

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 099-2004-CD/OSIPTEL

Lima, 17 de diciembre de 2004.

| | | |
|------------|---|--|
| EXPEDIENTE | : | N° 00003-2004-CD-GPR/IX |
| MATERIA | : | Fijación del Cargo de Interconexión Tope para los Enlaces de Interconexión |

VISTO:

El Informe N° 78-GPR/2004 de la Gerencia de Políticas Regulatorias y Planeamiento Estratégico (en adelante "INFORME"), presentado por la Gerencia General, respecto a la pertinencia de la fijación del cargo de interconexión tope para los enlaces de interconexión;

CONSIDERANDO:

Que en el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 043-2003-CD/OSIPTEL publicada en el Diario Oficial El Peruano el 07 de junio de 2003, y sus modificatorias, se definen los conceptos básicos de interconexión, y se establecen las normas técnicas, económicas y legales a las cuales deberán sujetarse: a) los contratos de interconexión que se celebren entre operadores de servicios públicos de telecomunicaciones; y, b) los pronunciamientos sobre interconexión que emita OSIPTEL;

Que en los Numerales 46 y 47 de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú, aprobados mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 05 de agosto de 1998, se establecen las reglas y metodologías aplicables para el establecimiento de cargos de interconexión;

Que mediante el Numeral 37 de los referidos Lineamientos se ha establecido, como objetivo de la política de interconexión, el reducir sustancialmente la incertidumbre, eliminando retrasos y costos de transacción, permitiendo un balance entre la necesidad de garantizar el acceso de los operadores a las distintas redes y la de permitir, mantener y modernizar la red, generando incentivos para su expansión;

Que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 123-2003-CD/OSIPTEL, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de diciembre de 2003, se aprobó el Procedimiento para la Fijación o Revisión de Cargos de Interconexión Tope, en cuyo Artículo 7° se detallan las etapas y reglas a que se sujeta el procedimiento de oficio que inicie OSIPTEL;

Que en la Resolución referida en el considerando anterior, se señala que el Consejo Directivo emitirá una resolución dando inicio al procedimiento de oficio para la fijación del cargo de interconexión tope cuando lo considere pertinente, de acuerdo al informe técnico

emitido por la Gerencia de Políticas Regulatorias y Planeamiento Estratégico que recomienda el inicio del procedimiento de oficio;

Que en el INFORME referido en la sección VISTO, la Gerencia de Políticas Regulatorias y Planeamiento Estratégico recomienda el inicio del procedimiento de oficio para la fijación del cargo de interconexión tope para los enlaces de interconexión;

Que el procedimiento de oficio establece que la presente Resolución deberá ser publicada en el Diario Oficial El Peruano y notificada a las empresas operadoras involucradas;

Que en consecuencia, la presente Resolución debe ser notificada a las empresas concesionarias del servicio portador local;

Que asimismo, se debe establecer el plazo en el cual las empresas referidas en el considerando anterior presentarán su propuesta de cargo de interconexión tope conjuntamente con el estudio de costos de los distintos elementos que están comprendidos en cada instalación o servicio de interconexión de que se trate, incluyendo el sustento técnico-económico de los supuestos parámetros, bases de datos y cualquier otra información utilizada en su estudio;

En aplicación de las funciones previstas en el inciso b) del Artículo 75º del Reglamento General de OSIPTEL, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2001-CD/OSIPTEL y estando a lo acordado por el Consejo Directivo de OSIPTEL en su Sesión N° 216:

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Dar inicio al procedimiento de oficio para la fijación del cargo de interconexión tope para los enlaces de interconexión.

Artículo 2°.- Notificar el inicio del procedimiento de oficio a las empresas concesionarias del servicio portador local.

Artículo 3°.- Otorgar a las empresas operadoras expuestas en el artículo anterior un plazo de cincuenta (50) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución, para que presenten su propuesta de cargo de interconexión tope para los enlaces de interconexión conjuntamente con el estudio de costos de los distintos elementos que están comprendidos en cada instalación o servicio de interconexión de que se trate, incluyendo el sustento técnico-económico de los supuestos parámetros, bases de datos y cualquier otra información utilizada en su estudio.

Artículo 4°.- Publicar en la página web institucional, el Informe N° 78-GPR/2004 conjuntamente con la presente Resolución y su Exposición de Motivos.

Regístrese, comuníquese y publíquese.

EDWIN SAN ROMAN ZUBIZARRETA
Presidente del Consejo Directivo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INICIO DE PROCEDIMIENTO DE FIJACIÓN DEL CARGO DE INTERCONEXIÓN TOPE PARA LOS ENLACES DE INTERCONEXIÓN

Nota: La presente exposición de motivos realiza un análisis de cuatro temas en conjunto: enlaces de interconexión, transporte conmutado local, transporte conmutado de larga distancia y alquiler de circuitos. Cada uno de estos temas está originando procedimientos independientes.

Síntesis del marco regulatorio

El elevado dinamismo que caracteriza al mercado de las telecomunicaciones, y su considerable impacto en una economía cada vez más caracterizada por su estrecha relación con los avances en materia de sociedad de la información, ha motivado a la mayoría de países a liberalizar sus mercados, esperando que la entrada de nuevos operadores no sólo conlleve a la introducción de nuevas y mejores prestaciones, sino que contribuya además al establecimiento de un régimen de libre competencia donde las presiones competitivas en materia tecnológica tenga su contrapartida en la fijación de esquemas tarifarios más ventajosos para los usuarios.

Sin embargo, para que dicho objetivo sea posible, es necesario que las nuevas empresas dispongan permanentemente de las facilidades que les permita interconectar sus sistemas con la red prestadora del servicio básico tradicional. De esta manera, la implementación de los diversos procesos de apertura ha exigido a las agencias reguladoras el diseño de todo un marco normativo específicamente dedicado a establecer el conjunto de reglas y procedimientos que debe ser cumplido por las empresas que establecen un acuerdo de interconexión.

En términos generales se distinguen dos tipos de relación entre las empresas que condicionan el análisis teórico. En un primer escenario podemos considerar los acuerdos de interconexión en una sola dirección (one-way interconnection), es decir aquellas relaciones comerciales donde la empresa entrante carece de una relación directa con sus usuarios finales y se dedica exclusivamente al desarrollo de una función intermedia, como por ejemplo la función de transporte nacional y/o internacional provista por las empresas de larga distancia. En un segundo escenario se consideran los acuerdos de interconexión en dos direcciones (two-way interconnection), es decir aquellas relaciones comerciales donde la empresa entrante si cuenta con una relación directa con sus usuarios finales, requiriendo

que los mismos tengan la posibilidad de comunicarse con los usuarios conectados a la red de la otra empresa, como por ejemplo las empresas prestadoras de servicios móviles.

Dependiendo del tipo de acuerdo, la teoría económica ha planteado y formalizado una problemática particular, de esta manera, mientras en los acuerdos de interconexión en una sola dirección los estudios se centran de manera exclusiva en el diseño de los criterios y metodologías que se podrían seguir para la fijación de los cargos de acceso óptimos, en los acuerdos de interconexión en dos direcciones el problema se torna más complejo debido a la necesidad de incorporar supuestos adicionales respecto de la dinámica de competencia entre las distintas redes, analizando como temas vinculados el problema de la doble marginalización y el análisis de las posibilidades de implementación de acuerdos colusivos para el control de los precios finales.

A pesar de que esta distinción ha sido básicamente esbozada en torno a la discusión referida a la fijación de los cargos de acceso, entendiéndose por éstos a los cargos de originación y/o terminación, en la práctica las empresas proveen una serie de prestaciones complementarias, muchas de las cuales representan el uso de otras facilidades o elementos de la red que siendo necesarios para la prestación de los servicios finales no siempre pueden llegar a ser provistos de manera integral por las empresas entrantes, o en principio, dicha prestación integral puede estar restringida a una serie de localidades de acuerdo con el plan de negocio y el plan de expansión de cobertura de sus redes¹.

En este sentido, si bien alguna de estas prestaciones puede ser provista por cada una de las empresas, o incluso contratada a terceras empresas distintas de la empresa establecida o incumbente, su elevada importancia técnica para la adecuada prestación de los servicios, así como su estrecha relación con el uso de facilidades de red definidas o clasificadas como esenciales, ha llevado a que la mayor parte de las autoridades regulatorias determine su regulación. Para tales efectos, ha sido habitual que en la práctica la regulación incorpore este tipo de prestaciones empleando un enfoque similar al comúnmente aplicado para la revisión de los cargos de terminación en el ámbito de los acuerdos de interconexión en una sola dirección, lo cual implica que el objetivo regulatorio se centra en todos los casos en diseñar los criterios y metodologías que se podrían implementar para la fijación de los cargos óptimos.

Al respecto, el esquema que actualmente viene predominando en los diversos procedimientos administrativos implementados por las agencias reguladoras es el denominado sistema de costos incrementales de largo plazo (**LRIC**: Long Run Incremental Cost), criterio que fuera inicialmente adoptado por Of tel en 1995 y la Federal Communications Commission (FCC) en el Telecommunications Act de 1996, agencia reguladora que distinguió además dos conceptos a nivel de costos incrementales, el **TSLRIC** o costo incremental total de largo plazo por servicios (total service long run incremental cost) y el **TELRIC** o costo incremental total de largo plazo por elemento (total element long run incremental cost, TELRIC).

Aún en ambos casos es posible distinguir además entre dos tipos de modelación. Por un lado tenemos los modelos de costos del tipo **Top-Down**, metodología bajo la cual se construyen los costos a partir de cifras contables, depurando y adaptando la contabilidad de una empresa a las necesidades regulatorias en materia de fijación de precios y cargos (costeando partidas contables agregadas a través de sistemas de asignación de costos por elemento de red y por servicio); y modelos del tipo **Bottom-up**, metodología bajo la cual se desarrolla o simula la estructura de una red de un operador considerado eficiente (modelos

¹ Considérese por ejemplo los servicios de transporte conmutado a nivel local y de larga distancia, así como el establecimiento y mantenimiento de los enlaces de interconexión

de tipo ingenieril).

Si bien la primera de las metodologías permite contar con información de costos reales a nivel global, las complejidades asociadas al manejo contable, y su baja capacidad para introducir perspectivas de mediano y largo plazo han contribuido para que la mayor parte de autoridades regulatorias opten por el diseño de modelos del tipo **Bottom-up**, los cuales aún trabajando con supuestos que no necesariamente se corresponden con la información presentada por los operadores, dan mayores facilidades para la introducción de incentivos asumiendo el comportamiento que se esperaría de una red considerada como eficiente.

Referencias Normativas

La legislación del sector establece los principios y objetivos generales que se buscan alcanzar a través de las políticas regulatorias definidas por las autoridades del sector. La referencia normativa encargada de establecer dichos criterios corresponde a los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones, aprobados mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC, y publicados en el Diario Oficial El Peruano el 05 de agosto de 1998. En materia de interconexión, los Lineamientos 44, 46 y 47 establecen las reglas y metodologías aplicables para el establecimiento de cargos de interconexión.

A nivel de reglamento, los conceptos aplicables, así como las normas técnicas, económicas y legales a las cuales deben sujetarse los contratos de concesión que se celebran entre las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, así como los pronunciamientos que en materia de interconexión emite OSIPTEL, se encuentran definidos y detallados en el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 043-2003-CD/OSIPTEL y publicado en el Diario Oficial El Peruano el 07 de junio de 2003.

Los criterios definidos en el Texto Único toman como referencia los principios de carácter general contenidos en los Lineamientos de Apertura. De esta manera, acorde con el Lineamiento 44, el artículo 13° del referido Texto Único precisa que los operadores de redes interconectadas se pagarán entre sí cargos de acceso en relación a las instalaciones que acuerden brindarse para la interconexión. Se establece además que tales cargos deben ser aprobados por OSIPTEL y deberán ser iguales a la suma de: (i) los costos de interconexión, (ii) contribuciones a los costos totales del operador local, y (iii) un margen de utilidad razonable.

Por otro lado, siguiendo con lo previsto en el Lineamiento 44, el artículo 14° define el costo de interconexión como el costo incremental de largo plazo. Se precisa que para el cálculo de dicho costo deberá considerarse: (i) el uso de las tecnologías más eficientes disponibles en el mercado en el momento de efectuar el cálculo; (ii) un horizonte de tiempo suficiente para que la capacidad se ajuste a los niveles esperados de demanda; (iii) la identificación de los tipos o categorías de costos que se incorporarán en el horizonte de análisis.

Regulación en la practica

El siguiente cuadro presenta una síntesis de la experiencia peruana en materia de regulación de los cargos de interconexión, precisando no sólo los momentos en los cuales intervino, sino también el producto y la metodología empleada en cada caso.

Cuadro N° 1
Regulación de cargos de Interconexión en el Perú

| Concepto | Referencia Inicial | | | Ajustes Posteriores | | | | Temas Pendientes |
|--|---|---------------------------|--|---|--|-----------------------------|--------------------------------|--|
| | Norma | Metodología | Valor | Norma | Estado | Metodología | Valor | |
| Terminación en Redes Fijas | Resolución N° 061-2000-CD/OSIPTTEL 4 diciembre de 2000 | Comparación Internacional | US\$ 0.0168 Tasado al Segundo | Resolución N° 018-2003-CD/OSIPTTEL 24 de marzo de 2003 | Proceso Culminado | Modelo de Costos TELRIC | US\$ 0.01208 Tasado al Segundo | |
| Terminación en Redes Móviles | Resolución N° 042-2001-CD/OSIPTTEL 15 de agosto de 2001 | Comparación Internacional | US\$ 0.02053 Sólo para llamadas de LD y/o originadas en TUPs | Resolución N° 052-2004-CD/OSIPTTEL 04 de julio de 2004 | Se Declaro el Inicio del Procedimiento de Oficio | Modelo de Costos TELRIC | | Desarrollo del Proceso y presentación de propuesta |
| Transporte Conmutado Local | Resolución N° 061-2000-CD/OSIPTTEL 04 diciembre de 2000 | Comparación Internacional | US\$ 0.0074 Tasado al Segundo | Resolución N° 029-2001-CD/OSIPTTEL 28 de junio de 2001 | Proceso Culminado | Modelo de Costos Preliminar | US\$ 0.00554 Tasado al Segundo | Desarrollo de Modelo de Costos TELRIC |
| Transporte Conmutado de Larga Distancia | Resolución N° 062-2000-CD/OSIPTTEL 04 diciembre de 2000 | Imputación Tarifaria | US\$ 0.07151 Tasado al Minuto | | | | | Desarrollo de Modelo de Costos TELRIC |
| Enlaces de Interconexión | Mandato de Interconexión N° 001-2000-GG/OSIPTTEL 15 de enero de 2000 | Propuesta de las empresas | Tabla de Valores en función del número de E1s y el período de contratación | | | | | Desarrollo de Modelo de Costos TELRIC |
| Cargo de Acceso para Teléfonos Públicos | Resolución N° 018-2001-CD/OSIPTTEL 10 de mayo de 2001 | Análisis de Factibilidad | S/ 0.217 Tasado al minuto | Resolución N° 089-2004-CD/OSIPTTEL 28 de noviembre de 2004 | Se Declaro el Inicio del Procedimiento de Oficio | Modelo de Costos TELRIC | | Desarrollo del Proceso y presentación de propuesta |
| Alquiler de Circuitos de Larga Distancia | Resolución N° 063-96 PD/OSIPTTEL 04 diciembre de 1996 | Comparación Internacional | Tabla de Valores en función de la tecnología y velocidad de transmisión | | | | | Desarrollo de Modelo de Costos TELRIC |

Tal como se puede apreciar, de todos los conceptos analizados en cuatro de ello aún no se ha dado el segundo paso previsto en el marco normativo, el cual corresponde a la fijación del cargo de interconexión sobre la base de costos, proceso que implica en términos prácticos la implementación de un modelo que combine, acorde con la realidad peruana, la información presentada por las empresas y los supuestos y/o ajustes complementarios para simular el comportamiento de una red eficiente.

En ese sentido, acorde con los desarrollos teóricos y siguiendo con el esquema y la política regulatoria prevista en la normativa peruana, se considera necesario incorporar en la agenda regulatoria el inicio de los procedimientos regulatorios que tengan como objetivo la revisión de los siguientes conceptos: (i) Cargo por Transporte Conmutado Local; (ii) Cargo por Transporte Conmutado de larga distancia nacional, (iii) Costo de los Enlaces de Interconexión; y (iv) Alquiler de Circuitos de Larga Distancia Nacional².

Respecto del cargo por el concepto de Transporte conmutado local, es importante señalar que si bien en el año 2001 se reguló dicho cargo sobre la base de un modelo de costos elaborado por la empresa consultora Strategic Policy Research (SPR), la falta de información detallada respecto de la red fija de la empresa establecida determinó que dicho modelo se realice básicamente sobre la base de supuestos y parámetros técnicos correspondientes a la experiencia internacional. En ese contexto, resulta pertinente el iniciar un proceso de revisión de dicho resultado, proceso que deberá contar con el soporte que proviene de la experiencia y la información adquirida para la determinación del cargo por terminación en la red fija.

² En relación con importancia de las prestaciones de transporte conmutado, es necesario precisar el Artículo 22° del Texto Único Ordenado precisa en su último párrafo que el transporte conmutado local y el transporte de larga distancia nacional son instalaciones esenciales de la interconexión, por lo tanto los cargos que se establezcan por tales conceptos deben ser previamente aprobados por OSIPTTEL.

En materia del cargo por transporte conmutado de larga distancia nacional, la fijación del cargo sobre la base de costos debe contribuir a corregir las imperfecciones asociadas a la implementación del esquema de imputación tarifaria realizado en el año 2000.

- El cargo estimado sobre la base la tarifa tope promedio ponderada pierde validez debido a que la tarifa vigente en la fecha en el cual se efectuó el proceso de imputación tarifaria no es la vigente actualmente.
- Dado que la tarifa tope promedio ponderada correspondiente a las comunicaciones de larga distancia esta asociada a un esquema de tasación al minuto, el cargo por el concepto de transporte conmutado que se deriva de ella también se encuentra asociado a un esquema de tasación al minuto. Ello genera un gasto innecesario de recursos en las empresas operadoras debido a la necesidad de llevar una cuantificación del tráfico cursado por su red tasado al segundo para el caso de los cargos de interconexión por terminación de llamada y transporte conmutado local, y otra tasado al minuto para la prestación exclusiva del servicio de transporte conmutado de larga distancia nacional.

Finalmente, en relación con la prestación de los servicios portadores asociados a los enlaces de interconexión (circuitos locales) y el alquiler de circuitos de larga distancia, la elevada importancia de los medios portadores en el ámbito de la interconexión y la competencia a nivel de los servicios finales³, así como la preocupación manifestada por diversas empresas respecto del nivel actual de dichos cargos, conlleva a considerar como un elemento adicional en la agenda regulatoria la revisión de los cargos correspondientes.

Por lo expuesto, se recomienda dar inicio a un procedimiento de oficio destinado a revisar los conceptos mencionados, siguiendo para tales efectos con los criterios definidos en el Procedimiento para la Fijación o Revisión de Cargos de Interconexión Tope aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 123-2003-CD/OSIPTEL, con excepción del servicio de alquiler de circuitos de larga distancia, en cuyo caso se deberá seguir el Procedimiento para la fijación y/o revisión de tarifas tope aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 127-2003-CD/OSIPTEL.

³ En relación con la importancia del medio portador, el Artículo 21° del Texto Único Ordenado precisa que bs servicios portadores constituyen el principal medio de interconexión entre los servicios y redes de telecomunicaciones. Complementariamente, el Artículo 20° señala además que los operadores titulares de las redes o los servicios interconectados están obligados, si fuese el caso, a contratar con operadores del servicio portador para el empleo de la infraestructura que utilizarán en la interconexión. El operador del servicio portador tiene derecho a percibir los cargos respectivos, que serán definidos en el contrato o mandato correspondientes.