



Dictamen de los Proyectos de Ley N° 56/2006-CR y N° 57/2006-CR que proponen la acumulación de minutos o segundos no consumidos en telefonía fija y tarjetas pre pago a favor de los usuarios y el establecimiento del segundo como unidad de medición y facturación en telefonía fija.

COMISIÓN DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR Y ORGANISMOS REGULADORES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Período Anual de Sesiones 2006-2007

Señora Presidenta:

Han venido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, los Proyectos de Ley N° 56/2006-CR y N° 57/2006-CR que proponen la Ley que establece la acumulación de minutos o segundos no consumidos en telefonía fija y tarjetas pre pago a favor de los usuarios y el establecimiento del segundo como unidad de medición y facturación en telefonía fija, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria.

I. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

El Proyecto de Ley N° 56 /2006-CR¹ propone establecer la acumulación de los minutos o segundos previamente pagados pero no consumidos en la prestación del servicio de telefonía fija y tarjetas pre pago a favor de los derechos e intereses de los usuarios.

El Proyecto de Ley N° 57/2006-CR propone la fijación del segundo como unidad de medición, registro, control, tasación e información en telefonía fija.

Los indicados proyectos de Ley han sido acumulados por versar sobre materia similar, conforme a lo establecido en el Acuerdo de Mesa N° 686-2003-2004/CONSEJO-CR, del 4 de junio de 2003.

II. OPINIONES RECIBIDAS

Se han recibido las siguientes opiniones:

- a) **Del organismo Supervisor de la Inversión privada en Telefonía - OSIPTEL**, respecto del Proyecto de Ley N° 56 /2006-CR, mediante lo manifestado por el Gerente General, Jaime Cárdenas, en la Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 1° de septiembre de 2006, quien señaló que actualmente el problema más relevante es la falta de acceso de los hogares a los

¹ La iniciativa legislativa contenida en este proyecto tuvo Dictamen Favorable de la Comisión de Defensa del Consumidor durante la Legislatura 2001-2006



servicios de telecomunicaciones, especialmente en zonas urbano marginales y rurales. En ese sentido, la implementación de medidas como las que establece el proyecto constituye un tipo de competencia directa, la cual contribuye a elevar el bienestar de los usuarios que ya tienen acceso, por lo que debe ser promovida. Además, debe considerarse que el diseño de política requiere de una adecuada conceptualización de la problemática, en particular de las ventajas y desventajas de las posibles alternativas. Asimismo, se señala que OSIPTEL viene trabajando una amplia agenda en temas de usuarios entre lo que puede señalarse- además de otros- la acumulación de minutos incluidos en tarjetas pre pago. Para tales efectos, el regulador viene desarrollando un plan de trabajo que tiene como objetivo establecer una propuesta que combine adecuadamente el objetivo deseado en función a las posibilidades técnicas y los costos asociados, puesto que una regla de acción técnica y económicamente razonable evitará de un lado la existencia de costos que podrían resultar excesivos e innecesarios, y de otro lado, la limitación de un escenario de libertad comercial absoluta que puedan conllevar a los problemas antes mencionados.

Con respecto al Proyecto de Ley N° 57 /2006-CR, de medición por segundo, mediante lo manifestado por el Presidente del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones –OSIPTEL-, Edwin San Román, quien mencionó que la tarificación al minuto está considerada en los contratos de concesión de Telefónica del Perú, por lo cual lo señalado en el proyecto de Ley "...no sería aplicable a dicha empresa debido al carácter de Contrato-Ley de su concesión."²

- b) De la **DEFENSORIA DEL PUEBLO**, con respecto al Proyecto de Ley N° 56 /2006-CR, mediante lo manifestado por el Defensor Adjunto de Servicios Públicos, Carlos Alza, en la Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 1° de septiembre de 2006, quien señaló la necesidad de preguntar a OSIPTEL las condiciones para que esta medida no perjudique a los usuarios por el incremento de costos que podría generar en las empresas.
- c) De la **Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios - ASPEC**, con respecto al Proyecto de Ley N° 57 /2006-CR, mediante lo manifestado por su presidente, Jaime Delgado, en la Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 5 de septiembre de 2006, quien señaló que se ha trasladado el costo al usuario, aun cuando Telefónica del Perú ya recuperó su inversión.
- d) Del **Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC**, con respecto al Proyecto de Ley N° 57 /2006-CR, mediante lo manifestado por el Director de Comunicaciones, Carlos Valdez, en la Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 5 de septiembre de 2006, quien precisó, sobre la medición por segundo, que sólo se podría aplicar a los competidores de Telefónica del Perú debido a que los contratos de concesión tienen carácter de contratos ley.
- e) De la **Asociación de Consumidores y Usuarios - ACYU**, con respecto al Proyecto de Ley N° 57 /2006-CR, mediante lo manifestado por su presidente, Herley Llerena, en la Sesión Ordinaria de la Comisión de fecha 5 de septiembre de 2006, quien cuestionó el hecho de que a partir del 2003, el contrato de concesión implique sólo derechos para una de las partes, es decir que Telefónica del Perú ya no tenga la obligación de expandir la telefonía.

² Presentación ante la Comisión de Defensa del Consumidor. Congreso de la República: Lima, 5 de setiembre de 2006.

III. MARCO LEGAL

- ❖ Constitución Política, artículos 2°, inciso 14, 61°, 62°, 65° y 103°.
- ❖ Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-93-TCC.
- ❖ Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones – Decreto Supremo N° 06-94-TCC, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 027-2004-MTC.
- ❖ Ley de Protección al Consumidor – Decreto Legislativo N° 716, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI.
- ❖ Código Civil, artículo 1355°.

IV. ANÁLISIS

El artículo 65° de la Constitución consagra que *"El Estado defiende el interés de los consumidores y usuarios..."* lo que conlleva la obligación de velar por los derechos de la parte débil de la relación entre proveedores y consumidores, especialmente en la contratación masiva de bienes y servicios.

Esta obligación cobra especial relevancia en la prestación del servicio de telecomunicaciones en el mercado de telefonía fija, puesto que existe un proveedor monopólico que controla alrededor del 97% de tal mercado, constituyendo un segmento sin competencia, sujeto a una regulación tutiva que pretende ser favorable a los usuarios.

Al respecto, el artículo 5° del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante Ley de Telecomunicaciones) dispone que *"las telecomunicaciones se prestan bajo el principio de servicio con equidad"*.

El artículo 6° de la misma Ley dice que *"El Estado fomenta la libre competencia en la prestación de los servicios de telecomunicaciones, regula el mercado de forma que se asegure su normal desenvolvimiento, se controle los efectos de situaciones de monopolio (...)"*.

El artículo 67° de la indicada Ley consagra el principio de la tarifa razonable en beneficio de los usuarios, mientras que el artículo 76° del mismo cuerpo legal le otorga al OSIPTEL -entre otras- las facultades de regular el comportamiento de las empresas operadoras, de garantizar la calidad y eficiencia del servicio brindado al usuario y de regular el equilibrio de las tarifas.

El artículo 77° de la misma norma señala las funciones de OSIPTEL, entre las cuales está la indicada en el inciso 5) sobre *"fijar las tarifas de servicios públicos de telecomunicaciones y establecer las reglas para su correcta aplicación"*.

El artículo 232°-B del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones (en adelante Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones) recoge el principio de la prohibición de tarifas discriminatorias y desigualdad de acceso.

Por su parte, el artículo 2° del Texto Único Ordenado la Ley de Protección al Consumidor (en adelante Ley de Protección al Consumidor) consagra el principio de que *"la protección al*



Congreso de la República

consumidor se desarrolla en el marco del sistema de economía social de mercado (...) debiendo ser interpretado en el sentido más favorable al consumidor".

El artículo 5º inciso c) del mismo cuerpo normativo prescribe que los consumidores tienen "derecho a acceder a una variedad de productos y servicios, valorativamente competitivos, que les permitan libremente elegir los que deseen". El inciso d) del indicado artículo consagra el "*derecho a la protección de sus intereses económicos, mediante el trato equitativo y justo en toda transacción comercial; a la protección contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen desinformación o información equivocada sobre los productos o servicios*".

El artículo 13º de la citada Ley ratifica el reconocimiento del derecho de todo consumidor a la protección contra los métodos comerciales coercitivos.

Respecto del servicio de telefonía fija básica que se desarrolla en el contexto del contrato de concesión suscrito entre el MTC y la empresa Telefónica del Perú en el año 1994 (el cual fue modificado mediante el Decreto Supremo N° 021-98-MTC), existe un régimen tarifario -previsto por el contrato de concesión- de precios tope dentro de una canasta de servicios. De acuerdo a este esquema los precios de una canasta de servicios deben variar de acuerdo a los índices de inflación y las ganancias de productividad de la empresa, es decir, en las canastas de servicios las tarifas deben bajar por aplicación del factor de productividad.

En el esquema original (Anexo 4 del contrato de concesión) se estableció un sistema de tasación de llamadas donde la unidad de medida eran los pulsos, de suerte que cada pulso equivalía a 3 minutos de conversación. Este esquema no era equitativo porque redondeaba cualquier llamada a tres minutos.

Así por ejemplo: si un usuario tenía una llamada de 1 segundo de duración, la empresa le facturaba por tres minutos, es decir, por 180 segundos. Difícilmente se podría sostener que semejante esquema fuera justo.

En el año 1998, como se ha reseñado, el contrato de concesión fue modificado a solicitud de la empresa, cambiándose la forma de tasación de llamadas, pasando del esquema de pulsos de 3 minutos a la tasación por minuto más un cargo de establecimiento de llamada³ equivalente a un minuto por cada llamada. Esta modificación parecía entrañar una tarifa más justa en la medida que el redondeo iba a ser al minuto y ya no a los tres minutos.

Sin embargo el supuesto ahorro se diluía porque cada llamada de un usuario implicaba el costo de la duración de la llamada más el cargo por establecimiento de llamada de un minuto adicional.

Veamos un ejemplo:

³ Concepto que fue introducido "maliciosamente" en un pie de página de uno de los cuadros explicativos. Pero que no se contempló inicialmente en el Contrato de Concesión.



Congreso de la República

El usuario A habla 15 segundos, la empresa le factura 1 minuto por su llamada (redondeo al minuto), más 1 minuto adicional por el cargo por establecimiento de llamada. El usuario A habló sólo 15 segundos pero la empresa le factura 2 minutos.

Otro ejemplo bajo el nuevo esquema:

El usuario B habla 2 minutos con 55 segundos. La empresa le facturará 3 minutos por tráfico (redondeo al minuto) más el minuto por establecimiento de llamada. Total de facturación: 4 minutos.

En el esquema anterior la facturación total habría sido de 3 minutos. Como puede verse ninguno de los dos esquemas es equitativo para el consumidor.

Todo esto posee gran vinculación respecto al concepto de "minutos libres" incluidos en los paquetes de telefonía fija denominados planes tarifarios, los cuales son engañosos al pretender ser aplicables para los distintos tipos de consumidores basándose en sus propios ingresos y patrones de consumo.

En ese sentido, el organismo regulador ha venido aceptando que el monopolio telefónico reduzca las tarifas aumentando el número de "minutos libres" (también denominados "minutos incluidos") que son los paquetes de minutos que la empresa entrega al usuario en cada plan que se elija. De esta manera, los "minutos incluidos" son un concepto tarifario ajeno a los contratos de concesión introducido unilateralmente por la empresa y convalidado indebidamente por el organismo regulador.

Los minutos libres no son un sistema favorable a los consumidores porque implican paquetes de minutos predeterminados que la empresa vende en bloque en cada uno de sus 44 planes tarifarios.

Pongamos sólo cuatro ejemplos⁴ para ilustrar la desventaja de este esquema tarifario :

- A) Plan Línea Plus I : Renta Mensual⁵ S/. 68.50. Minutos incluidos 350
- B) Plan Línea Plus 4 : Renta Mensual S/. 189.20. Minutos incluidos 740
- C) Plan Ahorro Especial : Renta Mensual S/. 150.20. Minutos incluidos 980
- D) Plan Control 3 : Renta Mensual S/. 99.70. Minutos incluidos 590⁶

Se puede cotejar de manera más clara:

⁴ Según datos publicados en www.telefonica.com.pe al 07 de agosto de 2006

⁵ Nótese que es llamada "pago fijo mensual" En: www.telefonica.com.pe

⁶ Cifras incluyen IGV.



Congreso de la República

Pago Fijo Mensual	Minutos Incluidos (4)	Total S/.
Nuevo Fonofácil (3)	*	40.20
Línea Control 1 (1)	275	69.50
Línea Control 2 (1)	380	79.60
Línea Control 3 (1)	590	99.70
Línea Control 4 (1)	710	109.90
Plan Ahorro especial (1)	980	150.20
Plan Ahorro internet (1)	1180	170.40
Plan Ahorro internet plus (1)	1490	200.60
Línea Plus 0 (6)	220	62.20
Línea Plus 1 (6)	350	68.50
Línea Plus 2 (6)	480	75.60
Línea Plus 3 (6)	610	82.40
Línea Plus 4 (6)	740	89.20
Línea Plus 5 (6)	870	96.00
Línea Plus 6 (6)	1000	102.70
Línea Plus 7 (6)	1140	109.90
Línea Plus 12 (6)	1840	150.00
Línea Plus 13 (6)	1980	156.70
Línea Plus 19 (6)	2820	204.60
Teléfono Popular (3)	H.Normal: 60 H.Reducido: 300	63.00
Teléfono Súper Popular-Plan A (3)	270	69.50
Teléfono Súper Popular-Plan B (3)	410	79.60
Teléfono Súper Popular-Plan C (3)	750	99.70
Teléfono Súper Popular-Plan D (3)	1000	109.90
Línea 70 (3)	H.Normal: 150 H.Reducido: 300	75.20
Línea 100 (3)	H.Normal: 300	107.40
Fonofácil (3)	*	30.00
Línea Ahorro Inicial (3)	270	69.50
Línea Ahorro Personal (3)	410	79.60
Línea Ahorro Familiar (3)	750	99.70
Línea Ahorro Máxima (3)	1000	109.90
Plan I	60	40.23
Plan II (3)	270	65.45
Plan III (3)	365	75.53
Plan IV (3)	470	85.62
Plan V	580	81.90
Plan VI	H. Normal: 30 H.Reducido: 60	55.37
Fonofácil Plus	75	40.20
Línea Premium	60	109.00
Fonofácil PRX (1)	(*)	30.00
Línea Control Económica	230	57.00
Línea Control Super Económica	120	49.40
Pago Fijo Mensual	Segundos Incluidos	Total S/.
Plan al Segundo 1 (5)	3600	40.23
Línea Social al segundo	1800	25.00

En cada uno de estos casos el usuario compra por adelantado una bolsa de minutos rígida que paga de manera previa. La empresa recibe por adelantado un pago al contado, pero el usuario si es que no usa todo el paquete de minutos en el ciclo de facturación correspondiente, perderá el saldo no usado en el siguiente ciclo de facturación. Esta es una estipulación inequitativa porque el usuario debería poder acumular sus paquetes de minutos no utilizados para los siguientes ciclos de facturación. No hay razón para que pierda algo que ya pagó por adelantado, situación que se complica porque no hay la posibilidad de que el usuario contrate un plan tarifario que implique que pague sólo lo que realmente consume, porque dicho plan no existe dentro de las 44 opciones que ofrece el operador monopólico.



Congreso de la República

De ello se sigue, que el usuario sea vea obligado a elegir entre alguno de los paquetes rígidos predeterminados, ya que siendo la telefonía un servicio esencial es difícilmente prescindible, constituyendo un método comercial coercitivo porque se obliga al usuario a comprar consumos adelantados de minutos que no son su consumo real y efectivo, con el agravante que perderá las bolsas de minutos que no use, en el siguiente ciclo de facturación.

Si a esto le añadimos que actualmente, no se expresa en segundos el tiempo que los abonados hacen uso de dicho servicio (a excepción de los dos planes tarifarios al segundo en el paquete de "segundos incluidos"); y que por el contrario, la medición se "redondea" al minuto inmediato superior, encontramos que el tiempo real del servicio prestado no se ve reflejado en la facturación, impidiendo al usuario comprobar que el consumo por el que paga, es el que realmente ha utilizado, el cual pueda servirle de control para no excederse en su consumo y presupuesto.

Para terminar con estas prácticas encubiertas que constituyen una infracción a la Ley de Protección al Consumidor y al Reglamento General de Tarifas (Resolución de Consejo Directivo n° 060-2000-CD-OSIPTEL) es necesario establecer la acumulación de los minutos o segundos ya pagados por adelantado y la facturación y respectiva medición al segundo, puesto que solo así se podrá hablar de libertad de elección del usuario y de un pago equitativo.

El Proyecto de Ley N° 56/2006-CR propone un conjunto normativo con normas de orden público respecto de la acumulación de minutos o segundos que deben darse en telefonía fija y de tarjetas pre pago, toda vez que dichos minutos o segundos, ya han sido pagados previamente por el usuario. Propone además el establecimiento del segundo como unidad de medida en la telefonía fija.

Los Proyectos de Ley materia del presente pre – dictamen tendrán impacto directo favorable en la economía de más de dos millones de personas que son las que utilizan la telefonía fija como usuarios.

Asimismo, las iniciativas legislativas complementan a la Ley de Protección al Consumidor en el segmento de regulación de servicios públicos de telecomunicaciones tuitiva de los derechos de los usuarios, particularmente en lo concerniente a la prohibición efectiva de los métodos comerciales coercitivos, especialmente aquellos que adquieren formas encubiertas como es la pérdida de minutos o segundos ya pagados.

V. CONCLUSIONES

Por las consideraciones expuestas, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 70°, inciso b), del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa del Consumidor y Organismos Reguladores de los Servicios Públicos, acuerda recomendar la APROBACIÓN de los Proyectos de Ley N° 56/2006-CR y N° 57/2006-CR, con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:



LEY QUE ESTABLECE EL SEGUNDO COMO UNIDAD DE MEDICIÓN EN TELEFONÍA FIJA Y LA ACUMULACIÓN DE MINUTOS O SEGUNDOS NO CONSUMIDOS EN TELEFONIA FIJA Y TARJETAS PRE PAGO A FAVOR DE LOS USUARIOS

Artículo 1o.- Objeto de la Ley

1.1. La presente ley tiene por objeto establecer el segundo como unidad de medición y referencia en telefonía fija, así como regular la acumulación de minutos o segundos no consumidos en la prestación del servicio público de telefonía fija y tarjetas pre-pago, en protección de los intereses de los usuarios.

1.2. Las disposiciones de la presente ley son de orden público y de interés social.

Artículo 2o.- El segundo como unidad de medición y referencia

A partir de la vigencia de la presente Ley, queda establecido el segundo como unidad de medición, registro, control, tasación e información del tiempo de uso del servicio de telefonía fija.

Artículo 3o.- Pago del consumo efectivo

3.1. El usuario de telefonía fija sólo pagará por el tiempo efectivamente consumido en el curso de una "llamada completada".

3.2. Se entiende por "llamada completada" el tiempo medido desde que el usuario logra la interconexión efectiva y real con otro usuario por medio de la red pública de telefonía, hasta el instante en que cualquiera de los interlocutores cuelga el "auricular" o su equivalente.

Artículo 4o .- Información a los abonados y medición del servicio

Las empresas operadoras deben ofrecer:

a) Facilidades y precisar toda la información que permita al abonado verificar el total de tiempo de uso del servicio de telefonía, que corresponde a todas las "llamadas completadas" generadas por intermedio de sus instalaciones y que, a la vez, permite al abonado el autocontrol de su consumo.

b) Facilidades a través de la red pública de telefonía que permita al abonado, en forma no discriminatoria, a solicitud y a expensas de éste, verificar el tiempo total de su consumo realizado, mediante medios alternativos de medición como facturación detallada vía web, u otras formas.

Artículo 5o .- Publicidad

En la publicidad que realicen o en la información que, en general, proporcionen las empresas operadoras de servicio público telefónico explicarán el detalle de las tarifas vigentes, así como el régimen de tasación utilizado.

Artículo 6o.- Acumulación de los minutos o segundos no consumidos

6.1. El saldo de minutos o segundos no consumidos por el usuario en un ciclo de facturación en los paquetes de minutos o segundos predeterminados que conforman los planes tarifarios en telefonía fija bajo el nombre de minutos incluidos o minutos libres o similares, tanto en los planes con límite de consumo, como en los planes de consumo abierto o en los planes bajo cualquier modalidad que aparezcan en el futuro, se acumula para los siguientes ciclos de facturación, hasta agotarse.

6.2. Las empresas proveedoras están obligadas a hacer constar en las facturas telefónicas que entreguen a sus clientes el saldo acreedor total de los minutos o segundos no consumidos y acumulados en cada ciclo de facturación.

Artículo 7o.- Vigencia de minutos o segundos no consumidos en tarjetas pre-pago

El saldo de minutos o segundos no consumidos en tarjetas pre-pago de cualquier clase se acumularán y mantendrán su vigencia, quedando prohibido que se establezcan plazos de vencimiento desde el primer uso de la tarjeta pre-pago o plazos de caducidad de la misma.

Artículo 8o.- Norma derogatoria

Derógase toda disposición que se oponga a la presente Ley.

Artículo 9o.- Vigencia de la Ley

La presente Ley entrará en vigencia a los 60 (sesenta) días calendario contados desde su publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Artículo 10o.- Reglamento

El Poder Ejecutivo, mediante Decreto Supremo, reglamentará la presente Ley en un plazo no mayor a 90 (noventa) días contados a partir de su vigencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA Y FINAL

ÚNICA.- Plazos para adecuar los sistemas

En un plazo máximo de 120 (ciento veinte) días, a contarse desde la publicación del reglamento de la presente Ley, el Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL, implementará los mecanismos técnicos y regulatorios que se requieran a efectos que las empresas operadoras apliquen el segundo como unidad de medida y referencia de telefonía, y la acumulación de minutos o segundos no consumidos establecidos en esta Ley.

Salvo mejor parecer.
Dése cuenta,
Sala de Comisiones.

Lima, 13 de septiembre de 2006.



Yonhy Lescano Ancieta
Presidente

Juvenal Ordoñez Salazar
Vicepresidente

Luciana León Romero
Secretaria

Edgard Reymundo Mercado

Isaac Serna Guzmán

Cenaida Uribe Medina

Julio Herrera Pumayauli

César Zumaeta Flores

Luis Galarreta Velarde

Carlos Raffo Arce