

# LA INTERCONEXIÓN DE LAS REDES PÚBLICAS DE TELECOMUNICACIONES PARA LA PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

---

ALEJANDRO MOSCOL SALINAS\*

## Resumen

*En este artículo se analiza la interconexión de las redes públicas de telecomunicaciones como un elemento clave para la promoción de la competencia en el sector de los servicios públicos de telecomunicaciones, el cual permite el acceso a la red de nuevos operadores y beneficia a los usuarios con mayores posibilidades de comunicación. Se presenta a lo largo del texto la definición de interconexión, su justificación y la institucionalidad necesaria para que ésta cumpla sus objetivos regulatorios, analizando la evolución de las distintas respuestas regulatorias frente a los problemas que ésta ha ido presentando durante los últimos años.*

## I. Introducción

Han transcurrido ya doce años desde la apertura del mercado peruano de servicios públicos de telecomunicaciones, y once desde la suscripción del primer contrato de interconexión<sup>1</sup> bajo el régimen de apertura. En todo este tiempo se han podido apreciar evidencias que permiten sostener que la determinación de reglas para la interconexión ha facilitado la transición para la prestación de los servicios por nuevas empresas operadoras de telecomunicaciones públicas, así como ha brindado beneficios concretos a los usuarios de estos servicios, tanto en materia de calidad y precio como en la variedad de ofertas.

---

\* Abogado, estudios concluidos en la maestría en Regulación de los Servicios Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Coordinador de Relaciones Internacionales del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL). Lo expuesto en el presente artículo es de mi exclusiva responsabilidad y no involucra de forma alguna a la institución en la que trabajo. Con amor y agradecimiento a mi esposa Nikitza.

<sup>1</sup> El primer contrato de interconexión no fue aprobado por el Organismo Regulador y se convirtió en un Mandato de Interconexión entre las empresas Firstcom S.A. y Telefónica del Perú S.A. para interconectar la red del servicio portador de larga distancia nacional e internacional de la primera con la red del servicio de telefonía fija y portador de larga distancia de la segunda (Mandato de Interconexión 001-99-GG/OSIPTEL, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de septiembre de 1999).

Estas evidencias sugieren que la regulación de la interconexión ha sido apropiada y que, junto con determinadas modificaciones a su régimen a lo largo de la aplicación de la normativa dedicada a ella, ha permitido el desarrollo de la competencia en el sector telecomunicaciones.

Este artículo analiza la regulación de la interconexión como un factor indispensable para la promoción de la competencia en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, y en particular, identifica los principales problemas que se han presentado durante los últimos años y la respuesta regulatoria frente a ellos.

Es preciso recordar que hace doce años el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones era muy distinto del actual. Hasta el 5 de agosto de 1998, fecha de publicación de los Lineamientos de Política de Apertura del Mercado de Telecomunicaciones del Perú,<sup>2</sup> estuvo vigente el periodo de concurrencia limitada por el cual solo Telefónica del Perú S.A.A. podía brindar los servicios de telefonía fija y portador de larga distancia nacional e internacional.<sup>3</sup>

Este periodo de concurrencia limitada implicaba la ausencia de competencia en los mercados de telefonía fija y de llamadas de larga distancia nacional e internacional. No obstante que los demás servicios públicos de telecomunicaciones —por ejemplo, el de telefonía móvil o el de distribución de radiodifusión por cable (televisión por cable)— se encontraban abiertos al ingreso de nuevos operadores, no se observó mayor dinamismo en la competencia.

Tal situación comenzó a cambiar a raíz de la apertura del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones y del establecimiento de políticas públicas y regulatorias orientadas a la inversión y competencia en el sector. Debe indicarse que este proceso de apertura debería implicar el ingreso al mercado de nuevos operadores, que requerirían acceder a aquellos recursos de red existentes y que les permitieran prestar sus servicios.

---

<sup>2</sup> Aprobados por Decreto Supremo 020-98-MTC.

<sup>3</sup> La Ley 26285 estableció la desmonopolización progresiva de los servicios públicos de telecomunicaciones de telefonía fija local y portadores de larga distancia nacional e internacional, fijando un periodo de concurrencia limitada no mayor de cinco años. Telefónica del Perú S.A.A. es titular de los contratos de concesión suscritos por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL PERÚ S.A.) y la Compañía Peruana de Teléfonos, y se benefició desde el año 1994 hasta el año 1998 del periodo de concurrencia limitada antes señalado.

Para ello, en primer lugar resultaba necesario definir las reglas de entrada al mercado. Esto implicaba establecer el régimen de acceso a través de concesiones administrativas, la gestión de recursos escasos y la interconexión respecto de otras redes. Para garantizar el ingreso y permanencia de las empresas operadoras entrantes y de las establecidas, había que definir el régimen de las tarifas por los servicios, cargos de interconexión, tasas contables y acceso universal. En cuanto a los derechos y obligaciones con otros operadores y con los usuarios, se requería definir el régimen de facturación y cobranza, de libre y leal competencia, el acceso del usuario al portador de larga distancia y las reglas de entrada.<sup>4</sup>

Como parte de estas políticas, la interconexión de las redes y servicios públicos tenía un rol primordial, pues constituye un elemento que garantiza la competencia en el sector.

## II. La interconexión: aproximación a su definición

La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) define la interconexión como los acuerdos comerciales y técnicos bajo los cuales los proveedores de servicios conectan sus equipos, redes y servicios para posibilitar que los consumidores tengan acceso a los consumidores, servicios y redes de otros proveedores de servicios.<sup>5</sup>

La interconexión es un concepto que describe la ingeniería de las redes de telecomunicaciones, de modo que es vista como la conexión física de las redes de telecomunicaciones de dos diferentes operadores.<sup>6</sup> En un escenario en el que solo existe un operador, sea por restricción legal o por las características del mercado, los usuarios solo se comunicarán entre sí, por los servicios brindados por la única empresa operadora que les permita la comunicación.

En cambio, cuando coexisten en el mercado distintos proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones, la interconexión de las redes y servicios públicos de telecomunicaciones permitirá que, sobre una base de conexión física, los usuarios de las redes y servicios de un determinado operador se puedan comunicar con las redes y servicios de otro operador:

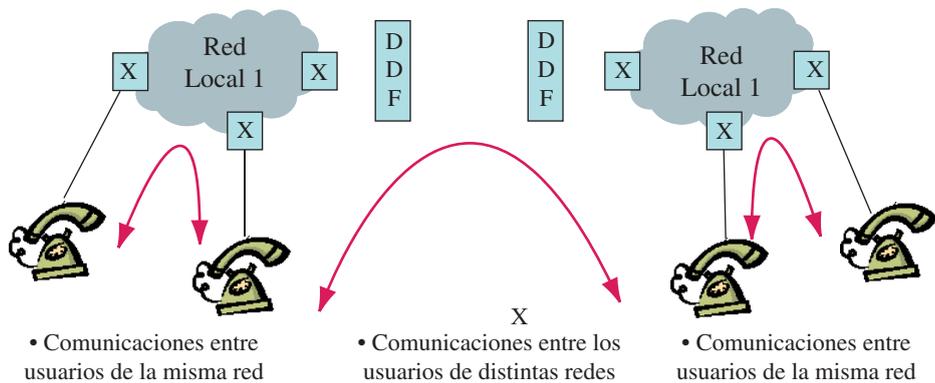
---

<sup>4</sup> OSIPTEL (2002). *Libro Blanco. El proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones en el Perú*. Estudio de Telecomunicaciones número 10. Lima: OSIPTEL.

<sup>5</sup> Citado por Noam (2002). "Interconnection Practices". En Cave, M. E. *et al. Handbook of Telecommunications Economics*, volumen 1. Elsevier Science B.V. p. 387.

<sup>6</sup> Schifer, Claudio y Ricardo Porto (2004). *Diccionario jurídico enciclopédico de los medios de comunicación*. Primera Edición. Buenos Aires: Universitas, p. 190.

**Diagrama 1**  
**Esquema de una interconexión**



Fuente: OSIPTEL (2006).

Este Diagrama 1 muestra la interconexión entre los usuarios de dos redes distintas. Por ejemplo, la interconexión entre usuarios de redes de servicios finales, tales como la interconexión entre dos redes del servicio de telefonía fija entre sí, o dos redes del servicio de comunicaciones móviles (telefonía móvil, servicio de comunicaciones personales-PCS o servicio de canales múltiples de selección automática-troncalizado) entre sí, o una combinación entre una red del servicio de telefonía fija y una de comunicaciones móviles.

En el mismo diagrama se puede apreciar con claridad que la interconexión tiene un soporte físico debido a que las redes requieren una interconexión física, a partir de la cual se generan asuntos técnicos, económicos y legales que deben ser incluidos necesariamente en el contrato de interconexión.

En un contexto de apertura del mercado, el principal escenario que se presentará es el de la interconexión entre operadores entrantes y el operador establecido, que es el principal operador de las redes y servicios en el país. En ese sentido, vista de una manera más amplia, la interconexión adquiere importantes connotaciones y consecuencias económicas y jurídicas.

La interconexión beneficia a los usuarios y proveedores de los servicios en la medida que, por un lado, aquéllos tendrán mayores posibilidades de comunicación con otros usuarios; en tanto que, por otro lado, los proveedores podrán ampliar su oferta de servicios, lo que otorga un mayor valor a su red de telecomunicaciones.

No obstante, las relaciones entre el operador solicitante de una interconexión y otro operador, como un operador establecido, no resultan sencillas.

Todo lo contrario: es usual que exista un nivel de conflicto muy alto entre operadores, especialmente al inicio de una etapa de apertura, lo que obligará al Estado a contar con mecanismos de solución de los conflictos y un marco legal estable y claro que brinde seguridad para el establecimiento de la interconexión.

En efecto, los niveles de conflicto entre operadores estarán relacionados tanto con los aspectos técnicos necesarios para la antes citada conexión física como con los factores económicos y jurídicos derivados de la interconexión, tales como los términos del contrato de interconexión, las responsabilidades de los operadores, los costos involucrados para acceder a los servicios implicados en la interconexión (cargos de interconexión), entre otros.

La interconexión supondrá una interacción entre la competencia y la regulación de los mercados de telecomunicaciones, y para ello se requiere del establecimiento de reglas para la apertura del mercado y para enfrentar la relación entrante-establecido, tanto respecto de la asimetría en la negociación como en relación con el poder de mercado entre los operadores.<sup>7</sup>

Siguiendo a Noam (2002), la forma más tradicional de interconexión ha sido la interconexión paralela o cooperativa, por la cual los proveedores dominantes se interconectan con proveedores dominantes en otras regiones.<sup>8</sup> Según este autor, la segunda forma clásica de interconexión es vertical, entre un proveedor que posee poder de mercado en un estado de la cadena de provisión y otro proveedor que requiere el uso de la facilidad para prestar servicios. Un ejemplo citado por Noam es la interconexión entre un operador de larga distancia y un operador local, que ha sido contenciosa y conflictiva desde el inicio.<sup>9</sup> Finalmente, refiere un tercer tipo de interconexión, la horizontal, que implica que los competidores para el mismo

---

<sup>7</sup> Mark Amstrong brinda ejemplos de esta problemática entrante-establecido, citando el problema de acceso de una vía ("*one way*" *access pricing*) que se presenta cuando el entrante necesita acceder a un elemento vital del establecido, pero no viceversa. En este caso, a causa de su posición de incumbente monopolístico en el acceso al mercado, la firma se comportará como un monopolista y sin control establecerá cargos elevados. El acceso en dos vías ("*two ways*" *access*) implica que las empresas en el mercado necesitan acceder a elementos del otro o acceder a los suscriptores de la empresa competidora (Cave *et al.*, (2002): 297).

<sup>8</sup> Cave *et al.* (2002), *op. cit.*, p. 387.

<sup>9</sup> Cave *et al.* (2002), *op. cit.*, pp. 387-388.

mercado se interconectan entre sí <sup>10</sup>Se considera que la política de interconexión es fundamental en el proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones en la medida que facilita la entrada de nuevos operadores. OSIPTEL (2006: 68-69) afirma:

*“La experiencia internacional comparada demuestra que la efectiva entrada de nuevos operadores al mercado depende en buena medida de su capacidad para establecer y conocer los términos relevantes de los acuerdos de interconexión que deben celebrar los operadores establecidos. En este sentido, la predeterminación de los aspectos relevantes de la interconexión resulta especial para promover la entrada rápida de nuevos operadores al mercado. De no definirse estos parámetros, la entrada de operadores se vería afectada por incertidumbre e inestabilidad y seriamente retrasada por largos procesos de negociación y potenciales controversias entre operadores. Por ello, el objetivo de la política de interconexión es el de reducir sustancialmente la incertidumbre eliminando retrasos y costos de transacción. Asimismo, una política de interconexión debe permitir 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. [...]”.*

De acuerdo con lo señalado en este documento, la reglamentación de la interconexión debe garantizar la interoperatividad de las redes y servicios de telecomunicaciones, crear y asegurar las condiciones necesarias para una competencia que genere bienestar a los usuarios de servicios de telecomunicaciones y al sistema económico en su conjunto, promover la inversión y la eficiencia económica, y establecer procedimientos y condiciones que incentiven a la suscripción de contratos de interconexión, de modo que la actuación del regulador devenga subsidiaria.<sup>11</sup>

### **III. La institucionalidad necesaria para la regulación de la interconexión**

La política de regulación de la interconexión se sustenta en las políticas públicas del sector telecomunicaciones, orientadas a la promoción de la competencia y la inversión en el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones. La regulación, en ese sentido, requiere de un organismo especializado que cuente con capacidades suficientes para enfrentar adecuadamente la problemática de la interconexión, sea en lo que concierne a la relación entrante-establecido, a la

<sup>10</sup> Cave et al. (2002), op. cit., p. 388.

<sup>11</sup> OSIPTEL, op cit., (2002), p. 68.

interconexión entre dos operadores dominantes o cualquier otra interconexión que se presente.

En el caso del Perú, esta actividad de regulación le ha sido encomendada al Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), en atención a que en el mercado de estos servicios se presentan determinadas características que hacen que no sea posible la competencia, o que, aun cuando lo sea, se requiere una intervención pública para garantizarla.

La actuación de OSIPTTEL se ubica en el contexto de las funciones asignadas a los organismos reguladores, sobre la base del diseño establecido en la Ley Marco de los Organismos Reguladores, Ley 27332, en adelante “Ley Marco”.

Esta ley fue publicada en el diario oficial *El Peruano* el 29 de julio de 2000 y entró en vigencia al día siguiente. Tiene por finalidad que los distintos organismos reguladores creados por leyes específicas cuenten con un marco legal y un diseño institucional homogéneo. Debe señalarse que si bien OSIPTTEL existía ya cuando se emitió la Ley Marco, se regía por su ley de creación, en su sector de regulación correspondiente, y conforme a su reglamento general.

Así, OSIPTTEL fue creado por la Ley de Telecomunicaciones,<sup>12</sup> aprobada por Decreto Legislativo 702, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 013-93-TCC. OSIPTTEL se encuentra dentro de la estructura del Poder Ejecutivo y, conforme a lo dispuesto por el artículo 2.º de la Ley Marco, está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros y cuenta con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera.

La independencia de los organismos reguladores, aplicada a la Ley Marco, se manifestará en la autonomía<sup>13</sup> respecto del:

---

<sup>12</sup> Inicialmente se denominó a esta ley “Normas que Regulan la Promoción de Inversión en Telecomunicaciones”.

<sup>13</sup> Quintana (2003), comparando la autoridad de competencia con el regulador, señala que los reguladores son independientes de la influencia privada o política, pero no en el mismo nivel que la autoridad de competencia. Señala que la probabilidad de captura del regulador por grupos de interés privados es mayor, puesto que cumple funciones en una sola industria, y, en consecuencia, se relaciona más directamente con los agentes involucrados. Menciona que los reguladores también son más proclives a la captura política, en tanto que sus decisiones pueden afectar con más frecuencia las intenciones electorales de la ciudadanía y atraer a grupos políticos que buscan influenciar el proceso regulatorio (Quintana, 2003).

- (i) poder político (entiéndase, del poder dentro del mismo Poder Ejecutivo, como de cualquier otro poder del Estado);
- (ii) las empresas reguladas (sea que actúen directa o indirectamente, de manera individual o agremiada); y,
- (iii) los usuarios de los servicios regulados (independientemente de que actúen directa o indirectamente, de manera individual u organizada).

Debe precisarse, como señala Quintanilla (2005),<sup>14</sup> que la regulación es percibida generalmente como un juego de varios participantes, en el que cada uno tiene diverso grado de conocimiento e información, y en el que se busca alcanzar una asignación de recursos justa y eficiente; no obstante, dichos participantes tienen incentivos propios para el diseño e implementación de comportamientos estratégicos. Respecto de estos grupos, el Organismo Regulador debe mantener su autonomía, para garantizar una adecuada regulación. Estos grupos son conocidos como “grupos de interés”, y son los antes mencionados: el Gobierno, las empresas reguladas y los consumidores.

La interconexión, tanto en la elaboración de las políticas, en el diseño de las normas, en el dictado de actos administrativos y en la resolución de las controversias, requiere de un organismo regulador que actúe de forma autónoma en relación con los diferentes intereses de los actores que participan en el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones. Así, las relaciones entre el operador entrante y el establecido, o entre dos empresas con poder de mercado, entre otros casos, requerirán que OSIPTEL actúe de forma imparcial, protegiendo el interés de los usuarios subyacente en la interconexión.

Aplicando el artículo 3.º de la Ley Marco, referido a las funciones de OSIPTEL respecto del régimen de interconexión,<sup>15</sup> este organismo es responsable de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, contractuales o técnicas de las entidades o actividades supervisadas relacionadas con la interconexión, y tiene además la facultad de verificar el cumplimiento de cualquier mandato o resolución emitida

---

<sup>14</sup> Quintanilla, E. (2005). “Autonomía institucional de los organismos reguladores”. *Revista de OSINERG*, año 7, número 3, marzo, p. 12.

<sup>15</sup> Debe señalarse que no se citan en los párrafos siguientes la función reguladora ni la función de solución de reclamos, debido a que la primera ha sido circunscrita legalmente a la facultad de fijar tarifas, y a que la segunda está circunscrita a la facultad de resolver los reclamos de los usuarios frente a las empresas operadoras.

por él mismo y de cualquier otra obligación relacionada con la interconexión que se encuentre a cargo de la entidad o actividad supervisada

Conforme a la función normativa, OSIPTEL cuenta con la capacidad de dictar los reglamentos, normas de carácter general y mandatos relativos a la interconexión. La función fiscalizadora y sancionadora comprende, en el marco de la interconexión, la facultad de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de normas legales o técnicas, así como las obligaciones contraídas por los concesionarios en los respectivos contratos de concesión.

Finalmente, la función de solución de controversias comprende la facultad de conciliar intereses contrapuestos entre empresas bajo su ámbito de competencia sobre la interconexión, reconociendo o desestimando los derechos invocados. El literal “b” del artículo 2.º del Reglamento General de OSIPTEL para la Solución de Controversias entre Empresas<sup>16</sup> establece que es competencia de este organismo resolver las controversias relativas a la interconexión de redes en sus aspectos técnicos, económicos y jurídicos, incluyendo lo relativo a cargos y demás compensaciones o retribuciones que se paguen las empresas derivadas de una relación de interconexión, así como aquello que concierne a las liquidaciones de dichos cargos, compensaciones o retribuciones.

#### **IV. Aspectos fundamentales para la regulación de la interconexión**

Quintana (2003) señala que la regulación puede definirse como la limitación que impone el Estado sobre la discrecionalidad que pueden ejercer las firmas o los individuos y que se soporta en la amenaza de una sanción. Así, la regulación, según el citado autor, es el uso del poder de coacción del Estado con el propósito de restringir las decisiones que pueden adoptar los agentes económicos sobre determinados aspectos de su desempeño.

La regulación se explica por la existencia de fallas en los mercados y se materializa en las decisiones que adopta el Estado —emitiendo normas, supervisando la prestación del servicio, absolviendo las controversias— para resolver o disminuir la incidencia que ocasionan estas fallas. Como se puede apreciar, la intervención del Estado obedece necesariamente a un fin público, y una adecuada intervención

---

<sup>16</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo 010-2002-CD/OSIPTEL, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de abril de 2002.

requiere que éste actúe por medio de instituciones especialmente diseñadas que garanticen la protección de este interés.

Siguiendo a Noam (2002), existen dos razones principales que justifican el rol del Estado en la interconexión. La primera es el poder de mercado. Para ello se parte de dos supuestos: que las telecomunicaciones son un servicio esencial para la sociedad y la economía, y que la provisión monopólica del servicio no es deseable. Dadas la economía de escala y las externalidades positivas que se generan a medida que éstas se aprovechan, un operador entrante no puede tener éxito actuando como una entidad sola. Para cumplir su propósito requiere alcanzar a los consumidores del operador establecido y, a su turno, ser alcanzado por ellos. En ese sentido, bajo esta primera razón, si se desea fortalecer la competencia frente a un operador establecido fuerte, es necesaria la interconexión.<sup>17</sup>

La segunda razón que se señala está constituida por los costos de transacción. Esta forma de apreciar el tema se explica por las externalidades positivas de las redes. La interconexión está diseñada para proveer un elemento de integración en un ambiente de redes. Así, las reglas de la interconexión existen para reducir los costos de transacción de los acuerdos de interconexión. Y aunque ellas pueden limitar de alguna manera la libertad de negociación, facilitan el comercio y las transacciones.<sup>18</sup>

El artículo 7° de la Ley de Telecomunicaciones prescribe que la interconexión de las redes y los servicios de telecomunicaciones es de interés público y social, y le otorga una protección especial en atención a su importancia. El artículo 103.° del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones<sup>19</sup> enfatiza este interés público cuando establece que la interconexión es obligatoria y constituye una condición esencial de la concesión. Similar disposición sobre el carácter obligatorio de la interconexión se ha establecido en el Texto Único Ordenado de las Normas de Interconexión (en adelante, Normas de Interconexión).<sup>20</sup>

Esta obligatoriedad se manifiesta en los contratos de concesión que suscriben las empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones, y su

---

<sup>17</sup> Cave *et al.*, *op. cit.*, p. 389.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Aprobado por Decreto Supremo 020-2007-MTC, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de julio de 2007.

<sup>20</sup> Aprobado por Resolución de Consejo Directivo 043-2003-CD/OSIPTTEL. El artículo 4.° de las Normas de Interconexión señala que la interconexión es de interés público y social y, por lo tanto, obligatoria.

inobservancia acarrea consecuencias bastante drásticas, a un nivel tal que podría generar la pérdida de la concesión dada su calidad de condición esencial de la concesión.

Esta obligatoriedad de la interconexión es entendida como una obligación en sentido técnico-legal. Conforme a lo señalado por Vásquez Lépinette (1999), la obligación es la correlación del deber del deudor y el derecho del acreedor, y la obligación de interconexión es tal que se impone un deber de interconexión a los titulares de redes abiertas al público y se atribuye un derecho correlativo a los usuarios de éstas a exigir interconexión. Este autor precisa que tal obligación se origina en la ley y tiene por objeto una prestación de hacer. □

Esta obligación de hacer implica, por un lado, que el operador afectado con la imposición de esta obligación legal deberá interconectarse, de manera directa o indirecta, con los operadores que se lo soliciten; y, por otro lado, que deberá interconectar sus redes, directa o indirectamente, con las redes de otros operadores que posibiliten que sus usuarios puedan comunicarse sin restricciones de origen o destino de las comunicaciones.

## **V. La regulación de la interconexión por parte de OSIPTEL**

Desde la apertura del mercado de servicios públicos de telecomunicaciones, la reglamentación de la interconexión se concentró en determinar el nivel de participación del Estado en el establecimiento de estas reglas y su intervención subsidiaria respecto de los particulares. En ese sentido, había que definir reglas para la fijación de los puntos de interconexión, la determinación del número y localización de los puntos de interconexión, la ubicación y puntos de interconexión, la fijación de cargos de interconexión y las facilidades esenciales.

### **5.1 La intervención subsidiaria del Estado para el establecimiento de la interconexión**

La normativa nacional ha previsto los siguientes mecanismos para el establecimiento de la interconexión, cada uno de los cuales involucra la participación de OSIPTEL, aunque de manera distinta y en niveles diferentes:

- (i) *El contrato de interconexión*: Es el acuerdo de voluntades entre los operadores de servicios públicos de telecomunicaciones; en él se definen los términos y condiciones de la interconexión de sus redes públicas. Para

el establecimiento de la interconexión mediante contrato, las empresas operadoras inician una negociación, que es supervisada por OSIPTEL y tiene un plazo máximo, prorrogable, de 60 días calendario.

- i) *En el contrato de interconexión* se establecen las disposiciones relativas a las obligaciones y derechos de las partes en materia legal, económica y técnica de las redes públicas que se interconectarán.<sup>21</sup>

Conforme al artículo 106.º del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, estos contratos deben constar por escrito y estar en armonía con los principios de neutralidad, no discriminación e igualdad de acceso. Además, han de ejecutarse en los términos y condiciones negociados de buena fe entre las partes. Este contrato de interconexión está sujeto a un pronunciamiento por parte del OSIPTEL, organismo que puede expresar su conformidad o plantear observaciones<sup>22</sup> a los términos pactados por las partes en el contrato. La eficacia del contrato de interconexión está condicionada a la aprobación por parte del OSIPTEL. Es decir, un acto administrativo expedido por el OSIPTEL determina que un contrato de interconexión surta efectos jurídicos.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Conforme al artículo 49º de las Normas de Interconexión, el contrato de interconexión contiene, de ser necesario, cláusulas relacionadas con: a) la ubicación del punto o puntos de interconexión; b) las formas de liquidación y cancelación de los montos correspondientes a los cargos de acceso; c) los mecanismos de verificación y control del tráfico tasado; d) las medidas y procedimientos que adoptarán los operadores involucrados, con el objeto de salvaguardar el secreto y confidencialidad de la información que se suministren entre ellos como consecuencia de la interconexión, así como lo relacionado a los derechos de propiedad y autorización de uso de dicha información; e) los mecanismos que garanticen el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de interconexión; f) cualesquiera otros cargos convenidos por las partes por servicios prestados entre ellas; y, g) fechas o periodos de revisión de las condiciones del contrato de interconexión, así como la forma en que se incorporarán las revisiones, modificaciones o actualizaciones a este contrato.

<sup>22</sup> Conforme al artículo 47.º de las Normas de Interconexión, OSIPTEL podrá observar con expresión de causa —es decir, mediante un acto administrativo motivado— los contratos de interconexión, si éstos se apartan de los criterios de costos que corresponda aplicar o atentan contra los principios que rigen la interconexión en grado tal que afecte los intereses de los usuarios de los servicios o de terceros operadores. Bajo la línea de lo establecido en este artículo, el OSIPTEL requiere a las empresas operadoras contratantes incluir en una adenda al contrato de interconexión inicial las modificaciones o adiciones que subsanen las observaciones, documento que deberá ser presentado a OSIPTEL para su pronunciamiento. El plazo que se otorgue será definido en el requerimiento y no puede ser mayor de 30 días.

<sup>23</sup> Este tema puede ser discutido legalmente en la medida en que podría argumentarse cierta limitación a las partes en cuanto a la configuración del contrato y en su capacidad de fijar

(ii) *El mandato de interconexión*: El mandato de interconexión es emitido por OSIPTEL en dos supuestos:

- Cuando vence el periodo de negociación entre las empresas operadoras sin que las partes se hayan puesto de acuerdo en los términos y condiciones de la interconexión.
- Cuando se hubiere observado el contrato de interconexión y haya vencido el plazo para la subsanación de las observaciones sin que éstas hayan sido incorporadas.

En ambos casos, el mandato de interconexión, conforme al artículo 108.º del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, es obligatorio para las partes. Este carácter obligatorio del mandato de interconexión es reforzado por las Normas de Interconexión que tipifican como infracción muy grave —con un límite máximo de sanción de 350 unidades impositivas tributarias— la conducta consistente en la negativa a cumplir con el mandato de interconexión emitido por OSIPTEL.<sup>24</sup>

Una característica peculiar en la emisión del mandato de interconexión consiste en que el OSIPTEL debe remitir a las partes el proyecto de mandato de interconexión, a fin de que éstas presenten sus comentarios u objeciones, las cuales no son vinculantes para la decisión final del regulador.

Cabe señalar que la normativa nacional no ha desarrollado con mayor detalle, salvo para el caso de la interconexión de los operadores del servicio de telefonía fija local con los operadores rurales mediante líneas telefónicas,<sup>25</sup> la utilización

---

cuándo éste puede producir efectos jurídicos. Sin embargo, se advierte intereses jurídicos importantes por parte de la administración para supervisar, vía la aprobación de los contratos de interconexión, el cumplimiento de los principios de neutralidad, no discriminación e igualdad de acceso. No obstante, este tema no será materia de estudio en el presente trabajo.

<sup>24</sup> Numeral 27 del anexo 5: Régimen de Infracciones y Sanciones de las Normas de Interconexión. Las sanciones se impondrían previo cumplimiento del procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

<sup>25</sup> Dispuesta por la Resolución de Consejo Directivo 085-2004-CD/OSIPTEL. Para el caso del acceso y uso compartido de infraestructura que si bien no es interconexión, también se ha previsto un modelo basado en ofertas básicas. Así, el artículo 25º del Reglamento de la Ley 28295, Ley de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Uso Público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo 009-2005-MTC ha previsto que el OSIPTEL puede establecer la obligatoriedad de la presentación de ofertas

de las Ofertas Básicas de Interconexión. Éstas técnicamente constituyen ofertas contractuales aprobadas por el OSIPTEL que contienen los términos necesarios para la interconexión y tienen por finalidad facilitar la interconexión mediante la agilización de los procesos de negociación disminuyendo así los costos de transacción de los operadores.

Debe resaltarse que la obligación de presentar Ofertas Básicas de Interconexión deriva de la normativa comunitaria andina, específicamente de la Resolución de la Secretaría General 432 —Normas Comunes sobre Interconexión y alcanza a todos los operadores de redes públicas de telecomunicaciones—. <sup>26</sup>

Por otro lado, existen supuestos en los cuales una empresa operadora de servicios públicos de telecomunicaciones queda relevada de su obligación de negociar o celebrar un contrato de interconexión —y en el mismo sentido de que se le pueda imponer un mandato de interconexión— cuando: <sup>27</sup>

- (i) La interconexión no esté contemplada por la ley o sus reglamentos. Este supuesto se puede presentar cuando se pretende establecer una interconexión con carácter obligatorio entre dos servicios privados. Así, dos servicios privados de telecomunicaciones establecidos por una persona natural o jurídica para satisfacer estrictamente sus necesidades de comunicación no puede ser objeto de interconexión.
- (ii) Un segundo supuesto se presenta cuando, a criterio de OSIPTEL, se ponga en peligro la vida o seguridad de las personas o se cause daño a las instalaciones y equipos de la empresa operadora a la que se solicita la interconexión. Este supuesto implica necesariamente una decisión

---

básicas de compartición, a fin de facilitar la negociación de los contratos de compartición. Para tal efecto determinará, mediante resolución motivada, qué titulares de infraestructura de uso público estarán sujetos a dicha obligación, las infraestructuras de uso público respecto de las cuales se establecerán las ofertas básicas y los ámbitos geográficos de aplicación de éstas.

<sup>26</sup> El artículo 15° de la Resolución 432 señala que todos los operadores de redes públicas de telecomunicaciones deberán elaborar la oferta básica de interconexión, documento que contiene el detalle de elementos y servicios de apoyo mínimos que el operador ofrece para la interconexión. Esta oferta una vez revisada y aprobada por la autoridad de telecomunicaciones-OSIPTEL, en el caso peruano, tiene efecto vinculante entre el operador que la presenta y cualquier operador de redes públicas de telecomunicaciones solicitante que se acoja a ella.

<sup>27</sup> Estos supuestos están regulados en el artículo 109.º del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones.

motivada por parte de OSIPTEL, debido a que no se estaría acogiendo una solicitud de un administrado para el establecimiento de la interconexión.

- (iii) Las condiciones técnicas existentes no sean adecuadas. Este supuesto permite que el OSIPTEL pueda señalar un plazo prudencial para que el concesionario que brinda las facilidades de interconexión realice las provisiones técnicas correspondientes que la permitan.

La evolución de la regulación de la interconexión

### *5.2.1. Periodo anterior a la apertura del mercado de telecomunicaciones*

En el periodo previo a la apertura del mercado de telecomunicaciones se puede identificar la importancia del trabajo realizado por el Modelo Perú, en el que se reconoció que la interconexión era un aspecto necesario e indispensable para el éxito de la apertura.<sup>28</sup> En este periodo se emitió el Reglamento de Interconexión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo 001-98-CD/OSIPTEL.

### *5.2.2. Periodo de las primeras interconexiones: 1999-2003*

Como se ha señalado, la primera interconexión fue establecida por Mandato de Interconexión 001-99-GG/OSIPTEL, mediante la cual se fijaron las condiciones de la interconexión entre las redes de Firstcom S.A. y Telefónica del Perú S.A.A. Este primer proceso de interconexión obligó a que el regulador evalúe las normas de interconexión y dicte las medidas para corregir aquellos problemas que en ella se presentaban y facilitar el ingreso de los nuevos operadores.

En este periodo se dictaron las Normas Complementarias en materia de Interconexión, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo 014-99-CD/OSIPTEL, que permitieron la interconexión provisional mediante líneas telefónicas para prestar los servicios, así como la aprobación provisional de los contratos de interconexión, en tanto se concluyera con la evaluación del contrato definitivo de interconexión.

Debe mencionarse que la interconexión mediante líneas telefónicas con carácter temporal mientras se instalaban los enlaces de interconexión fue una experiencia difícil para OSIPTEL, en la medida en que se generaban incentivos para el uso de

---

<sup>28</sup> OSIPTEL, *op. cit.*, 2002, p. 47.

líneas telefónicas de menor costo y con problemas relacionados con la señalización de red, que obligaron a este organismo a dar por terminado tal régimen.

Con el mismo fin de disminuir el tiempo de acceso a la interconexión y los costos de oportunidad de las empresas operadoras que se interconectan, se estableció una figura denominada *interconexión provisional*, bajo la cual se establecen reglas transitorias que regirán hasta que se apruebe de forma definitiva el contrato de interconexión. El artículo 54.º de las Normas de Interconexión señala lo siguiente:

*“Artículo 54.- Presentado un contrato de interconexión para su aprobación, la Gerencia General de OSIPTEL, de estimarlo conveniente, podrá disponer la interconexión provisional mediante la emisión de una resolución que establezca las reglas transitorias a las que se sujetará la misma, hasta la aprobación definitiva del contrato respectivo o, en su caso, la emisión del mandato de interconexión correspondiente.*

*En ningún caso las reglas transitorias podrán establecer un valor distinto para los cargos establecidos en el contrato.*

*Las condiciones legales, técnicas y económicas establecidas mediante la Resolución que aprueba la interconexión provisional, serán de obligatorio cumplimiento por las partes por el periodo de vigencia de dicha aprobación, aunque posteriormente dichas condiciones sean modificadas en la Resolución definitiva de aprobación del acuerdo de interconexión o a través de un mandato de interconexión.*

*La Gerencia General deberá resolver la solicitud de interconexión provisional en un plazo que no excederá de diez (10) días hábiles, contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud”.*

Debe considerarse que si bien se trataba de una alternativa válida y que permitía que los operadores contaran con reglas para ejecutar su interconexión, ello resultaba insuficiente, debido a que aun así el contrato de interconexión (en él se establecen las reglas que regirán la relación contractual de largo plazo) estaba pendiente de aprobación y . En este contexto, se presentaban temores en los inversionistas en aplicar un contrato de forma provisional cuyas reglas podían ser posteriormente observadas por la autoridad.

En este periodo se estableció además la primera regulación de la interconexión de las redes en áreas rurales. Mediante Resolución de Consejo Directivo 023-99-CD/OSIPTTEL, se definió a una red rural como aquella red de servicios públicos de telecomunicaciones, operada por una persona natural o jurídica que, facultada por una concesión determinada, operaba servicios públicos de telecomunicaciones en áreas rurales o lugares considerados de preferente interés social comprendidos en el área de concesión específica. Esta norma regulaba el régimen de la interconexión de las redes rurales con las redes fijas locales para facilitar la prestación de servicios en las áreas rurales.

Específicamente, y siguiendo la línea de lo establecido por la Resolución de Consejo Directivo 014-99-CD/OSIPTTEL, se permitió el uso de líneas telefónicas para la interconexión. Así, se precisó que en el caso de una red rural que opera dentro de un área local del servicio de telefonía fija, el concesionario de la red rural podía optar por establecer una interconexión a la red de telefonía fija local, mediante enlaces de líneas telefónicas.

Las primeras negociaciones de la interconexión reflejaron un problema de información asimétrica entre las partes. Esta asimetría, naturalmente, abría la posibilidad de que las partes se comporten estratégicamente, ocasionando pérdidas en el bienestar de la sociedad. Así, en la negociación de la interconexión, cada parte puede no saber con qué tipo de contraparte está negociando la suscripción de un contrato. Por ejemplo, el operador establecido desconoce y desconfiará del operador entrante si ésta es una empresa nueva o no tiene un respaldo internacional. Éste es un problema de selección adversa o información oculta.

Por su parte, luego de la suscripción del contrato de interconexión, las empresas operadoras pueden mantener un comportamiento acorde con este contrato o apartarse de él. Las partes tienen así información diferenciada sobre las acciones que desarrollará la otra. Ello principalmente porque no se puede controlar lo que realizará la otra parte o resulta prohibitiva su supervisión, por los costos involucrados. Por ejemplo, el operador establecido puede no tener la capacidad de identificar si el operador entrante pagará las contraprestaciones por los cargos de interconexión, o si realizará un uso indebido de los enlaces de interconexión que le proporcione. En estos casos, los problemas de asimetría de información se manifiestan en su modalidad de acción oculta o riesgo moral.

En ese sentido, ante un problema de asimetría en la información, el regulador requería establecer normas para proteger a los operadores entrantes y establecidos respecto de prácticas que perjudiquen la confianza en el mercado de servicios

públicos de telecomunicaciones, así como a los usuarios de los servicios, frente a eventuales interrupciones o suspensiones del servicio, que afectan su derecho a recibir servicios de forma continua y de calidad.

En esta etapa se emitieron las primeras normas relacionadas con la regulación de los casos de interrupción, suspensión o corte del servicio de interconexión (Resolución de Consejo Directivo 032-99-CD/OSIPTTEL), de regulación del procedimiento a que se sujeta la suspensión de la interconexión de las redes de servicios públicos de telecomunicaciones por falta de pago (Resolución de Consejo Directivo 052-2000-CD/OSIPTTEL) y las reglas aplicables al procedimiento de liquidación, facturación y pago entre empresas operadoras de servicios públicos de telecomunicaciones en sus relaciones de interconexión con mandato (Resolución de Consejo Directivo 037-2001-CD/OSIPTTEL).

Debe señalarse que entre 1999 y el año 2002 se emitieron 110 resoluciones de aprobación de contratos de interconexión, principalmente relacionadas con el acceso de las redes de los servicios portadores de larga distancia nacional e internacional a la red del servicio de telefonía fija del operador establecido.

### *5.2.3. Periodo de la transición de la interconexión: 2003-2006*

En este periodo, el regulador inicia una revisión de la normativa relacionada con la interconexión y procede a su sistematización, para lo cual emite el Texto Único Ordenado que ya hemos llamado Normas de Interconexión.

Sin embargo, los problemas de información asimétrica y de incumplimiento en el mercado se profundizaron y obligaron al regulador a revisar la normativa de interconexión y establecer reglas que devolvieran la confianza a los operadores. El mecanismo por el que se optó para la reforma de las Normas de Interconexión (Resolución de Consejo Directivo 113-2003-CD/OSIPTTEL) fue el establecimiento de una garantía entre los operadores, que, ante la ausencia de acuerdo en sus términos, consistía en una carta fianza irrevocable, incondicional, sin beneficio de excusión y de realización automática expedida por una empresa autorizada por la Superintendencia de Banca y Seguros, por el monto de 28 mil dólares americanos, ajustable según el tráfico que se curse.

Esta revisión alcanzó a los procedimientos de liquidación, facturación y pago con la finalidad de disminuir los problemas que se presentaban entre los operadores, lo que estaba vinculado a los procedimientos de suspensión de la interconexión.

Asimismo, se precisaron los procedimientos de suspensión de la interconexión para garantizar los derechos de todos los actores involucrados, tanto del operador acreedor como del operador deudor y de los usuarios que pudieran ser afectados por la suspensión.

Debe señalarse que a esta fecha el régimen de la interconexión transitoria dispuesta por la Resolución de Consejo Directivo 014-99-CD/OSIPTTEL ya había sido derogado.

Asimismo, cabe indicar que en esta etapa se dictaron medidas para, a través de la interconexión, fortalecer a las redes rurales. En ese sentido, se dictó la Resolución de Consejo Directivo 084-2004-CD/OSIPTTEL, con medidas que facilitan la interconexión y hacen sostenible los servicios de telecomunicaciones rurales de manera que constituyan un incentivo para el ingreso de nuevos operadores. Se consideró así conveniente promover la inversión a través de pequeñas y medianas empresas (operadores rurales) para la prestación de servicios de telecomunicaciones en áreas rurales o lugares de preferente interés social.

Durante este periodo se emitieron 125 resoluciones de aprobación de contratos de interconexión.

#### *5.2.4. Periodo de la consolidación de las interconexiones: 2006-2010*

Este periodo se inició con la emisión de la Resolución de Consejo Directivo 042-2006-CD/OSIPTTEL, que modificó las Normas de Interconexión y que, sobre la base de la experiencia en materia de interconexión obtenida desde el comienzo de la apertura del sector, aclaró temas puntuales con la finalidad de agilizar el establecimiento de las relaciones de interconexión y minimizar los conflictos que pudieran ocurrir en el marco de esas relaciones.

En anteriores normas se había tratado la regulación del transporte conmutado local. Sin embargo, en ésta norma se aclara su contenido para disminuir la incertidumbre que este servicio podía generar a los operadores. El artículo 22.º de las Normas de Interconexión define el transporte conmutado local como el conjunto de medios de transmisión y conmutación de un portador local que enlazan las redes de distintos operadores o de un mismo operador concesionario en una misma área local.

El operador que presta el servicio de transporte conmutado local permite que dos operadores que se encuentran interconectados con él puedan conectarse entre sí, reconociéndole el pago correspondiente por el uso de su red. Esta interconexión hace posible que los operadores se interconecten y aprovechen de manera más eficiente la red portadora del operador que brinda el transporte conmutado local.

En ese sentido, un operador puede, en función del volumen de tráfico por cursar, definir si utiliza un enlace directo —interconexión directa— con el operador que se interconecta, o utilizar al operador que le provee el servicio de transporte conmutado local y que —bajo una interconexión indirecta— le permite interconectarse con una tercera red. De esta manera, si el volumen de tráfico es alto, le será más conveniente utilizar la interconexión directa; en cambio, si aquél es mínimo (por ejemplo, si las llamadas al otro operador no son muy usuales), debería preferir la interconexión indirecta.

Asimismo, se precisó el plazo para la habilitación de los códigos de numeración en el marco de la interconexión. Ello permite que los operadores entrantes puedan contar con un plazo cierto para que se les habiliten los códigos de numeración que les hayan sido asignados.

Mediante esta norma se adecuó el plazo de negociación de la interconexión a 60 días calendario y se precisó que los operadores no podrán cursar tráfico a través de una relación de interconexión con otro operador, sin antes contar con el correspondiente contrato de interconexión aprobado por OSIPTEL o con el respectivo mandato de interconexión.

Adicionalmente, se precisó el plazo con que cuenta OSIPTEL para emitir su pronunciamiento con respecto a un acuerdo de interconexión, el mismo que es de 30 días calendario.

Merece especial mención en esta etapa la incorporación de reglas de interconexión en los Acuerdos de Promoción Comercial. Así, específicamente en el marco del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y Estados Unidos de América,<sup>29</sup> se han establecido obligaciones relativas a la interconexión

---

<sup>29</sup> El Acuerdo de Promoción Comercial Perú-EE.UU. fue suscrito el 12 de abril de 2006. Mediante Resolución Legislativa 28766 y Resolución Legislativa 29054, el Congreso de la República aprobó el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda, respectivamente. Mediante el Decreto Supremo 030-2006-RE y el Decreto Supremo 040-2007-RE, se ratificaron el Acuerdo de Promoción Comercial Perú-

para operadores de servicios públicos de telecomunicaciones dominantes y no dominantes:

Los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones en general deberán suministrar directa o indirectamente interconexión a otros proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones a tarifas razonables.

Los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones deberán realizar las acciones razonables para proteger la confidencialidad de la información comercialmente sensible o relacionada con los proveedores o usuarios finales de estos servicios, obtenida como resultado de los acuerdos de interconexión y que solo se utilice con el propósito de suministro de estos servicios.

Los proveedores importantes deberán suministrar interconexión a los proveedores de servicios públicos de interconexión en cualquier punto técnicamente factible de las redes de los proveedores importantes; bajo términos, condiciones y tarifas no discriminatorias; de una calidad no menos favorable que la proporcionada por dichos proveedores a sus propios servicios similares, a servicios similares de proveedores de servicios no afiliados o a sus subsidiarias u otros afiliados; de una manera oportuna, en términos, condiciones y tarifas orientadas a costos que sean transparentes y razonables, teniendo en cuenta la factibilidad económica y suficientemente desagregada; y previa solicitud, en puntos adicionales a los puntos de terminación de la red ofrecidos a la mayoría de los usuarios, sujeto a cargos que reflejen el costo de la construcción de las instalaciones adicionales necesarias.

Los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones pueden interconectar sus instalaciones y equipos con los de los proveedores importantes en su territorio, a través de: (i) una oferta de interconexión de referencia u otra oferta de interconexión estándar que contenga tarifas, términos y condiciones que los proveedores importantes ofrecen generalmente a los proveedores de servicios públicos de telecomunicaciones; (ii) los términos y condiciones de un acuerdo de interconexión vigente; o, (iii) a través de la negociación de un nuevo acuerdo de interconexión.

---

Estados Unidos y su mencionado Protocolo de Enmienda. Mediante Decreto Supremo 009-2009-MINCETUR se dispuso su puesta en ejecución (publicado el 17 de enero de 2009). El Acuerdo entró en vigencia el 1 de febrero de 2009.

Se garantiza la disponibilidad pública de las ofertas de interconexión de los proveedores importantes, de los procedimientos para negociación con proveedores importantes y de los acuerdos de interconexión celebrados con proveedores importantes.

Debe señalarse que, desde el año 2006 a la fecha, se han emitido cerca de 120 resoluciones de aprobación de contratos de interconexión.

## **VI. Nuevos retos de la regulación de la interconexión**

Como se ha podido apreciar, la regulación de la interconexión ha implicado una revisión de la problemática que se presentaba en el mercado para definir oportunamente la respuesta regulatoria. Definitivamente, es necesario un conocimiento del mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones, para establecer disposiciones regulatorias orientadas a promover la competencia y la inversión en el sector.

En ese sentido, se puede afirmar que el balance es positivo debido a que numerosas empresas operadoras de distintos servicios (telefonía fija, portador de larga distancia, servicios públicos móviles) han ingresado al mercado y accedido a la red de otros operadores establecidos y entrantes, a través de la interconexión.

Si bien se han presentado dificultades por las características del mercado y por la relación entrante-establecido, la regulación se ha ajustado y redefinido, con la finalidad de alinear los diversos intereses que confluyen en la interconexión de redes y servicios.

No obstante, la regulación debe ser dinámica como el mercado que se regula, y aún quedan en agenda temas para hacer más eficiente la interconexión; además, se requiere de una evaluación de cómo se enfrentarán los siguientes problemas que puede acarrear la interconexión.

En ese sentido, se esbozan algunos temas que pueden ser materia de evaluación en el futuro: la aplicación general del sistema de aprobación de contratos de interconexión, la profundización del sistema de ofertas básicas de interconexión y la interconexión de las redes de nueva generación.

Conforme ya se ha señalado, los contratos de interconexión deben ser aprobados por la autoridad, OSIPTEL, de manera previa a su ejecución. Esos contratos

constituyen así relaciones económicas de los particulares sujetas al control previo de la autoridad, y no producen efectos jurídicos en tanto no se cuente con la aprobación. Sin embargo, luego de transcurrido un periodo de doce años desde el inicio de la apertura del mercado de telecomunicaciones, es posible analizar si, a la fecha, los beneficios de disponer la aprobación previa de todos los contratos de interconexión (control previo) aún resultan lo suficientemente altos para justificar, sobre la base del interés público, los costos sustanciales que ocasiona. En efecto, la aprobación previa de los contratos de interconexión involucra costos para la sociedad toda que deben ser inferiores a los beneficios que implica el control previo.

Por otro lado, debe señalarse que, salvo para el caso de la interconexión de los operadores del servicio de telefonía fija local con los operadores rurales mediante líneas telefónicas,<sup>30</sup> la normativa nacional no ha desarrollado con mayor detalle la utilización de las Ofertas Básicas de Interconexión. Éstas técnicamente constituyen ofertas contractuales aprobadas por OSIPTEL que contienen los términos necesarios para la interconexión y tienen por finalidad facilitarla mediante la agilización de los procesos de negociación, disminuyendo así los costos de transacción de los operadores.

Debe resaltarse que, como se mencionó, la obligación de presentar Ofertas Básicas de Interconexión deriva de la normativa comunitaria andina, específicamente de la Resolución de la Secretaría General 432-Normas Comunes sobre Interconexión, y alcanza a todos los operadores de redes públicas de telecomunicaciones.<sup>31</sup> Sin embargo, las empresas operadoras no se han acogido a las ofertas básicas de interconexión para la formación del contrato.

---

<sup>30</sup> Dispuesta por la Resolución de Consejo Directivo 085-2004-CD/OSIPTEL. Para el caso del acceso y uso compartido de infraestructura que si bien no es interconexión, también se ha previsto un modelo basado en ofertas básicas. Así, el artículo 25.º del Reglamento de la Ley 28295, Ley de Acceso y Uso Compartido de Infraestructura de Uso Público para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo 009-2005-MTC ha previsto que el OSIPTEL puede establecer la obligatoriedad de la presentación de ofertas básicas de compartición, con el fin de facilitar la negociación de los contratos de compartición. Para tal efecto, determinará, mediante resolución motivada, qué titulares de infraestructura de uso público estarán sujetos a dicha obligación, las infraestructuras de uso público respecto de las cuales se establecerán las ofertas básicas y los ámbitos geográficos de aplicación de ellas.

<sup>31</sup> El artículo 15.º de la Resolución 432 señala que todos los operadores de redes públicas de telecomunicaciones deberán elaborar la oferta básica de interconexión, documento que contiene el detalle de elementos y servicios de apoyo mínimos que el operador ofrece para la interconexión. Esta oferta una vez revisada y aprobada por la autoridad de telecomunicaciones-OSIPTEL, en el caso peruano, tiene efecto vinculante entre el operador que la presenta y cualquier operador de redes públicas de telecomunicaciones solicitante que se acoja a ella.

Finalmente, la interconexión de las redes de nueva generación (NGN) significará un cambio importante respecto de la interconexión en su forma actual, que funciona sobre circuitos conmutados. Las redes de nueva generación son redes basadas en paquetes capaces de proveer servicios de telecomunicaciones utilizando diferentes tecnologías de banda ancha y que ofrecen a los usuarios un acceso no restringido a diferentes proveedores de aplicaciones en condiciones de movilidad plena.<sup>32</sup>

De este modo, constituye un aspecto muy importante en la agenda regulatoria evaluar el marco legal que se aplicará a la eventual interconexión de las NGN, con el fin de garantizar la competencia, la inversión y los derechos de los usuarios.

## Referencias

- CAVE, Martin E.; Sumit K. MAJUMDAR e Ingo VOGELSANG (2002). *Handbook of Telecommunications Economics*, volumen 1. Elsevier Science B.V.
- NOAM (2002). "Interconnection Practices". En CAVE, M. E. *et al. Handbook of Telecommunications Economics*, volumen 1. Elsevier Science B.V.
- OSIPTEL (2006). "La interconexión de redes de servicios públicos de telecomunicaciones en el Perú". Gerencia de Políticas Regulatorias. Lima: OSIPTEL. 22 de noviembre de 2006.
- OSIPTEL (2002). *Libro Blanco: El proceso de apertura del mercado de telecomunicaciones en el Perú*. Estudio de Telecomunicaciones número 10. Lima: OSIPTEL.
- QUINTANA, Eduardo (2003). "¿Es la política de competencia 'supletoria' de la regulación de Telecomunicaciones?". *Ius et Veritas* número 27.
- QUINTANILLA, Eduardo (2005). "Autonomía institucional de los organismos reguladores". *Revista de OSINERG*, año 7, número 3, marzo.
- SCHIFER, C. y R. PORTO (2004). *Diccionario jurídico enciclopédico de los medios de comunicación*. Primera edición. Buenos Aires: Universitas.
- VÁSQUEZ LÉPINETTE, Tomás (1999). *La obligación de interconexión de redes de telecomunicación*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

---

<sup>32</sup> La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) define a las redes de nueva generación de la siguiente manera: "A Next Generation Network (NGN) is a packet-based network able to provide services including Telecommunication Services and able to make use of multiple broadband, QoS-enabled transport technologies and in which service-related functions are independent from underlying transport-related technologies. It offers unrestricted access by users to different service providers. It supports generalized mobility which will allow consistent and ubiquitous provision of services to users" (<[http://www.itu.int/ITU-T/studygroups/com13/ngn2004/working\\_definition.html](http://www.itu.int/ITU-T/studygroups/com13/ngn2004/working_definition.html)>).