

Modelos de Prestación de Servicios Públicos de Telecomunicaciones

Edwin San Román Zubizarreta*

En este artículo describe el sistema diseñado para la prestación del servicio portador de larga distancia.

En el escenario peruano liberalizado se describirán ciertos modelos para luego ir pasando de un sistema monopolístico hacia uno de libre competencia; entre éstos se encuentran la reventa, la elección por parte del consumidor del operador del servicio, la presencia de operadores independientes, así como la posibilidad del operador virtual que podría regularse en el ordenamiento nacional en el futuro.

1. Introducción

La velocidad de la creación e implementación de adelantos tecnológicos es una de las principales características del Sector de las Telecomunicaciones, la cual aunada al fenómeno de la globalización en las diversas economías, tanto de los países desarrollados como en los países en desarrollo; nos permiten encontrarnos ante una demanda de servicios de comunicación –en realidad ante múltiples demandas– que se incrementa día a día.

El escenario mundial actual obliga a las empresas operadoras de los servicios, así como a los entes reguladores y a los Estados en general, a afrontar los nuevos retos que se presentan, asociados tanto al crecimiento de la demanda por servicios como al avance tecnológico.

Un esquema de prestación de servicios de telecomunicaciones, en el cual la empresa sea a la vez la titular de las infraestructuras necesarias, la operadora de la red y la que ofrece –y contrata– la prestación del servicio directamente con el usuario; resulta incompleto ante las nuevas perspectivas.

En diversos países, y los cambios en nuestra legislación, permiten diversos y nuevos esquemas de negocios que pueden ofrecer a los usuarios una diversidad de opciones, tanto de precio como de calidad de los diversos servicios, e incluso se pueden crear paquetes casi personalizados en función de las necesidades de usuarios específicos.

El propósito de este artículo es describir los tradicionales y nuevos modelos de prestación de servicios de telecomunicaciones que nuestra legislación ha ido desarrollando.

2. Sistema tradicional. Estados Unidos, Europa y el Caso Peruano

En los Estados Unidos de América la prestación de servicios de telegrafía y telefonía tuvo un origen eminentemente privado. Así se originó y hasta la fecha continúa bajo dicha perspectiva; si bien a través del siglo XX las normas regulatorias y las actitudes de las entidades estatales fueron cambiando progresivamente hacia una competencia efectiva en todos los mercados de servicios de telecomunicaciones e información.

Por ello, la prestación del servicio en forma general implicaba que la empresa (en un escenario de monopolio o competencia) fuera la titular de la infraestructura, operara la red y prestara el servicio. Ello independientemente del régimen de interconexión que existiera.

En Europa el esquema fue diverso en cuanto al carácter del prestador. Normalmente se trató de entidades y empresas públicas, bajo un modelo en el cual se prestaba por la misma empresa, en monopolio, el servicio postal, la telegrafía y la telefonía⁽¹⁾.

El modelo también implicaba que la empresa fuera propietaria de la infraestructura, operara la red e hiciera la contratación con los usuarios.

* Presidente del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Las opiniones vertidas en el presente artículo son atribuibles de manera personal al autor y no comprometen la posición de OSIPTEL.

1 Esquema conocido como PTT (Post, Telegraph & Telephony).

En la Europa continental, siguiendo el sistema francés, existían casos en los cuales eran empresas privadas las que operaban el servicio, pero bajo el sistema de concesiones. En teoría, la concesión implica que era el Estado el titular de la prestación del servicio, el cual encargaba (“concedía”) a un tercero el ejercicio de dicha función estatal. Este esquema es distinto del de Estados Unidos, en el cual la titularidad de la actividad siempre fue privada.

En el Perú, la legislación de los primeros años noventa del siglo pasado⁽²⁾ asumió un esquema de contratos de concesión como títulos habilitantes para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

Si bien la legislación no estableció una integración necesaria, en una sola empresa, como propietaria de la infraestructura, operadora de red y prestadora de servicio, el proceso de privatización concluido en 1994, respecto del servicio de telefonía fija local y portador de larga distancia, en la realidad asumió dicho modelo.

A fin de lograr la privatización, la Compañía Peruana de Teléfonos (CPT) obtuvo la concesión del servicio de telefonía fija local en Lima y Callao como monopolio hasta 1999⁽³⁾. Por el mismo plazo y también en calidad de monopolio se otorgó a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones del Perú S.A. (ENTEL) la Concesión de dicho servicio en provincias y del servicio portador de larga distancia en todo el territorio del país.

La privatización no se produjo en realidad con la concesión directa de los servicios, sino con la venta de acciones de ambas empresas a la ganadora del concurso público internacional⁽⁴⁾.

Los activos de las empresas privatizadas incluían la infraestructura desplegada para la prestación de los diversos servicios de telecomunicaciones. El concurso público fue ganado por el grupo Telefónica de España. Posteriormente las empresas privatizadas fueron fusionadas en una sola, cuya denominación actual es Telefónica del Perú S.A.A.

Para servicios distintos de la telefonía fija y portadores de larga distancia, la regulación de la entrada al mercado fue establecida de una manera permisiva, aunque con las restricciones propias de algunos servicios que requieren el uso de porciones de espectro radioeléctrico.

La telefonía móvil a la época de la privatización era prestada en Lima por Tele 2000 S.A.⁽⁵⁾ y CPT, y fuera de Lima por ENTEL. Recién en 1998 se otorgó la segunda concesión del servicio de telefonía móvil para provincias a BellSouth, que absorbió a Tele 2000. BellSouth prestó

el servicio con infraestructura propia, operaba la red y contrataba directamente con los usuarios la prestación del servicio.

Los otros servicios que se prestaban a dicha fecha, como el troncalizado o buscapersonas operaban de la misma forma.

Desde el punto de vista normativo, como ya se ha señalado, no existe obligación alguna de que la empresa concesionaria sea propietaria de la infraestructura. Incluso, podría subcontratar la operación de la red, mientras sea la concesionaria la que contrate con sus usuarios la prestación del servicio. Por supuesto, en este escenario será únicamente la concesionaria la responsable ante el Estado y sus usuarios por las obligaciones que ha asumido en tal calidad.

3. Apertura de Escenarios

En Perú, la liberalización de la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones tuvo un hito con la aprobación de los “Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de las Telecomunicaciones en el Perú”, en adelante “Lineamientos de Apertura”, aprobados mediante Decreto Supremo N° 020-98-MTC. Su aprobación se produjo conjuntamente con la modificación de los contratos de concesión de Telefónica del Perú S.A.A., incluyendo la conclusión del período de monopolio en los servicios de telefonía fija local y servicios portadores de larga distancia.

Este escenario de liberalización incluyó reglas que aceleraban el procedimiento administrativo destinado a la suscripción de los Contratos de Concesión de servicios públicos, políticas de tarifas, interconexión y acceso del usuario al servicio de larga distancia.

A los fines expositivos de este artículo, es pertinente describir el sistema diseñado por los Lineamientos de Apertura para la prestación del servicio portador de larga distancia en el entorno liberalizado.

3.1. Larga Distancia:

Ha sido una práctica común de los procesos de liberalización el propender una situación de competencia que, en el caso de sectores que utilizan estructuras de red como es el de telecomunicaciones, se presenta de una manera progresiva; ya que, aunque se eliminen los monopolios de derecho, normalmente subsisten monopolios de hecho o subsiste una participación altamente concentrada en mercados como el de acceso de red telefónica conmutada o servicios de interconexión.

2 Decreto Legislativo N° 702. Este decreto y sus modificatorias constituyen la Ley de Telecomunicaciones, cuyo Texto Único ordenado fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 13-93-TCC.

3 Posteriormente este plazo se redujo a 1998.

4 El texto completo del contrato de compra-venta de acciones puede obtenerse en: http://www.proinversion.gob.pe/transparencia/documentos/cpt_Entel/Contrato_Compra_Venta_CPT-ENTEL.pdf (último acceso el 01 de mayo de 2006).

5 En realidad la concesión era de titularidad de Radio Tele S.A., pero era operada por Tele 2000.

Uno de los mecanismos adoptados ha sido el de reconocer a los usuarios el derecho de elegir al operador que le prestará el servicio, de ser técnicamente factible.

En el caso de un usuario del servicio de telefonía fija –que utiliza la red telefónica pública conmutada–, en un escenario liberalizado, aquél debe poder elegir la empresa operadora que le preste el servicio de larga distancia. Dentro de las posibilidades de elección puede encontrarse el mismo operador de telefonía fija local (siempre que cuente con título habilitante para el servicio de larga distancia), sus empresas vinculadas, o terceras empresas. Se produce el sistema de selección de operador.

“Si bien la legislación no estableció una integración necesaria, en una sola empresa, como propietaria de la infraestructura, operadora de red y prestadora de servicio, el proceso de privatización concluido en 1994, respecto del servicio de telefonía fija local y portador de larga distancia, en la realidad asumió dicho modelo.”

El sistema de selección de operador consiste en la facultad del abonado o usuario del servicio telefónico de elegir el operador para cursar todas o parte de sus llamadas o acceder a servicios conmutados de cualquier proveedor de servicios de telecomunicaciones disponibles para el público, sin que sea necesariamente aquél a través del cual accede a la red ⁽⁶⁾.

Este sistema se encuentra asociado a una línea de abonado (del servicio telefónico local), es decir, sus modalidades se aplican respecto de una determinada línea de abonado, sobre la cual se realizarán las llamadas de larga distancia. Característica de ello es que la decisión de elección (sobre todo en preasignación) se realiza por el abonado o por el usuario con asentimiento del abonado. Esto debido a que el abonado es el titular de la línea de acceso, por lo que en principio es el legitimado para la toma de decisiones respecto de las llamadas de larga distancia que se originan desde su línea.

De esta manera, se han presentado dos mecanismos “tradicionales” a fin que el usuario (normalmente el abonado del servicio) exprese su opción de elegir el operador de larga distancia de su preferencia:

a) Selección Previa: El usuario elige a un operador a fin que sus comunicaciones de larga distancia sean encaminadas por el operador de telefonía local hacia la red del operador de larga distancia elegido. Utiliza un mecanismo de “notificación” a la red de telefonía fija local que le sirve de acceso a las redes de larga distancia. No existe necesidad de marcar código numérico de selección de operador antes del número telefónico de destino ⁽⁷⁾⁽⁸⁾⁽⁹⁾. También se le denomina preselección, preasignación o presuscripción.

b) Selección “Multicarrier”: El usuario elige, en cada llamada, al operador de larga distancia hacia el cual el operador de telefonía local encaminará cada llamada, caso por caso. En caso de este tipo de acceso, la llamada iniciada desde un terminal domiciliario de abonado se realiza utilizando una numeración especial. En el supuesto de que no se marque ningún código de selección previamente, la llamada se cursará por la operadora determinada por el abonado mediante el mecanismo de preasignación. ⁽¹⁰⁾

Adicionalmente a este sistema, basado en una decisión respecto de una línea telefónica individualizada, es posible la utilización de mecanismos distintos que ya no se centran en una decisión limitada respecto de determinado mecanismo de acceso a la larga distancia; sino que se encuentra referido al directo derecho del usuario de elegir al operador de larga distancia que cursará su llamada, independientemente de si el medio de acceso es su línea de abonado, una línea de un abonado distinto o desde terminales públicos de telefonía.

Estos mecanismos incluyen aquellos que utilizan tarjetas (pre-pago, post-pago, etc.) en el cual el usuario puede acceder a la larga distancia desde (i) su propia línea, si es abonado, (ii) una línea ajena, (ii) o desde terminales públicos; mediante un código de identificación que se encuentra en la tarjeta ⁽¹¹⁾.

La razón de ser de la selección de operador reside en garantizar la facultad de elegir el operador que más se adapte a las necesidades de cada usuario, lo cual redundará, además, en un desarrollo más rápido de la competencia efectiva en el mercado.

- 6 **SOUVIRÓN MORENILLA**, José María. “El Proceso de Liberalización y la Nueva Regulación de las Telecomunicaciones” Comares: Granada, 1998 pp. 239 y ss.
- 7 También se ha señalado: “La selección de operador llamada a llamada permite al usuario del servicio telefónico elegir, mediante la marcación de un código de selección, el operador que cursa cada llamada: El número llamada deberá ir precedido del código del operador seleccionado. En caso de que el usuario no marque ningún código de selección, la llamada se cursará por el operador que determine el usuario, mediante el mecanismo de preasignación.” **Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicación – Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (GRETEL)** “Competencia y regulación en los mercados de las telecomunicaciones, el audiovisual e Internet”. Luis Castejón Martín, Editor. Madrid: 1998 pp. 248 - 250
- 8 En Argentina se conoce a esta modalidad como *presuscripción*. Se ha señalado sobre estos conceptos: “La selección de operador “llamada a llamada” permite al usuario del servicio telefónico elegir, mediante la marcación de un código de selección, la entidad habilitada que cursará cada llamada. La “preasignación o preselección del operador permite al usuario decidir por adelantado la entidad habilitada que cursará las llamadas, sin necesidad de marcar código de selección de operador antes del número telefónico al que se dirigen dichas llamadas.” **SOUVIRON**, “El proceso de liberalización (...)”
- 9 En el Reino Unido, la *Office of Telecommunications* (OfTel, hoy reemplazada por Ofcom) definió los siguientes conceptos: **Carrier pre-selection (CPS)** – the facility offered to customers which allows them to opt for certain defined classes of call to be carried by an operator selected in advance (and having a contract with the customer), without having to dial a routing prefix or follow any other different procedure to invoke such routing. **Over-ride** – the ability of the CPS customer to choose alternative operators to their pre-selected operator(s) on a call-by-call basis. (Implementation of Carrier Pre-Selection in the UK. A statement issued by the Director General of Telecommunications February 1999)
- 10 **DE SAN PÍO**, José Luis y **MOTILLA RUBIA**, Ma. Esperanza. “La numeración: un recurso público escaso. Examen de su evolución normativa” En: “Telecomunicaciones. Estudios sobre dominio público y propiedad privada.” Carmen Chinchilla coordinadora. Marcial Pons: Madrid, 2000 pp. 265 y ss.
- 11 No debe confundirse este código de identificación con los códigos o bloques de numeración señalados por la autoridad estatal para acceder, mediante la modalidad de multicarrier a la larga distancia.

Asimismo, estos mecanismos constituyen una medida que favorece la implantación de un ámbito real de concurrencia, en igualdad de condiciones (acceso igualitario o equal access) para los distintos operadores, reduciendo las barreras artificiales a la entrada de operadores alternativos a los tradicionalmente establecidos.⁽¹²⁾⁽¹³⁾

Los mecanismos que hemos descrito, se encuentran asociados a una línea específica de abonado, sin embargo se han desarrollado mecanismos paralelos que operan en función de la persona que paga y no en función de la línea de abonado.

Se utilizan códigos de identificación únicos (PIN: personal identification number), que normalmente son incluidos en tarjetas que emiten los operadores. Sin embargo no es privativo de este medio, es suficiente la comunicación del código al usuario. Se han desarrollado esquemas en los cuales dichos códigos son provistos en los cajeros automáticos de los bancos o a través de compra telefónica.

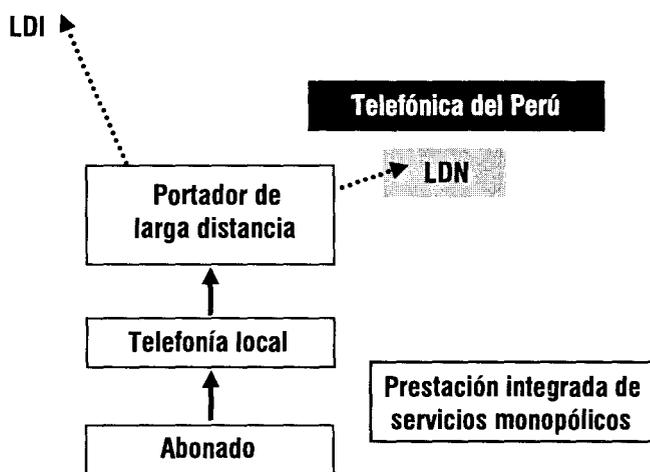
Estos mecanismos permiten que se realicen llamadas desde cualquier terminal fijo, sin que el abonado deba pagar por dicha llamada. La llamada ya ha sido o va a ser pagada por el adquirente del código a la empresa operadora de larga distancia.

Se producen escenarios resumidos en el siguiente cuadro:

Mecanismos de selección del operador de larga distancia	
Asociados a la línea de abonado	No asociados a la línea de abonado
Prescripción	Uso de códigos de identificación (tarjetas de pago, "tarjetas" virtuales, etc.)
Multicarrier (llamada por llamada)	

Como se ha descrito, el Estado Peruano optó por privatizar los servicios de telecomunicaciones de manera que la empresa concesionario se encontrara verticalmente integrada como prestadora de diversos servicios de telecomunicaciones, incluyendo los servicios otorgados en monopolio: el servicio de telefonía fija local y el servicio portador de larga distancia.

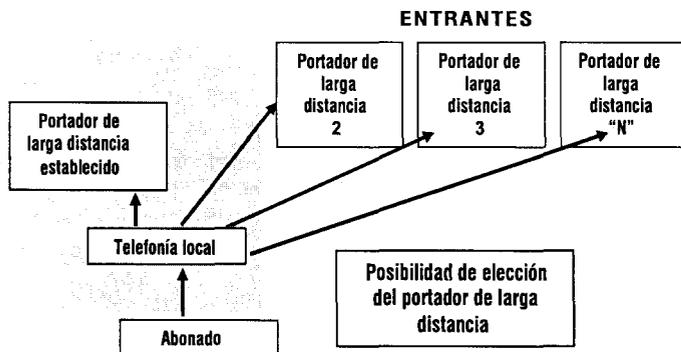
Durante la etapa de monopolio no existía entonces la posibilidad de los abonados o usuarios de elegir a la empresa operadora que le prestaría el servicio de larga distancia, pues legalmente no se permitía la existencia de competidoras en dicho servicio. Además, no sólo no se le permitía elegir a la empresa de larga distancia, sino que su operador monopolístico local también era la empresa prestadora del servicio de larga distancia. La siguiente imagen intenta representar esta situación.



El esquema diseñado en los Lineamientos de Apertura⁽¹⁴⁾ implica dos etapas, una primera en la

12. Colegio Oficial de Ingenieros de Telecomunicaciones –Grupo de Regulación de Telecomunicaciones (GRETEL) “Competencia y regulación (...)”
 13. Para Fernando Pablo los mecanismos de selección del operador constituyen la más importante medida para la libre competencia, y presuponen que todos los operadores serán accesibles con el mismo número de cifras (Paridad de dígitos). **FERNANDO PABLO**, Marcos M. “Derecho General de las Telecomunicaciones” Colex: Madrid, 1998 p. 86 -87
 14. “55. Uno de los problemas que debe resolverse en el contexto de competencia de larga distancia es el del acceso de usuario al operador de larga distancia de su elección, ya sea mediante la preselección (o prescripción), o seleccionando cualquier portador cada vez que realiza una llamada o alguna combinación de ambas.
 56. Se aplicará un sistema donde el principio de libertad de elección sea alcanzado a través de una mezcla del sistema de preselección y llamada por llamada, implementada en dos etapas:
 a) Durante dos años, contados a partir del inicio de operación comercial del primer entrante en larga distancia, se instaurará el sistema de preselección.
 b) Al término de este período, se iniciará la modalidad de “preselección más llamada-por-llamada”, en el cual coexista la preselección junto con la alternativa de que el usuario elija a otro operador en una determinada llamada.
 57. Los Operadores Locales en general, deben brindar las facilidades para que el sistema de preselección funcione adecuadamente; en este sentido, y teniendo en cuenta las limitaciones técnicas de TdP [Telefónica del Perú S.A.A.], en cuanto al número de operadores de larga distancia que pueden ser programados para ser sujetos de una preselección por los usuarios, TdP deberá facilitar la interconexión con al menos tres nuevos operadores de larga distancia bajo el sistema de preselección de manera inmediata a la apertura con un mínimo de 85% de las líneas telefónicas. A partir del inicio del segundo año deberá acomodar sin limitaciones a todos los operadores de larga distancia bajo la modalidad de preselección con al menos 95% de las líneas telefónicas. TdP deberá sustentar técnicamente aquellas líneas en las cuales no pueda proporcionar el servicio bajo el sistema de preselección. Asimismo, presentará un cronograma de adecuación técnica para la introducción del sistema “llamada-por-llamada” de acuerdo a los plazos previstos en el párrafo anterior.
 58. En 1998, OSIPTEL coordinará con el MTC la selección de códigos de números especiales, que serán sorteados entre los concesionarios de servicios de larga distancia, incluyendo al establecido. El primer sorteo se efectuará cuando al menos un nuevo concesionario de servicios de larga distancia comunicase a OSIPTEL la fecha de inicio de sus operaciones comerciales. El mismo proceso será aplicable a todos los concesionarios que ingresen al mercado, con posterioridad.
 59. Luego de concluida la primera preselección, se establecerá un período de prueba de tres meses con la finalidad de que los operadores adecuen sus operaciones a este nuevo sistema. Durante este período el abonado u operador propietario de los terminales de teléfonos públicos de interiores que decida cambiar de concesionario de larga distancia podrá hacerlo, luego de transcurrido al menos un mes de servicios con dicho concesionario. OSIPTEL en su oportunidad decidirá los plazos mínimos para que los abonados cambien de concesionarios de larga distancia.
 60. Los abonados existentes que decidan no seleccionar a otro concesionario de larga distancia continuarán obteniendo dichos servicios con su actual concesionario, en ejercicio de su libertad de elección expresada en su contrato de abonado. Los nuevos abonados del servicio telefónico podrán seleccionar a su proveedor de larga distancia, al momento de suscribir su contrato de abonado o, en su oportunidad, podrán seleccionar a su proveedor en cada llamada.
 61. A los usuarios de teléfonos públicos de exteriores (v.g. en vías públicas) y a los usuarios del servicio de telefonía móvil celular, no les será aplicable el sistema de preselección.”

cual se aplicó el mecanismo de preselección, y una segunda en la cual a dicho mecanismo se le adicionaría el sistema multicarrier ("llamada por llamada"); siempre bajo el presupuesto que el acceso del usuario sería a través de su servicio de telefonía local:



Aunque los Lineamientos de Apertura y la modificación de los contratos de concesión de Telefónica también permiten la entrada de empresas al mercado de telefonía local, el desarrollo de la competencia en éste ha sido muy débil, por lo que en la gráfica incluimos de manera práctica a un solo operador de telefonía local, aunque las reglas son aplicables también a los operadores entrantes de Telefonía Local.

OSIPTEL reglamentó los mecanismos de preselección y multicarrier, siendo las principales normas las siguientes:

- Resolución del Consejo Directivo de OSIPTEL N° 006-99-CD/OSIPTEL, aprueba el Reglamento del Sistema de Preselección del Concesionario del Servicio Portador de Larga Distancia, publicada el 15 de abril de 1999.
- Resolución del Consejo Directivo de OSIPTEL N° 020-99-CD/OSIPTEL, modifica los artículos 15° y 48° del Reglamento del Sistema de Preselección del Concesionario del Servicio Portador de Larga Distancia, publicada el 21 de agosto de 1999.
- Resolución del Consejo Directivo de OSIPTEL N° 031-99-CD/OSIPTEL, aprueba normas básicas de tratamiento de información relativa al proceso de preselección (del concesionario del servicio portador de larga distancia), publicada el 06 de noviembre de 1999.
- Resolución del Consejo Directivo N° 051-2000-CD/OSIPTEL, aprueba Normas Complementarias del Reglamento del Sistema de Preselección del Concesionario del servicio portador de larga distancia, publicada el 02 de noviembre de 2000.
- Resolución del Consejo Directivo N° 061-2001-CD/OSIPTEL, Reglamento del Sistema de Llamada por Llamada en el servicio portador de larga distancia, publicada el 15 de noviembre de 2001.

- Resolución del Consejo Directivo N° 062-2001-CD/OSIPTEL, Normas sobre facturación y recaudación para el servicio portador de larga distancia bajo el sistema de llamada por llamada, publicada el 15 de noviembre de 2001.

La evolución de la competencia con el sistema de preselección fue tímida. A partir de 2002, con la entrada de sistema multicarrier se produjo una mayor dinámica de competencia y promovió que las empresas bajaran los precios y se produjera una mayor pérdida de mercado por parte de Telefónica, tal como lo muestran los cuadros elaborados por OSIPTEL en su Informe N° 028-GPR/2004 ⁽¹⁵⁾ sobre mercados de servicios de telecomunicaciones.

3.2. Reventa

La normativa peruana ha denominado a la reventa de servicios como "comercialización", desde la aprobación de los Lineamientos de Apertura, en cuyo numeral 33 se señala:

"La comercialización en general será permitida. Se entiende por comercialización la posibilidad de que un concesionario compre un volumen al por mayor de tráfico y lo revenda al por menor. Se otorgarán licencias de operación a los comercializadores puros, es decir, aquellos que no construyan infraestructura. La autoridad regulatoria no establecerá niveles de descuento obligatorios pero sí que los descuentos sean ofrecidos de manera no discriminatoria y que sean publicados. Quienes detentan este tipo de licencias, no tendrán los derechos ni las obligaciones de los concesionarios, por ejemplo, en relación a la interconexión."

Posteriormente el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones desarrolló este tema:

"Artículo 145.- Los servicios públicos de telecomunicaciones y/o el tráfico pueden ser comercializados, entendiéndose esta actividad como la posibilidad de que una persona natural o jurídica, adquiera servicios y/o volumen al por mayor de tráfico con la finalidad de ofertarlos a terceros.

Son comercializadores puros aquellos que no construyen infraestructura en telecomunicaciones ni cuentan con concesión; para tal efecto, deben inscribirse en el registro de comercializadores a cargo del Ministerio. Previo al inicio de sus actividades de comercialización deberán obtener el correspondiente certificado.

Corresponde al Ministerio establecer los requisitos y procedimientos para la inscripción en el registro de comercializadores.

Artículo 146.- El titular de un registro de comercializador de servicios públicos de telecomunicaciones y/o tráfico,

se encuentra obligado a proporcionar al Ministerio la información relacionada al servicio que éste le solicite.”⁽¹⁶⁾

La reventa se entiende como la posibilidad que una persona adquiera servicios (de telecomunicaciones) y/o volumen al por mayor de tráfico, y lo revenda al por menor, con el fin de ofertarlos a terceros.

En un inicio, los Lineamientos de Apertura concebían sólo la comercialización de tráfico. Esta operación se diseñó como una típica reventa. El comercializador adquiere del prestador del servicio una cantidad de tráfico determinada por precios al mayoreo, y revende a terceros dicho tráfico a precios de minorista. Los Lineamientos de Apertura describieron una acción específica de venta del comercializador a terceros⁽¹⁷⁾. El Reglamento General amplió el campo de la comercialización, incluyendo la reventa de servicios.

Las clases de comercializadores son las siguientes:

- a. Comercializador Concesionario: Concesionario de un servicio público de telecomunicaciones que adquiere de otro, servicios y/o tráfico para revenderlos al minoreo.
- b. Comercializador Puro: Persona que (i) no es concesionario y (ii) no tiene infraestructura de telecomunicaciones, y que adquiere servicios y/o tráfico para revenderlos al minoreo.

No se ha regulado de manera expresa el caso de un comercializador que no cuente con concesión pero que sí tenga infraestructura.

De acuerdo al texto de la normativa, los comercializadores concesionarios no necesitan título adicional al contrato de concesión para ejercer la actividad. Los comercializadores puros sí requieren registrarse.

Una de las características especiales de la comercialización en el Perú, es su no obligatoriedad. El prestador del servicio de telecomunicaciones puede o no suscribir contratos de comercialización de su servicio o tráfico. Por tanto, la existencia de comercializadores dependerá de que existan prestadores de servicios dispuestos a revender.

OSIPTEL desarrolló las obligaciones de concesionarios y revendedores en la Resolución N° 049-2000-CD/OSIPTEL, publicada el 05 de octubre de 2000, que aprobó las normas relativas a la comercialización del tráfico y/o de los servicios públicos de telecomunicaciones. En la Exposición de Motivos de esta norma se señalaron los beneficios del mecanismo:

“La comercialización de servicios juega un rol importante en el desarrollo de los mercados y puede

generar un impacto positivo en el sector de las telecomunicaciones y en la economía en su conjunto, por las siguientes razones:

- Incentiva el uso eficiente de las redes de telecomunicaciones. Los comercializadores de tráfico, al llegar a nuevos clientes, pueden incrementar el tráfico de los concesionarios que les venden el servicio, de forma tal que éstos puedan utilizar una mayor capacidad de sus redes.
- Permite el desarrollo de mejores servicios y nuevas tecnologías, al satisfacer, en un mercado dinámico, las nuevas necesidades de los usuarios que requieren de servicios especializados que muchas veces las empresas concesionarias no pueden atender.
- Promueve una mayor competencia entre los concesionarios, quienes tratarán de captar a los comercializadores como sus clientes, vía menores precios, condiciones de venta, calidad, entre otras estrategias.”

A la fecha, presumiblemente por la falta de obligatoriedad de la comercialización, este esquema no ha tenido una evolución positiva en el Perú.

Como se puede apreciar, un comercializador no necesita ser propietario de la infraestructura no operar directamente la red, sólo actúa frente al usuario del servicio como contratante y es responsable frente a él, teniendo incluso la obligación de resolver los reclamos que se presenten respecto del servicio.

Mención especial merece el caso de un abonado del servicio de Telefonía Fija Local, el cual conecta a su línea de abonado un equipo terminal de Telefonía Pública, cobrando a los usuarios por su uso.

Hasta hace poco su calificación como comercialización se encontraba en duda, dado que el abonado no cumplía con uno de los requisitos de la definición antes mencionada, ya que no adquiría el tráfico al por mayor; lo adquiría al por menor, a las tarifas vigentes para la telefonía local de abonado. Lo que ocurre es que entre dicha tarifa y establecida para comunicaciones de teléfonos públicos existe una diferencia, siendo la última mayor. El abonado que conectaba el equipo lo que hace es cobrar un monto mayor al de la tarifa de telefonía de abonado, pero menor a la correspondiente a Telefonía Pública. Si bien es cierto que legalmente no encajaba en la definición de comercialización, en la realidad era una figura de reventa.

La Defensoría del Pueblo opinó que para esta actividad no era necesario contar con título habilitante alguno⁽¹⁸⁾, pudiendo ser efectuada por cualquier particular sin

16 La numeración de estos artículos corresponde a la incluida en el Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 027-2004-MTC, publicado el 15 de julio de 2004.

17 Se entiende “terceros” como sujetos distintos al comercializador y al concesionario del cual se adquirió el tráfico.

18 Resolución Defensorial N° 030-2002/DP de fecha 23 de setiembre de 2002, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2002.

necesidad de aprobación de la empresa de telefonía de Telefonía Fija Local.

El tema ha quedado aclarado con la modificación al TUO del Reglamento General de la Ley efectuada por el Decreto Supremo N° 030-2005-MTC, publicado el 31 de diciembre de 2005. Esta norma ha agregado los artículos 145-A al 145-C, que señalan:

“Artículo 145-A.- La actividad que consiste en conectar un terminal telefónico accionado por monedas, tarjetas, fichas o códigos así como por cualquier otro medio, a una línea telefónica, con la finalidad de ceder su uso a terceros, constituye una comercialización del servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos. Para la realización de dicha actividad no se requerirá de registro de comercializadores, ni de ningún otro título habilitante por parte del Ministerio. Sin perjuicio a ello, para la realización de dicha actividad previamente deberá existir un acuerdo comercial con el concesionario del servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos o con el comercializador que cuente con el Registro respectivo para comercializar el servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos.”

En el marco de lo dispuesto en el párrafo anterior, los equipos o aparatos de telecomunicaciones que se conecten a la red pública, deberán estar previamente homologados. Asimismo, las relaciones entre los agentes que participan en esta actividad deben establecerse sobre la base de los principios de neutralidad, no discriminación libre y leal competencia.

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones mediante Resolución Ministerial podrá establecer, de ser el caso, las disposiciones complementarias para el cumplimiento de la presente disposición.

“Artículo 145-B.- Quedan exceptuados del régimen establecido en el artículo precedente y por lo tanto no requieren ningún título habilitante, acuerdo comercial previo, ni se sujetan al régimen de comercializadores, las facilidades de telecomunicaciones que brinden los hoteles a sus propios huéspedes así como los hospitales y centros de salud públicos. Tratándose de los colegios estatales, esta excepción se aplicará cuando se instalen como máximo dos aparatos terminales para la prestación del servicio telefónico.”

Asimismo queda exceptuado del régimen establecido en el Artículo 145-A, el uso gratuito de líneas y equipos por particulares.

Precítese que no se encuentra en los alcances del artículo 145-A la cesión a terceros del equipo terminal de abonado.

“Artículo 145-C.- Las comunicaciones que se efectúen en marco de lo dispuesto en los artículos 145-A y 145-B se enrutarán a través de concesionarios debidamente habilitados.”

El régimen implica la existencia de un acuerdo con la empresa prestadora del servicio de telefonía fija en la modalidad de teléfonos públicos, aunque no se requiere título habilitante emitido por el Estado.

Las disposiciones complementarias de la norma citada establecen que el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL, ente regulador del sector, deberá emitir las normas que rijan las relaciones entre este último tipo de comercializador y las empresas concesionarias de telefonía fija en la modalidad de telefonía pública.

Los efectos de éstas medidas aún no se han apreciado. En todo caso, dependerá del impulso y confianza en el mecanismo que tengan las empresas de teléfonos públicos.

3.3 Operadores Independientes

La figura del operador independiente fue establecida en el texto original del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, pero las normas que lo regulaban han sido modificadas. La última modificación fue realizada por el Decreto Supremo N° 030-2005-MTC, ya mencionado (19).

Este mecanismo ha sido diseñado para la prestación de telefonía en su modalidad de teléfonos públicos, aunque normativamente es aplicable también para telefonía de abonados, e implica que el operador independiente solicite a la empresa prestadora del servicio de telefonía, un número de líneas para explotar el servicio, teniendo sus propios abonados. El operador independiente opera sólo en áreas en las cuales no se esté brindando el servicio, y requiere

19 “Artículo 60.- (...) Los servicios telefónicos a que se refiere el artículo 59 (servicio de telefonía), podrán ser prestados por operadores independientes, comprendiendo a personas naturales o jurídicas que se encuentren facultadas por el Ministerio para prestar dichos servicios, en áreas en las cuales no se brinde el servicio, siendo distintos de los concesionarios que prestan los servicios de telefonía fija o móvil; según los requisitos y procedimientos que el Ministerio establezca. (...) Artículo 61-A.- Cualquier operador independiente, podrá solicitar a una concesionaria de telefonía fija o móvil, una o más líneas telefónicas con la finalidad de instalar para su explotación directa, teléfonos públicos o de abonados y servir de soporte a otros servicios, en áreas en las cuales no se brinde el servicio. Los teléfonos que se instalen bajo esta modalidad, se reconocerán como parte del plan de cobertura de la concesionaria de telefonía fija o móvil que le sirve de soporte. Si la concesionaria no estuviese en condiciones de acceder a lo solicitado, comunicará al solicitante las alternativas técnicas de solución para hacer posible la instalación de los teléfonos y servicios requeridos. Si el solicitante no se encontrara conforme o si transcurriesen treinta (30) días hábiles de presentada su solicitud sin recibir respuesta del concesionario, podrá recurrir a Osipitel, quien emitirá un pronunciamiento de obligatorio cumplimiento, teniendo en cuenta lo informado por la concesionaria y la documentación sustentatoria del solicitante, la resolución se emitirá dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud a Osipitel. Osipitel regulará las relaciones entre el concesionario del teleservicio y el operador independiente. Asimismo, el citado organismo establecerá las condiciones especiales para la prestación de dicho servicio que promuevan su desarrollo a nivel nacional.”

de una concesión como título habilitante. Dadas estas características, el mecanismo de operador independiente tiene como finalidad primordial aumentar el acceso del servicio a poblaciones que no cuentan con ella.

A diferencia de la comercialización, en el caso de los operadores independientes las empresas concesionarias ya existentes que proveen las facilidades (líneas telefónicas) no tiene simplemente la opción de brindarlas o no. La regulación establece que en caso de negativa o silencio, OSIPTEL dictará un pronunciamiento obligatorio. Es decir, existe la posibilidad de que se obligue a que las empresas existentes de telefonía provean de líneas al operador independiente.

“La reventa se entiende como la posibilidad que una persona adquiera servicios y/o volumen al mayor por tráfico y lo revenda al por menor.”

El Decreto Supremo mencionado también libera a los solicitantes de una concesión de operador independiente, de varios requisitos que son exigidos en los trámites normales de concesión; con la finalidad de promover su desarrollo. Asimismo asigna a OSIPTEL el establecer las condiciones técnicas, económicas y legales que regulen las relaciones entre el operador independiente y el concesionario existente de telefonía.

4. Interoperabilidad

El tema de la interoperabilidad comenzó como un asunto de numeración. El vigente Plan Nacional de Numeración, aprobado por Resolución Suprema N° 022-2002-MTC ⁽²⁰⁾, incluyó lo siguiente:

“2.10.3. Servicios Especiales con Interoperabilidad

Son servicios especiales brindados por los concesionarios de los servicios públicos locales, que deben ser necesariamente reconocidos por todas las redes de los demás concesionarios de los servicios públicos locales.

Estos servicios serán establecidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, mediante Resolución Ministerial.(...)”

“3.5.3. Estructura de numeración para Servicios Especiales con Interoperabilidad

Para acceder a los servicios especiales con interoperabilidad se define la siguiente estructura: 15XX

Donde: X varía de 0 a 9

Se precisa que la empresa que brinda el servicio especial con interoperabilidad (servicio definido como tal por el MTC) podrá hacer extensivo el uso del código 15XX a los usuarios de su propia red”.

La Resolución Ministerial N° 1042-2003-MTC estableció como servicio especial con interoperabilidad al servicio que permite el acceso a los servicios públicos de telecomunicaciones mediante el uso de tarjetas de pago en sus diversas modalidades.

Sin duda es el servicio de interoperabilidad más importante dada la facilidad del uso del mecanismo de tarjetas de pago, aunque el Ministerio de Transportes y Comunicaciones ha establecido otros servicio de interoperabilidad ⁽²¹⁾.

El Decreto Supremo N° 062-2003-MTC y sus modificatorias establecen las reglas para la prestación de servicios especiales con interoperabilidad.

Pueden brindar los servicios especiales con interoperabilidad los concesionarios de los servicios de telefonía fija local, en la modalidad de abonados y/o teléfonos públicos y/o de los servicios públicos móviles.

Estos mismos operadores se encuentran obligados a reconocer y habilitar los códigos de los servicios especiales con interoperabilidad de los otros operadores de servicios públicos de telefonía fija local en la modalidad de abonados y/o teléfonos públicos y/o de los servicios móviles.

La interoperabilidad se soporta sobre una interconexión ya existente entre las empresas concesionarias. Debido a ello, los comercializadores puros (por no ser concesionarios) no pueden prestar servicios especiales con interoperabilidad.

Para poder prestar este tipo de servicios, la normativa ha establecido diversos requisitos. Para los concesionarios de telefonía fija se han establecido las condiciones siguientes:

- Haber iniciado la prestación comercial del servicio telefónico fijo otorgado en concesión.
- Contar con la aprobación de la ampliación de sus planes mínimos de expansión, para lo cual se dará prioridad a aquellas áreas que no cuentan con

20 Publicada el 02 de setiembre de 2002.

21 Resolución Ministerial N° 605-2004-MTC, publicada el 14 de agosto de 2004: “Artículo 1.- Establecer como servicios especiales con interoperabilidad los siguientes:
- “servicio que permite el acceso a servicios de información y de telegestión comercial” Este servicio especial con interoperabilidad comprende los servicios de centro de mantenimiento, servicio de reclamo de avería, Información de guía local y nacional, reporte de pérdida, bloqueo o robo de equipos, centro de llamadas (call center), servicios de recarga de tarjetas de pago y otros servicios de similar naturaleza.
- “servicio que permite el acceso a comunicaciones libres o compartidas de pago para el usuario que las origina, previa aceptación del pago por el usuario de destino, consultado en la comunicación”. Dicha consulta previa se realiza en cada comunicación libre o compartida de pago que se genere.”

servicios públicos de telecomunicaciones o áreas donde el servicio es insuficiente.

- En las áreas que comprendan la ampliación de los planes mínimos de expansión, los operadores deberán contar al menos con un centro de conmutación de su propiedad. Encontramos aquí una exigencia expresa de contar con propiedad de infraestructura.

El detalle de estas exigencias se encuentra en la Resolución Ministerial N° 284-2004-MTC, publicada el 20 de abril de 2004 y sus modificatorias.

OSIPTEL aprobó en 2004 normas complementarias sobre este tema ⁽²²⁾, principalmente dirigida a detallar los escenarios de llamadas posibles.

A la fecha, OSIPTEL ha publicado un proyecto de reglamento ⁽²³⁾ en el cual se actualizan los escenarios de llamadas que pueden realizarse bajo este mecanismo, señalando los pagos que corresponden entre empresas en cada uno de dichos escenarios ⁽²⁴⁾.

Si bien esta modalidad de prestación de servicios recién se encuentra en sus inicios, sus características parecen augurar una evolución importante, lo cual esperamos que influya en una disminución de tarifas, principalmente en telefonía fija local.

5. Posibilidades Futuras. El Operador Virtual

Esta figura no está formalmente regulada en nuestro ordenamiento, sin embargo es legalmente posible. Un operador virtual no posee infraestructura ni opera la red, aunque tiene el título habilitante (concesión) para la prestación del servicio público de telecomunicaciones.

El operador virtual arrienda la infraestructura y contrata la operación de una red ajena ya existente. Aparece ante los usuarios como cualquier concesionario, con todas las obligaciones que dicho carácter implica.

Por supuesto, este mecanismo supone que el dueño de la infraestructura y el operador de la red contratan de manera voluntaria con el operador virtual. No existe obligación, por no tratarse de un escenario de interconexión.

En el Perú no se han presentado empresas que operen bajo este mecanismo.

6. Conclusiones

La legislación peruana no ha establecido un esquema en el cual el prestador de servicios públicos de telecomunicaciones deba ser propietario de la infraestructura, o el directo operador de la red.

Existen varias formas de prestar servicios, siendo la tradicional la del concesionario que es dueño de la infraestructura, opera la red y contrata directamente con los usuarios.

Nuestra legislación ha diseñado otros mecanismos como el de la reventa (comercialización), los operadores independientes y los servicios especiales con interoperabilidad, a fin de ampliar las posibilidades de elección de los usuarios.

El desarrollo de estos mecanismos todavía se encuentra en un estado inicial en el país, esperándose que a corto plazo los servicios especiales con interoperabilidad constituyan una forma de prestación importante 

22 Resolución N° 025-2004-CD/OSIPTEL, publicada el 08 de marzo de 2004.

23 Resolución N° 021-2006-CD/OSIPTEL, publicada el 06 de abril de 2006.

24 Estos escenarios se han incrementado con las modificaciones de la normativa emitida por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Sugerimos consultar la exposición de motivos del proyecto de OSIPTEL, la cual contiene diversas tablas explicando los escenarios posibles.