenir para resolver disputas o establecer condiciones de acceso referenciales.

Por lo tanto, en línea con la práctica regulatoria consultada, se propone la implementación de una oferta básica o referencial a efectos de afrontar la problemática identificada en el presente informe.

7.1. Descripción de las alternativas

Las opciones regulatorias propuestas para afrontar la problemática identificada en el presente informe son las siguientes:

- **Alternativa N° 1:** No intervención.

Esta alternativa no introduce cambios en las Normas Complementarias y, en consecuencia, mantiene las disposiciones aplicables en materia de mandatos de acceso.

- **Alternativa N° 2:** Establecer una oferta básica que incluya lineamientos para la determinación de cargos de acceso. El uso de esta oferta será obligatorio para la suscripción de contratos entre OMV y OMR.

- **Alternativa N° 3:** Establecer una oferta referencial que incluya lineamientos para la determinación de cargos de acceso. El uso de esta oferta será facultativo para la suscripción de contratos entre OMV y OMR; sin embargo, será utilizada como documento marco por el Osipitel en la emisión de mandatos.

A continuación, cada una de las alternativas son descritas en detalle:

Alternativa N° 1: No intervención

Esta alternativa no introduce cambios en el mercado y, en consecuencia, los términos y condiciones del acceso son determinados en cada negociación sin ninguna directriz o guía



establecida por el regulador. Bajo este escenario, persiste la posibilidad de que surjan discrepancias sobre los cargos de acceso, que deriven en solicitudes de emisión de mandato que incrementen la carga regulatoria del Osiptel.

Alternativa N° 2: Establecer una oferta básica de uso obligatorio que incluye reglas de determinación de cargos de acceso.

Esta alternativa propone la creación de una oferta básica que contendrá disposiciones técnicas, económicas y legales, aprobadas por el Osiptel. La oferta actuará como un modelo obligatorio para la negociación de contratos entre OMV y OMR. Las reglas de determinación de cargos de acceso estarán definidas dentro de la oferta, lo que simplificará y agilizará el proceso de negociación. Las principales ventajas de esta alternativa son:

- Proporciona un conjunto de disposiciones predefinidas que permitirá a las partes concentrarse en aspectos específicos de la negociación, lo que agilizará el proceso de suscripción de contratos.
- La existencia de una oferta básica con reglas claras y uniformes reducirá la asimetría informativa entre las partes. Así, al tener acceso a un documento público, tanto los OMV como los OMR tendrán una base común para las negociaciones, lo que fomentará la transparencia.
- La oferta establecerá un marco común para la fijación de cargos, lo que reducirá la probabilidad de disputas. Esto disminuirá la carga regulatoria asociada con la emisión de mandatos y facilitará su implementación en casos de conflicto.
- La existencia de una oferta contribuirá a la estabilidad y previsibilidad del mercado, lo que aumentará la confianza de los OMV y OMR y fomentará la inversión y la competencia.

Alternativa N° 3: Establecer una oferta referencial de acceso de uso facultativo que incluye reglas de determinación de cargos de acceso.

Esta alternativa propone la creación de una oferta referencial que contendrá disposiciones técnicas, económicas y legales, aprobadas por el Osiptel. A diferencia de la segunda alternativa, el uso de la esta oferta será opcional para las partes en la negociación de contratos. Sin embargo, el Osiptel considerará esta oferta como documento marco para la emisión de mandatos en caso de desacuerdo. Las principales ventajas de esta alternativa son:

- El carácter opcional brinda flexibilidad a las partes para adaptar los términos de la oferta a sus necesidades específicas. Esto permite incorporar procedimientos adaptados a operaciones particulares, lo que podría agilizar la negociación.
- Aunque el uso de la oferta no será obligatorio para la negociación de contratos, su consideración por parte del Osiptel en la emisión de mandatos asegurará la consistencia y celeridad de sus pronunciamientos y promoverá la eficiencia del procedimiento.
- La existencia de una oferta referencial podría incentivar a las partes a suscribir acuerdos voluntarios basados o no en los términos referidos en la oferta. Las partes podrían preferir esta opción a enfrentar procedimientos de mandato que solo garantizarían términos similares a los de la oferta referencial.



- Al proporcionar una referencia preestablecida, el Osiptel reducirá la carga regulatoria asociada con la emisión de mandatos, debido a que sus pronunciamientos tomarían como referencia la oferta previamente aprobada.

7.2. Elección del método de evaluación de las alternativas

Es preciso señalar que la modificación de las Normas Complementarias es necesaria y resulta más ventajosa que la no intervención por parte de este Organismo Regulador. Luego, en la medida que las alternativas restantes tienen efectos similares y solo se diferencian entre sí respecto al grado de obligatoriedad del instrumento utilizado, se ha optado por efectuar un Análisis Multicriterio (AMC).

El AMC permite identificar la mejor alternativa a partir de la evaluación de criterios o atributos. La influencia de cada criterio en la evaluación final o global se realiza asignando ponderadores o pesos que reflejan su importancia para los agentes de interés. Cabe señalar que los criterios son las características respecto de las cuales se calificará a las alternativas disponibles, y los ponderadores son los pesos o importancia relativa que se le otorgará a cada atributo.

Una vez definidos los atributos y las ponderaciones, se procede a calificar a las alternativas en cada uno de estos criterios con un puntaje ordinal. Posteriormente, se realiza la suma ponderada de calificaciones y se obtiene un total para cada alternativa. La alternativa elegida corresponde a aquella de mayor puntaje ponderado.

7.3. Definición de parámetros de evaluación

A efectos de evaluar cada alternativa planteada, se han definido los siguientes parámetros de evaluación:

- Eficiencia en la negociación:** Evalúa la capacidad de la alternativa para agilizar y simplificar el proceso de negociación entre el OMV y OMR. Una calificación alta indica que la alternativa promueve acuerdos más céleres y eficientes.
- Transparencia:** Evalúa en qué medida la alternativa aborda la asimetría de información entre las partes y fomenta la transparencia en las negociaciones. Una calificación alta indica que la alternativa contribuye a fomentar la transparencia y reducir la asimetría informativa.
- Flexibilidad:** Evalúa la capacidad de la alternativa para proveer soluciones que puedan adaptarse a diferentes situaciones y necesidades de las partes involucradas. Una calificación alta indica que la alternativa produce soluciones adaptables que pueden funcionar en diversos contextos.
- Reducción de la carga regulatoria:** Evalúa si la alternativa disminuye la carga administrativa y regulatoria tanto para el regulador como para las partes involucradas. Una calificación alta indica que la alternativa reduce la necesidad de intervención.

Para la evaluación de cada criterio, se utilizarán números enteros en el intervalo [-2, 2], cuyos detalles de valoración se presentan a continuación:

- Calificación -2: Menor calificación.
- Calificación 0: Neutral.
- Calificación +2: Mayor calificación.



La calificación asignada a cada parámetro de evaluación será ponderada en proporciones iguales (0,25).

7.4. Evaluación de las alternativas

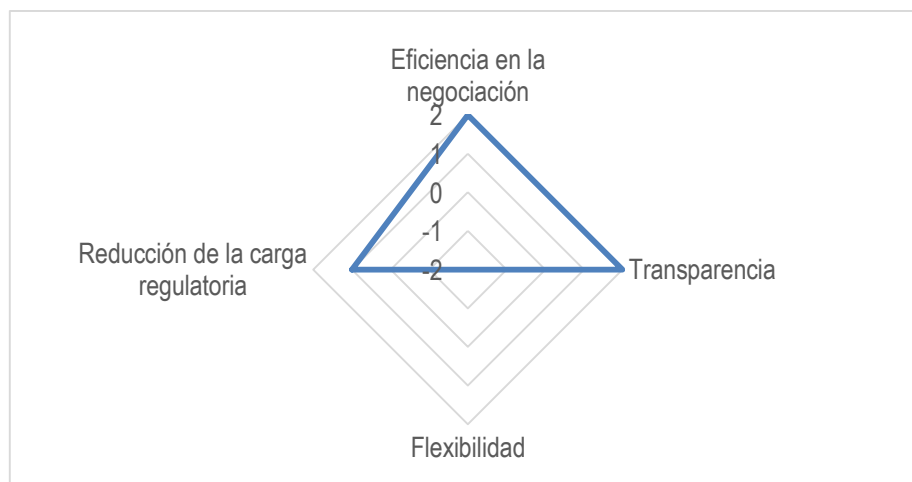
- **Alternativa N° 1:** No intervención.

Esta alternativa no introduce modificación alguna con respecto a la situación actual por lo que se le otorga una calificación de cero en todos los atributos.

- **Alternativa N° 2:** Establecer una oferta básica de uso obligatorio.

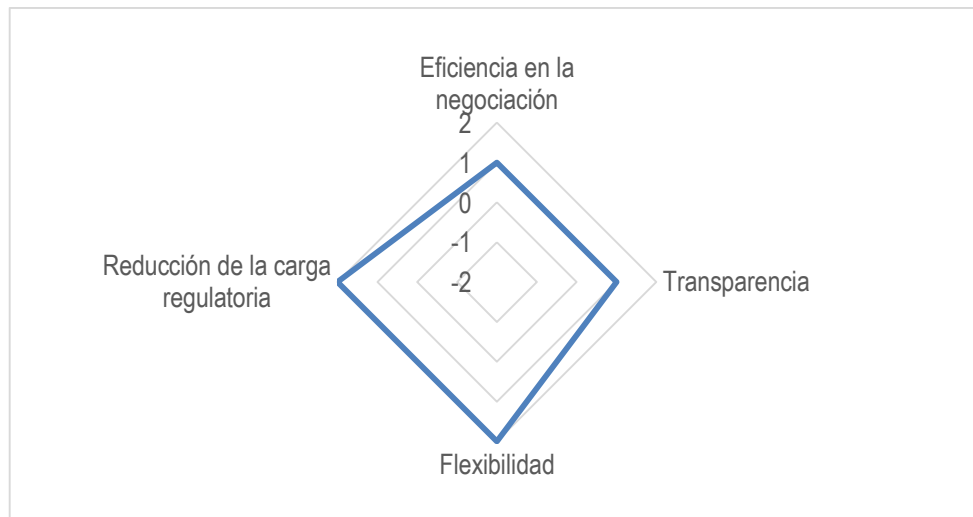
- Eficiencia en la negociación:** La oferta básica de uso obligatorio reduce la necesidad de sostener negociaciones prolongadas debido a que reduce los elementos de discusión entre las partes. La condición de obligatoriedad de la oferta minimiza los tiempos de discusión y facilita el desarrollo de un proceso de suscripción de contratos más célere y eficiente. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 2.
- Transparencia:** La oferta básica de uso obligatorio proporcionad reglas claras y uniformes para la determinación de los cargos de acceso y las demás condiciones propias del acceso. Al minimizar los elementos de discusión, reduce la asimetría informativa y brinda a las partes una visión transparente de los términos de acceso, lo que facilita la toma de decisiones informadas. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 2.
- Flexibilidad:** La oferta básica de uso obligatorio puede ser menos adaptable a las necesidades y preferencias específicas de las partes, lo que podría limitar su aplicabilidad en diferentes contextos. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de -2.
- Reducción de carga regulatoria:** Si bien la oferta de uso obligatorio reduce la labor del Osiptel en la evaluación y aprobación de contratos, su carácter obligatorio exige una supervisión más intensa del regulador para asegurarse de que los términos contenidos en la oferta se apliquen correctamente en todos los casos. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 1.

Gráfico N° 3: Evaluación de la Alternativa N° 2



- **Alternativa N° 3:** Establecer una oferta referencial de uso facultativo.
 - a. Eficiencia en la negociación: Si bien ofrece flexibilidad en la adopción de términos contractuales, la oferta referencial de uso facultativo puede introducir elementos de discusión al proceso de negociación. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 1.
 - b. Transparencia: Si bien la oferta referencial de uso facultativo puede contribuir a una mayor transparencia, la calificación es inferior a la Alternativa N° 2 debido a que la adopción facultativa puede dar lugar a nuevas propuestas entre las partes que puedan originar desequilibrios informativos. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 1.
 - c. Flexibilidad: La oferta referencial de uso facultativo permite que las partes puedan utilizar los términos referenciales o proponer sus propios términos en función a las diferentes necesidades y contextos de las relaciones de acceso, lo que promueve soluciones más adecuadas y evita rigideces. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 2.
 - d. Reducción de carga regulatoria: La oferta referencial de uso facultativo podría brindar incentivos para que las partes suscriban acuerdos voluntarios basados o no en los términos referidos en la oferta referencial. De esta manera, tanto el OMV como el OMR podrían preferir la libre negociación antes de enfrentar un procedimiento de mandato que solo garantizaría términos similares a los existentes en la oferta referencial. Por lo expuesto, se le otorga una calificación de 2.

Gráfico N° 4: Evaluación de la Alternativa N° 3



De acuerdo con el análisis antes efectuado, se obtiene la siguiente tabla de calificaciones:



Tabla N° 7: Calificación de Alternativas

N°	Atributo	Alternativa N° 1	Alternativa N° 2	Alternativa N° 3	Ponderador
1	Eficiencia en la negociación	0	2	1	0,25
2	Transparencia	0	2	1	0,25
3	Flexibilidad	0	-2	2	0,25
4	Reducción de la carga regulatoria	0	1	2	0,25
Evaluación		0	0,75	1,5	

Sobre la base de la evaluación realizada, la alternativa elegible como propuesta de solución corresponde a la alternativa N° 3. Esta alternativa obtiene una calificación más alta debido, principalmente, a su enfoque de adopción voluntaria a nivel de negociación de contratos. Este enfoque promueve la eficiencia en las negociaciones, transparencia, flexibilidad y puede reducir la carga regulatoria.

Al dar la opción a los operadores de utilizar la oferta referencial como guía para sus negociaciones, se establece un marco de referencia transparente y equitativo que puede disminuir asimetrías de información y favorecer la toma de decisiones informadas. Además, al ser facultativo su uso, la Alternativa N° 3 no impone cargas adicionales a los participantes y, en cambio, proporciona un instrumento que puede ser aprovechado por aquellos que lo consideren conveniente para agilizar sus procesos de negociación. De igual manera, debe notarse que, al establecer reglas claras para la determinación y actualización de cargos, así como para las actividades para la implementación del acceso (p. ej. selección de proveedores), la oferta referencial anticipa los términos que serán establecidos en el mandato, reduciendo su plazo de emisión.

En contraste, la Alternativa N° 2, con su enfoque de oferta básica de uso obligatorio, podría limitar la adaptabilidad y eficiencia en las negociaciones. Asimismo, la obligatoriedad puede generar rigideces innecesarias y desincentivar la innovación en los acuerdos. Además, la imposición de una oferta única podría incrementar la carga regulatoria, ya que requeriría una supervisión más intensa para asegurarse de que los términos se apliquen correctamente en todos los casos.

En resumen, la Alternativa N° 3 resulta ser más favorable en términos generales, considerando los cuatro (4) criterios de evaluación. Su enfoque flexible y facultativo, junto con la posibilidad de utilizar la oferta referencial en los mandatos, promueve la transparencia, eficiencia y agilidad en las negociaciones de acceso.

8. Aplicación de solución seleccionada

Sobre la base de lo mencionado en las secciones previas, se propone la aprobación de una Oferta Referencial para el Acceso de los Operadores Móviles Virtuales (ORMV) que incorpore las disposiciones técnicas, legales y económicas requeridas para la provisión del servicio de acceso de un OMR hacia un OMV. Esta oferta será aprobada por el Osiptel y podrá ser utilizada por las partes como referencia para la suscripción de contratos. Asimismo, el Osiptel utilizará la ORMV como documento marco en sus pronunciamientos de emisión de mandato.

En la práctica, la utilización de la ORMV ocurrirá de la siguiente manera:

Documento electrónico firmado digitalmente en el marco de
 Reglamento la Ley N°27269, Ley de Firmas y Certificados
 Digitales, y sus modificatorias. La integridad del documento y
 la autenticidad de la(s) firma(s) pueden ser verificadas en:
<https://apps.firmaperu.gob.pe/web/validador.xhtml>



1. Ante la presentación de una solicitud de acceso por parte del OMV, el OMR verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos en la normativa aplicable, los cuales deben ser claramente especificados por el solicitante en su requerimiento.
2. Una vez verificados los requisitos, las partes iniciarán el proceso de negociación sobre la base de los términos libremente propuestos. En esta etapa, las partes pueden emplear la ORMV aprobada por el Osiptel como documento de referencia para la negociación.
3. Una vez resueltos todos los acuerdos, las partes suscriben el respectivo contrato y lo ponen en conocimiento del Osiptel para su aprobación y posterior publicación. Ante la falta de acuerdo para suscribir el contrato en el plazo máximo de negociación, la parte solicitante está habilitada para requerir la emisión de un mandato de acceso ante el Osiptel.
4. El Osiptel analiza la solicitud y de ser procedente, emite el mandato considerando como documento marco la ORMV aprobada.

A continuación, se describe el diseño normativo propuesto para implementar la ORMV

8.1. Diseño normativo

8.1.1. Diseño normativo de la ORMV

El diseño normativo propuesto para implementar la figura de una ORMV requiere la incorporación del siguiente capítulo a las Normas Complementarias: "Capítulo XIII Oferta Referencial para el acceso del Operador Móvil Virtual".

En la siguiente sección se presentan cada uno de los artículos que componen el citado Capítulo.

Uso de la ORMV en la suscripción de contratos y en la emisión de mandato

Según se ha expuesto, la ORMV podrá ser utilizada por el OMV y el OMR como un documento de referencia para la suscripción de contratos. Asimismo, el Osiptel utilizará la ORMV como documento marco en sus pronunciamientos de emisión de mandato.

En ese contexto, los artículos referidos al uso de la ORMV quedan redactados de la siguiente manera:

"Artículo 55.- Condición facultativa de la ORMV

La ORMV contenida en el Anexo es empleada, de manera facultativa por el Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red, en la suscripción de contratos de acceso, en el marco de la Ley N° 30083, tanto para el inicio de la relación de acceso o para su modificación.

Artículo 56.- Uso de la ORMV para la emisión del mandato

Vencido el plazo de ley para negociar y suscribir un contrato de acceso considerando la ORMV, el Operador Móvil Virtual o el Operador Móvil con Red, pueden solicitar al Osiptel, la emisión de un mandato. El Osiptel, respetando las etapas procedimentales,



emite el mandato respectivo, considerando como documento marco las condiciones previstas en la ORMV.”

8.1.2. Contenido de la ORMV

Es preciso señalar que la ORMV ha sido diseñada a partir de los mandatos emitidos por el Osipitel. En tal sentido, recoge la experiencia del regulador y los comentarios de las empresas manifestados en cada procedimiento de emisión de mandato. Por lo tanto, la propuesta de ORMV se compone por una sección de Condiciones Generales y cuatro apéndices (condiciones técnicas, procedimiento de interacción en relación con la prestación del servicio público móvil, acta de aceptación del acceso de El Beneficiario en la red de El Titular y condiciones económicas). La estructura detallada se muestra a continuación:

Tabla N° 8: Contenido de la ORMV

Sección	Contenido
Condiciones generales	Las condiciones generales contienen trece (13) numerales referidos al objeto de la ORMV, marco legal aplicable, derechos y obligaciones de las partes, plazo, régimen de intercambio de información, confidencialidad, entre otros.
Apéndice I: Condiciones técnicas	Las condiciones técnicas contienen trece (13) numerales referidos a la descripción del servicio, circuito de conexión, capacidades requeridas, mecanismos de diferenciación de tráfico, utilización de equipos terminales homologados, entre otros.
Apéndice II: Procedimiento de interacción en relación con la prestación del servicio público móvil.	Este apéndice contiene el detalle de las actividades que serán realizadas por las partes. Entre otras, se incluyen actividades relativas al cumplimiento de obligaciones en el marco del RENTESEG, la Norma de Requerimientos de Información Periódica, etc.
Apéndice III: Acta de aceptación del acceso de El Beneficiario en la red de El Titular.	Este apéndice contiene el modelo de acta mediante la cual se deja constancia que las partes finalizaron de forma exitosa el acceso que permite brindar el servicio público móvil.
Apéndice IV: Condiciones económicas	Las condiciones económicas contienen once (11) numerales referidos a los costos de implementación, cargos de acceso y su actualización, coubicación ⁶⁰ , liquidación, suspensión por falta de pago, garantías, entre otros.

Elaboración: DPRC-Osipitel

Es preciso señalar que las condiciones económicas presentadas en la ORMV han sido establecidas considerando la metodología “*retail minus*”. Esta metodología constituye un enfoque ampliamente empleado en el ámbito de las telecomunicaciones para la determinación de cargos de acceso en situaciones donde operan OMV. En detalle, esta metodología se basa en establecer cargos de acceso que reflejen los costos evitados por los operadores incumbentes al compartir sus redes con los OMV, comúnmente asociados a los costos de comercialización y administración de clientes. La aplicación práctica de esta metodología involucra la determinación de porcentajes de descuento sobre los precios de los servicios ofrecidos por los OMR.

El uso aplicado de la citada metodología en la determinación de cargos mayoristas para los OMV ha sido observado en diversos países en donde se ha implementado a través de diferentes enfoques que se adaptan a las circunstancias y regulaciones específicas de cada país. En Argentina, por ejemplo, la Autoridad Nacional de Comunicaciones (Enacom) propuso la adopción una metodología “*retail minus*” para determinar cargos de acceso en casos de

⁶⁰ Respecto a la versión publicada para comentarios, se ha incorporado a la ORMV la facilidad de coubicación.



desacuerdo. Esta metodología se basa en la aplicación de porcentajes de descuento que varían según el tipo de OMV, ya sea “full” o “reseller”.

Brasil, por su parte, ha implementado una metodología similar al establecer valores máximos para las tarifas de acceso OMV aplicables a ciertos operadores importantes como Tim, Telefónica y Claro. En este caso, se emplea el enfoque “*retail minus*”, en el cual el OMR anfitrión debe aplicar un descuento mínimo en las tarifas de acceso. Este descuento puede variar dependiendo del volumen de tráfico cursado entre las redes. En Colombia, esta metodología, fue implementada, en su oportunidad, con la aplicación de tasas de descuento variables con respecto al ingreso promedio publicado por el regulador.

De manera similar, en México, cuando surgen desacuerdos entre los OMR y los OMV en relación a los cargos de acceso, el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) interviene para establecer dichos cargos. Para ello, en 2015 propuso una metodología “*retail minus*”, en la que se aplica una tasa de descuento basada en los ingresos efectivos promedios por servicio de Telcel. Esta tasa de descuento varía según el tipo de OMV, ya sea “full” o “reseller”. Por otra parte, en el caso de Chile, esta metodología ha sido implementada en los procesos de subastas para la asignación de espectros, en los cuales, los operadores postores deben proponer una tasa de descuento que deberá ser aplicada a los OMV. Finalmente, es preciso señalar que el Osiptel también ha empleado esta metodología para determinar las condiciones económicas para el caso de un OMV *reseller*, por lo que es un enfoque conocido y aceptado por el mercado.

De esta manera, se evidencia que la implementación de la metodología “*retail minus*” en una variedad de países demuestra la sencillez y adaptabilidad de este enfoque, como medida para resolver desacuerdos y establecer tarifas de acceso transparentes entre los OMR y los OMV.

Cabe señalar que, en línea con la práctica internacional y la propia experiencia del regulador, se propone emplear la referida metodología para establecer las reglas de determinación de cargos de acceso que estarán contenidas en la ORMV. Cabe señalar que, respecto a la versión publicada para comentarios, se ha estimado conveniente que los porcentajes de descuentos sean acordados por las partes o establecidos por el Osiptel en cada procedimiento de emisión de mandato, en función al tipo de OMV.

A continuación, se detallan las características de esta aplicación:

- a. El precio minorista al cual se le aplicará el descuento (*minus*) corresponde a la tarifa promedio (tarifa implícita) publicada por el Osiptel en el portal Punku.
- b. Los porcentajes de descuento serán determinados por las partes o por el Osiptel, en el correspondiente procedimiento de emisión de mandato, según el tipo de OMV.
- c. El cargo de acceso puede ser escalonado. Los cargos escalonados son ampliamente utilizados por la industria en múltiples relaciones mayoristas y brindan incentivos para que los OMV incrementen constantemente su tráfico. Asimismo, los cargos escalonados resuelven ciertas críticas observada en la literatura económica respecto a la imposición de cargos únicos⁽⁶¹⁾.

⁶¹ Ver crítica en Laffont y Tirole (2001).

- d. El Osiptel determina las reglas para la determinación de los cargos de acceso mientras que se faculta al OMV a calcular, bajo las reglas establecidas, los cargos escalonados por cada servicio, así como sus respectivas actualizaciones. Esta regla reduce los costos de transacción de cada actualización de cargos al requerir que los cargos resultantes solo sean informados al Osiptel.
- e. La actualización de los cargos se realizará anualmente, considerando el tráfico facturado de los seis (6) últimos meses y las tarifas promedio más recientes publicadas en el Punku.

Según lo expuesto, el diseño propuesto en la ORMV, presente en su Apéndice IV: Condiciones Económicas, es el siguiente:

“2. CARGOS DE ACCESO

EL BENEFICIARIO remite a **EL TITULAR**, con copia al Osiptel, los cargos aplicables al presente Contrato de Acceso y su respectivo sustento (según el numeral 11 del presente Apéndice), para lo cual debe cumplir las siguientes reglas:

1. La determinación de cargos se realiza únicamente por los servicios de voz saliente (min), SMS saliente (SMS) y datos (MB).
2. La estructura de cargos puede ser escalonada, según rangos de tráfico establecidos por **EL BENEFICIARIO**.
3. El cargo promedio del servicio debe ser igual a la tarifa promedio de dicho servicio descontado de un porcentaje determinado por las partes, según el tipo de OMV.

Nota 1: El cargo promedio del servicio es el valor resultante de dividir la facturación total del servicio (en S/ sin IGV) entre el tráfico total facturado (estimado o histórico) por dicho servicio (en min, SMS o MB), durante un periodo de seis (6) meses.

Nota 2: La tarifa promedio del servicio corresponde al **último valor publicado en el portal Punku** (<https://punku.osiptel.gob.pe/>), sección Reportes-Precios-Tarifa promedio por MB de Internet Móvil o Tarifa promedio de voz móvil, según corresponda. La tarifa promedio del servicio de SMS será igual a la tarifa promedio de voz móvil.

Los cargos entran en vigencia al día siguiente de su aprobación por parte del Osiptel.

3. ACTUALIZACIÓN DE LOS CARGOS DE ACCESO

Los cargos de acceso pueden ser actualizados con una frecuencia anual, desde la entrada en vigencia del presente mandato, cumpliendo las reglas establecidas en el numeral 2 del presente Apéndice. Para tal efecto, **EL BENEFICIARIO** remitirá a **EL TITULAR**, con copia al Osiptel, una comunicación en la que indique los nuevos cargos aplicables y su respectivo sustento (según el numeral 11 del presente Apéndice). Bajo este escenario, los cargos entrarán en vigencia a partir del primer día del mes siguiente de producida la notificación al Osiptel.”

A efectos de ilustrar una aplicación práctica de esta metodología, se adjunta un ejemplo referencial como parte del numeral 11 del Apéndice IV: Condiciones Económicas.



8.1.3. Diseño normativo de otras modificaciones a las Normas Complementarias

En adición a la inclusión de la ORMV, corresponde modificar determinados artículos de las Normas Complementarias con el objeto de:

- (i) Integrar las nuevas definiciones y procedimientos asociados a la ORMV.
- (ii) Diferenciar las condiciones económicas aplicables a OMV de distinto tipo.
- (iii) Limitar los comportamientos identificados en el problema descrito en el numeral 5.1.3 del presente informe.

Las modificaciones propuestas son las siguientes:

Definiciones

Se propone la modificación del numeral 2.1 del artículo 2 referido a las definiciones y referencias normativas. En particular, se ha definido a la ORMV como el contrato tipo que el OMV y el OMR pueden considerar para suscribir sus contratos de acceso e interconexión.

Respecto a la versión publicada para comentarios, esta sección no contiene la definición de OMV *full* y *reseller*, en la medida que dicha categorización se efectuará únicamente para el establecimiento de condiciones económicas (ver numeral 21.4 del artículo 21 de la Norma), y no para todo el ámbito de aplicación de la norma, en la medida que no se vincula con los títulos habilitantes, sino con el ahorro de los costos al OMR.

Por otra parte, se incluyen y actualizan las referencias normativas.

En ese contexto, el artículo referido a las definiciones y referencias normativas queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 2.- Definiciones y referencias normativas.

2.1. Para efectos de la presente norma, se consideran las siguientes definiciones:

- a. Oferta Referencial para el Acceso de los Operadores Móviles Virtuales (ORMV): Es el contrato tipo que el Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red pueden considerar para suscribir sus contratos de acceso e interconexión.***
- b. Los demás conceptos que se emplean en la presente norma, alusivos a Operador Móvil Virtual, Operador Móvil con Red, Registro de Operador Móvil Virtual y Servicios Públicos Móviles, se encuentran definidos en el Anexo Glosario de la Ley N° 30083.***

2.2. Para efectos de la presente norma, se consideran las siguientes referencias normativas:

(...).”

Diferenciación de condiciones económicas entre tipos de OMV

Con el objeto de reconocer los distintos niveles de inversión entre un OMV *full* y un OMV *reseller*, así como su menor o mayor uso de la red del OMR, se propone la inclusión del



numeral 21.4 al artículo 21. Esta modificación diferencia las condiciones económicas que pueden ser aplicadas a ambos tipos de OMV. Para tal efecto, se recogen los conceptos de OMV *full* y *reseller*, previstos anteriormente en el artículo 2. Además, se precisa que la condición de OMV *full* se considera, únicamente para la determinación de las condiciones económicas, cuando se realiza la función de conmutación de tráfico, en consistencia con el análisis realizado, la experiencia del Osiptel y la práctica regulatoria internacional presentada en la Tabla N° 3.

Por otra parte, es preciso señalar que, respecto a la versión publicada para comentarios, se ha eliminado el término “ajuste” en el numeral 21.1 para reflejar el carácter facultativo de las fórmulas de ajuste, en concordancia con lo señalado en el artículo 23. Asimismo, se incluyó el término “esquemas de retribución” para brindar la posibilidad de que los contratos incluyan condiciones económicas que respondan a esquemas de retribución distintos a las tarifas a granel (p. ej. *revenue share*).

En ese contexto, el citado artículo queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 21.- Inclusión de las condiciones económicas en las relaciones de acceso.

21.1. El contrato de acceso **especifica** las condiciones económicas a ser aplicables, lo que incluye, el precio de acceso para cada tipo de tráfico acordado entre el Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red, su tasación, su estructura, unidad de cobro y periodicidad; así como el procedimiento de liquidación y pago y, de corresponder, los criterios y/o niveles de descuento aplicables. El Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red pueden acordar la aplicación de **esquemas de retribución** y tarifas mayoristas alternativas o adicionales al precio de acceso.

21.2. El precio de acceso para cada tipo de tráfico acordado y/o las tarifas mayoristas adicionales o alternativas **debe** retribuir la provisión de los servicios mayoristas, elementos de red y/o facilidades adicionales acordados entre el Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red, estrictamente relacionados con su relación de acceso, y destinados a que el Operador Móvil Virtual pueda brindar a sus usuarios el servicio público móvil (voz, mensajes cortos de texto y/o acceso a internet).

21.3. Las condiciones económicas, incluyendo el precio de acceso para cada tipo de tráfico acordado, **son** de acceso público.

21.4. Las condiciones económicas establecidas en la ORMV se diferencian dependiendo del ahorro de costos al OMR. Únicamente para tales efectos, se consideran las siguientes categorías de Operador Móvil Virtual:

- a. **Operador Móvil Virtual Reseller:** Es el Operador Móvil Virtual que no cuenta con elementos del segmento núcleo de la red móvil (CORE), ni con facilidades contratadas, que le permitan realizar la función de conmutación de tráfico.
- b. **Operador Móvil Virtual Full:** Es el Operador Móvil Virtual que cuenta con elementos del segmento núcleo de la red móvil (CORE), o con facilidades contratadas, que le permiten realizar la función de conmutación de tráfico.



Modificación de los precios de acceso

Se propone la modificación del artículo 23 con el objeto de sustituir el término “mecanismo” por el de “fórmula de ajuste”, el cual se encuentra presente en otras disposiciones de las Normas Complementarias. Asimismo, se propone que su inclusión no sea obligatoria a fin de propiciar la libertad contractual de las partes. Ahora bien, en caso las partes no lleguen a un acuerdo sobre el particular, el Osiptel puede establecer la fórmula de ajuste correspondiente en el marco de un mandato de acceso e interconexión.

Es preciso indicar que, respecto a la versión publicada para comentarios, se ha incluido un numeral adicional que indique expresamente la posibilidad de que las partes puedan incorporar otros mecanismos de actualización de precios de acceso, cuyo resultado estará sujeto al procedimiento de aprobación por parte del Osiptel. Asimismo, se han realizado ediciones al numeral 23.1 a efectos de precisar las disposiciones requeridas cuando las partes estimen incluir fórmulas de ajustes.

En ese contexto, el citado artículo queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 23.- Modificación de los precios de acceso.

23.1. El Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red pueden incluir, en su acuerdo de acceso, fórmulas de ajuste destinadas a actualizar los precios de acceso, en conjunto con las siguientes disposiciones: (i) la periodicidad de ejecución de las fórmulas de ajuste, (ii) el procedimiento a seguir ante posibles desacuerdos; y (iii) la fecha a partir del cual comienza a regir el precio de acceso actualizado.

23.2. En caso el acuerdo de acceso incluya fórmulas de ajuste, ambas partes deben comunicar al OSIPTEL los precios de acceso actualizados dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes de su entrada en vigencia.

23.3. Es obligación del Operador Móvil con Red entregar al Operador Móvil Virtual toda la información clara y detallada necesaria que permita a éste tener certeza respecto de la variación en los precios de acceso propuestos.

23.4. El Operador Móvil Virtual y el Operador Móvil con Red pueden incluir en su acuerdo de acceso otros mecanismos de ajuste de precios de acceso, cuyo resultado y entrada en vigencia está sujeto al procedimiento establecido en el artículo 32.

Adecuación de las condiciones económicas

A efectos de precisar que la adecuación de las condiciones económicas solo será aplicable entre OMV de la misma categoría (según lo previsto en el numeral 21.4 del artículo 21) se ha incorporado un numeral 25.4 al artículo 25 referido a la adecuación de los contratos y mandatos de acceso. Asimismo, se ha modificado el artículo 25.1, en concordancia con el inciso 1 del artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 30083, respecto a la aplicación del principio de igualdad de acceso.

Es preciso destacar la necesidad de garantizar que la adecuación de precios sea completa y que no permita adecuaciones parciales que puedan afectar la competencia, por lo que se aclara que ningún OMV debe pretender acceder, en el marco de la adecuación establecida en el artículo 25, a condiciones parciales o específicas de la oferta económica a la cual se



adecúa, de tal modo que se encuentre en una mejor posición frente al tercer OMV al cual su OMR le brinda acceso.

En ese contexto, el citado artículo queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 25.- Adecuación de los contratos y mandatos de acceso.

25.1. En virtud de los principios a que se refiere el artículo 3, los contratos y los mandatos de acceso **deben incluir** una cláusula que garantice que el precio de acceso y/o las condiciones económicas en general, se **adecúan** cuando el Operador Móvil con Red, en una relación de acceso de iguales **o equivalentes** características con un tercer Operador Móvil Virtual, vía contrato o mandato, aplique un precio por acceso y/o condiciones económicas más favorables a las establecidas en su relación de acceso.

25.2. La adecuación **requiere** una comunicación previa por parte del Operador Móvil Virtual que se considere favorecido, en la cual se indique el precio de acceso y/o condiciones económicas a los cuales **se adecúa**. El Operador Móvil Virtual que opte por adecuarse será el responsable de evaluar la conveniencia de su aplicación, y **surte** sus efectos a partir del día siguiente de la fecha de recepción de dicha comunicación. A fin de que la adecuación sea eficaz, la referida comunicación **debe** ser remitida con copia al OSIPTEL.

25.3. En caso la comunicación al OSIPTEL llegue en una fecha posterior a la comunicación al Operador Móvil con Red, la adecuación **surte** efecto desde el día siguiente de recibida la comunicación por el OSIPTEL.

25.4. La adecuación del precio de acceso y/o de las condiciones económicas en general solo es aplicable entre Operadores Móviles Virtuales de la misma categoría, según lo previsto en el numeral 21.4.”

Cumplimiento de la normativa vinculada a provisión de servicios a los usuarios

A efectos de hacer explícito que los OMV están obligados a cumplir con las normas de portabilidad numérica se modifica el numeral 51 de las Normas Complementarias.

Luego, respecto a la versión publicada para comentarios, se ha modificado el numeral 51.2 a efectos de precisar que el OMR no solo se encuentra obligado a proporcionar información sino también a brindar todas las facilidades técnicas que el OMV necesite para dar cumplimiento a las disposiciones referidas en el numeral 51.1.

En ese contexto, el citado artículo queda redactado de la siguiente manera:

Artículo 51.- Cumplimiento de la normativa vinculada a provisión de servicios a los usuarios.

51.1. El Operador Móvil Virtual, para la prestación de los servicios públicos móviles a sus usuarios, debe cumplir con las disposiciones establecidas en las siguientes normas:

- a) Condiciones de Uso de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.
- b) Reglamento de Calidad de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones.



- c) **Reglamento para la atención de gestiones y reclamos de usuarios de servicios públicos de telecomunicaciones.**
- d) *Reglamento de Calidad de atención a usuarios.*
- e) **Reglamento de Portabilidad Numérica en el Servicio Público Móvil y el Servicio de Telefonía Fija.**
- f) *Marco normativo sobre equipos terminales móviles robados, perdidos y recuperados.*
- g) *Norma de Requerimientos de Información Periódica.*
- h) *Normativa sobre Neutralidad de Red.*

51.2. En caso de ser requerido por el Operador Móvil Virtual, el Operador Móvil con Red se encuentra obligado a proporcionar tanto la información como las facilidades técnicas que el Operador Móvil Virtual necesite para dar cumplimiento a las disposiciones referidas en el numeral precedente.

Régimen de Infracciones

Se modifica el artículo 53 de las Normas Complementarios de OMV a fin de incorporar al texto de la norma el Régimen de Infracciones que se encontraba en un anexo. Asimismo, se adecua el texto de las tipificaciones de los numerales 9 y 18, en atención a las modificaciones efectuadas en los artículos 23 y 51 de la misma norma.

8.2. Cumplimiento general de los criterios de razonabilidad y proporcionalidad

En adición a la evaluación del criterio de legalidad señalado en el numeral 6.3 del presente informe, en esta sección se evalúa si la norma propuesta cumple con los criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

a. Razonabilidad

La norma propuesta es razonable por cuanto aborda de manera directa las deficiencias actuales en el proceso de emisión de mandatos de acceso. Al proponer la aprobación de una oferta referencial que pueda ser adoptada tanto por los OMR y OMV, se busca establecer un marco claro y predefinido para las negociaciones y acuerdos de acceso. Esto no solo simplifica y agiliza el proceso de establecimiento de relaciones de acceso, sino que también proporciona a las partes una base de negociación sólida y transparente.

La medida también destaca por su enfoque en la predictibilidad y transparencia de los pronunciamientos del Osiptel. Al anticipar las disposiciones que serán aplicadas en los mandatos de acceso a través de la oferta referencial, se genera un ambiente de mayor certeza para los actores del mercado. Esto reduce la incertidumbre en torno a las condiciones económicas y técnicas de los acuerdos, fomentando así la confianza entre las partes involucradas y promoviendo una mayor actividad en la suscripción de contratos y en el establecimiento de relaciones de acceso.

En conclusión, la norma propuesta es razonable ya que aborda de manera efectiva los problemas identificados en el proceso de emisión de mandatos de acceso. Su enfoque en la oferta referencial y su aplicación tanto en contratos voluntarios como en mandatos de acceso demuestran una aproximación equitativa y equilibrada que busca mejorar la eficiencia, la transparencia y la predictibilidad en el sector de las telecomunicaciones.



b. Proporcionalidad

La propuesta presentada demuestra un enfoque proporcional y equilibrado en relación con la problemática identificada en el proceso de emisión de mandatos de acceso. Esta proporcionalidad se fundamenta en varios aspectos clave. En primer lugar, la propuesta se centra en la implementación de una oferta referencial de acceso, la cual no impone obligaciones rígidas ni restricciones excesivas a los actores del mercado. Los OMR y OMV tienen la libertad de adoptar la oferta referencial en sus acuerdos, pero no están obligados a hacerlo. Esta flexibilidad se alinea con el principio de proporcionalidad al permitir que las partes decidan cómo utilizar esta herramienta de manera adecuada a sus circunstancias particulares.

En segundo lugar, la propuesta busca aumentar la predictibilidad y transparencia en el proceso de emisión de mandatos de acceso, lo que a su vez contribuye a una distribución proporcional de la información y a la toma de decisiones informadas. Al proporcionar un marco claro y predefinido de términos y condiciones, se equilibran los intereses de los OMR y OMV con la necesidad de tener normas claras y predecibles para el regulador, asegurando una proporcionalidad adecuada entre ambas partes.

Además, la propuesta también aborda la reducción de la carga regulatoria. La oferta referencial de acceso busca simplificar y agilizar el proceso de negociación y establecimiento de relaciones de acceso. Al proporcionar un conjunto de términos y condiciones predefinidos, se reduce la necesidad de negociaciones prolongadas y detalladas. Esto contribuye a una distribución proporcional de la carga regulatoria, aliviando tanto a los actores del mercado como a la autoridad reguladora de la complejidad y los plazos extendidos que a menudo están asociados con los mandatos de acceso. Principalmente esto tendrá un impacto en la entrada de los OMV al mercado móvil, con condiciones que les permitan replicar las ofertas de los OMR.

Por último, la propuesta incentiva la adopción de la oferta referencial al considerarla como un documento marco para la emisión de mandatos de acceso. Esto equilibra la promoción de la adopción de estándares en la industria con la flexibilidad necesaria para acomodar las diversas situaciones y necesidades de los OMR y OMV. En resumen, la propuesta se adhiere al principio de proporcionalidad al ofrecer una solución que busca equilibrar los intereses de las partes involucradas y los objetivos regulatorios. Al promover la flexibilidad, la transparencia y la eficiencia en el proceso de emisión de mandatos de acceso, la propuesta aborda la problemática identificada de manera proporcional a sus fines.

En conclusión, la norma cumple con los criterios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad y coadyuvará a la celeridad en la emisión de mandatos.

9. Implicancias de la vigencia de la Norma

Las modificaciones propuestas no demandan un proceso de implementación debido a que proporciona al mercado de un instrumento que es referencial para la suscripción de contratos, sin requerir que las empresas tengan que realizar acción alguna para el cumplimiento de la norma.

En este sentido, se considera esencial que la presente norma entre en vigor de manera inmediata al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial El Peruano (ver Primera Disposición Complementaria Final).



10. Difusión de la normativa

10.1. Antes de la aprobación del proyecto de norma

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 280-2023-CD/OSIPTEL, publicada el 13 de octubre de 2023 en el Diario Oficial El Peruano, se dispuso la publicación para comentarios del Proyecto Normativo y se otorgó un plazo de treinta (30) días calendario para que los interesados puedan presentar sus comentarios sobre el referido Proyecto Normativo, ampliado en diez (10) días hábiles mediante Resolución de Consejo Directivo N° 334-2023-CD/OSIPTEL del 13 de diciembre de 2023.

En atención a esta disposición se recibieron los comentarios de cuatro (4) OMR (América Móvil, Entel, Telefónica y Viettel) y cinco (5) OMV (Flash, Guinea, Suma Móvil, Dolphin e Intermax).

Los principales comentarios realizados por las empresas estuvieron relacionados con la clasificación de los OMV en *full* y *reseller*, la diferencia en los porcentajes asignados, la retroactividad de la norma, la aplicación del principio de adecuación y comentarios puntuales a la ORMV. Todos los comentarios fueron incluidos y debidamente respondidos en la matriz de comentarios publicada junto con el presente informe.

10.2. Antes de la aprobación del proyecto de norma

Una vez aprobada la versión final de la norma, que incluye el análisis de los comentarios remitidos por los agentes interesados sobre el proyecto de norma, se procederá a su publicación en la página web del Osiptel y en el Diario Oficial El Peruano.

11. Conclusión

Desde el año 2016, el Osiptel ha recibido un total de trece (13) solicitudes de emisión de mandato que han dado origen a siete (7) de las diez (10) relaciones de acceso actualmente en vigencia, por lo que la emisión de mandato es la modalidad más utilizada para proporcionar acceso. En adición a esta carga regulatoria, las acentuadas interacciones de carácter técnico y económico observadas durante un procedimiento de emisión de mandato han propiciado que un proceso típico de emisión de mandato se extienda, en promedio, hasta (7) meses. Adicionalmente, la ausencia de reglas explícitas para la determinación de cargos de acceso y las discrepancias ocurridas durante la ejecución del mandato han sumado mayor carga regulatoria a la labor del regulador.

Ante ello, se propone la aprobación de la denominada Oferta Referencial para el Acceso de los Operadores Móviles Virtuales (ORMV), con el objeto de disponer de una herramienta transparente, flexible y que reducirá la carga regulatoria del Osiptel, así como los plazos de emisión de mandatos de acceso.



12. Recomendación

Se recomienda elevar al Consejo Directivo del Osiptel el presente informe sustentatorio, el proyecto normativo respectivo, así como el proyecto de resolución, para su respectiva aprobación para comentarios, de considerarlo pertinente.

Atentamente,

LENNIN FRANK QUIZO CORDOVA
DIRECTOR DE POLÍTICAS REGULATORIAS Y
COMPETENCIA
DIRECCIÓN DE POLÍTICAS REGULATORIAS
Y COMPETENCIA



Bibliografía

1. **Analysys Mason. (2009).** Design of optimal policies in a communications and media convergence environment. Final report and recommendations. Reporte Final para el Osiptel.
2. **Corrocher, N. & Lasio, L. (2013).** Diversification strategies in network-based services: The case of mobile virtual network operators. *Telecommunications Policy*, 37, 1110-1123.
3. **Cullen International. (2023a).** Mobile Virtual Network Operators. Reporte del 18 de diciembre de 2023.
4. **Cullen International. (2023b).** Regulatory basis for MVNOs. Reporte del 29 de setiembre de 2023.
5. **Krishna, M., Sagar, M. & Parkash, R. (2016).** Telecom Management in Emerging Economies: Evolutionary and Contemporary Perspectives, 1-17, doi: https://doi.org/10.1007/978-81-322-2749-6_1
6. **Instituto Federal de Telecomunicaciones - IFT. (2023).** Análisis sobre el Mercado de Operadores Móviles Virtuales (OMVs).
7. **Laffont, J. J. & Tirole, J. (2001).** *Competition in telecommunications*. MIT press.
8. **Liyanage, M., Ylianttila, M. & Gurtov, A. (2013).** IP-Based Virtual Private Network Implementations in Future Cellular Networks. En *Handbook of Research on Progressive Trends in Wireless Communications and Networking*.
9. **WIK-Consult. (2021).** The Role of MVNOs in Evolving Mobile Markets.

