PL 2844/2022-CR

- TRANSPORTES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
18 JUL. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:57 p.m.

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de la Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

OFICIO Nº 155 **-2024 –PR** Lima, 18 de julio de 2024

Señor
ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica el Decreto Legislativo 702, por el que se aprobaron las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones. Al respecto, consideramos conveniente observarla por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. La Autógrafa de ley presenta la siguiente la fórmula legal:

*"**Artículo único. Incorporación de los artículos 21-A y 21-B en el Decreto Legislativo 702, por el que se aprobaron las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones***
Se incorporan los artículos 21-A y 21-B en el Decreto Legislativo 702, por el que se aprobaron las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones, con el siguiente texto:
*"**Artículo 21-A.***
21-A.1 Los titulares de una autorización para la prestación de servicios de radiodifusión por televisión en una determinada localidad, tienen el derecho a su sola solicitud, de ser incluidos en las parrillas de los prestadores de servicios de distribución de radiodifusión por cable de dicha localidad en el mismo canal que le ha sido otorgado en la autorización respectiva.
21-A.2 La transmisión que realice el prestador del servicio de distribución de radiodifusión por cable, debe realizarse sin alteraciones y con las mismas características y tecnología de la señal de origen.
21-A.3 Los prestadores del servicio de radiodifusión por cable deben contar con una previa y expresa autorización del titular de la autorización de radiodifusión, para la inclusión de su señal en las parrillas. Esta autorización puede ser gratuita o a cambio de una compensación económica que es pactada por las partes.
***Artículo 21-B.** Para efectos de lo señalado en el artículo 21-A, los titulares de servicios de radiodifusión por televisión deben contar con una programación ininterrumpida las veinticuatro horas del día".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de normas
El Poder Ejecutivo adecuará el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 013-93-TCC; el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 06-94-TCC; y el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 020-2007-MTC, a las incorporaciones dispuestas en la presente ley, en un plazo de ciento veinte días calendario contados a partir de su entrada en vigor."

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Al respecto, el artículo 20 del Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC (en adelante, TUO de la Ley de Telecomunicaciones) señala que los servicios de difusión son

1 Sobre la base del Informe N° 1117-2024-MTC/08, Informe N° 048-2024-EF/62.01, Informe N° 00110-2024-JUS/GA e Informe Nº D000998-2024-PCM-OGAJ.

aquellos servicios de telecomunicaciones en los que la comunicación se realiza en un solo sentido hacia varios puntos de recepción. En esta categoría de servicios de difusión se encuentra el servicio de distribución de radiodifusión por cable y el servicio de radiodifusión por televisión (de señal abierta).

Sobre el particular, es importante señalar que el artículo 21 del citado TUO establece lo siguiente:

> ***"Artículo 21.-*** *Los servicios de difusión se prestan en régimen de libre competencia, estando prohibida cualquier forma de exclusividad, monopolio o acaparamiento".*

El artículo 95 del Texto Único Ordenado del Reglamento de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo Nº 020-2007-MTC (en adelante, TUO del Reglamento) define al servicio de distribución de radiodifusión por cable como *"(...) aquel que distribuye señales de radiodifusión de multicanales a multipunto, a través de cables y/u ondas radioeléctricas, desde una o más estaciones pertenecientes a un mismo sistema de distribución, dentro del área de concesión".*

El servicio de distribución de radiodifusión por cable constituye un servicio público, y por lo tanto existe una contraprestación por parte de los usuarios, y para brindar el mismo se requiere contar con una concesión otorgada por el MTC.

Por su parte, el artículo 3 de la Ley N° 28278, Ley de Radio y Televisión (en adelante, Ley de Radio y televisión), establece que los servicios de radiodifusión son servicios privados de interés público, prestados por una persona natural o jurídica, privada o pública, cuyas emisiones se destinan a ser recibidas directamente por el público en general. Asimismo, dichos servicios tienen por finalidad satisfacer las necesidades de las personas en el campo de la información, el conocimiento, la cultura, la educación y el entretenimiento, en un marco de respeto de los deberes y derechos fundamentales, así como de promoción de los valores humanos y de la identidad nacional.

El servicio de radiodifusión por televisión (de señal abierta) constituye un servicio privado de interés público, no existiendo contraprestación por parte de los usuarios, y para brindar el mismo se requiere contar con autorización otorgada por el MTC.

De acuerdo a la Exposición de Motivos (la que sustenta el Proyecto de Ley al no existir Dictamen Sustentatorio), se obligaría a los concesionarios del servicio de cable a incluir en su parrilla a los radiodifusores de señal abierta autorizados, a su sólo pedido, por las siguientes razones:

- Las empresas de servicios de distribución de radiodifusión por cable son competencia con las empresas prestadoras del servicio de radiodifusión televisiva de señal abierta; por lo tanto, las primeras no tienen incentivo para incluirlas en sus parrillas, siendo que estas últimas no pueden cumplir con cubrir las localidades para las que se encuentran autorizadas.
- La discrecionalidad de las empresas de cable al permitir a una u otra señal, genera una situación de discriminación.
- El servicio de radiodifusión por televisión de señal abierta cumple una función social de avisos y advertencia por lo tanto su difusión es posible que no llegue a la población usuaria del servicio de cable.
- Se necesita promover la televisión, dada la transición a la televisión digital que se viene llevando a cabo encontrándose técnica y económicamente a cargo de los radiodifusores.

- INDECOPI ha reconocido el derecho de autor de las programaciones de radiodifusión, por lo que de ser incluidas en las parrillas de cable, éstas deben ser autorizadas.

Tomando en consideración el artículo 21 del TUO de la Ley antes transcrito, es importante señalar que en un modelo de economía social del mercado, si bien el ejercicio de la libertad de los individuos en el mercado debe ser garantizada plenamente, el Estado tiene un rol supervisor, garantista y corrector que interviene ante las distorsiones o fallas en el mercado y la actuación de los particulares, debiendo generar un marco regulatorio o condiciones regulatorias necesarias y confiables para el buen desenvolvimiento de todos los actores de la economía con el fin de lograr el beneficio de todos o bien común.

No obstante la Autógrafa de Ley pretende establecer un marco normativo que obligue el acceso de canales de señal abierta en las parrillas de programación de los servicios de distribución de radiodifusión por cable, sobre lo cual no se advierte una evaluación integral respecto al impacto de dicha norma en caso de ser aplicada, al no considerarse la evaluación respecto a la potencial afectación al derecho de la libertad de empresa o la libertad de contratación que poseen los titulares que prestan el servicio de distribución de radiodifusión por cable, por lo que resulta necesario que se realice una evaluación de conformidad con el test de proporcionalidad desarrollado por el Tribunal Constitucional, que incluya el análisis de necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto de la restricción a la libertad de empresa de los titulares que prestan el servicio de distribución de radiodifusión por cable.

Este análisis constituye una condición para determinar la constitucionalidad de la restricción de derechos fundamentales, en tanto el test de proporcionalidad, precisamente, permite evaluar las medidas del Estado a efectos de lograr su compatibilidad con un fin común, sin que ello signifique una vulneración injustificada de otros derechos.

En cuanto al sustento señalado en la Exposición de Motivos es importante señalar lo siguiente:

- Respecto a que los titulares del servicio de radiodifusión por televisión no pueden cubrir con dicho servicio a las localidades para las que han sido autorizadas por no ser parte de la parrilla de programación de los prestadores del servicio de distribución de radiodifusión por cable, es necesario considerar que el cumplimiento de la cobertura del servicio de radiodifusión depende de las características técnicas previstas en la resolución que otorgó la autorización para brindar dicho servicio, en el cual se establece la localidad donde se debe prestar el servicio, la potencia, el canal, la modalidad, la frecuencia, entre otras especificaciones que deben ser cumplidas en el marco de lo previsto en la Ley de Radio y Televisión y su Reglamento. Ello no depende de estar incluidas en la parrilla o no de las empresas cableras.

- Con relación a que los avisos y advertencias que emiten los titulares del servicio de radiodifusión por televisión no llegan a la población usuaria por no ser parte de la parrilla de programación de los prestadores del servicio de distribución de radiodifusión por cable, es importante indicar que los usuarios son libres de elegir el contenido que desean visualizar, pudiendo acceder de manera gratuita y libre a esos canales con solo conectar a su televisor la antena que le permite el acceso a la televisión de señal abierta; además, la contratación del servicio de

distribución de radiodifusión por cable no restringe dicho acceso.

Asimismo, en el acápite referido a "Análisis Costo Beneficio" de la Exposición de Motivos, no se ha incluido la evaluación de los costos (cuantitativos y cualitativos) de la medida planteada, a pesar de los efectos que podría generar la aprobación del mismo, al obligar a los concesionarios que brindan el servicio de distribución de radiodifusión por cable a incluir los contenidos de los radiodifusores de televisión por señal abierta dentro de su parrilla de programación y garantizando que la transmisión de dichos contenidos se realice sin alteraciones y con las mismas características y tecnología de la señal de origen, asimismo, no obstante se indica que la inclusión de los canales de señal abierta puede ser tanto gratuita como onerosa, no se plantea ni prevé la posibilidad de que ambas partes no lleguen a un acuerdo, lo cual puede generar problemas a futuro que podrían constituirse en posibles costos para los titulares que brindan el servicio de distribución de radiodifusión por cable, ya que la propuesta normativa no permite que estos puedan negarse a negociar y, por el contrario, a sola solicitud les obliga a evaluar tal requerimiento.

3. En adición a lo expuesto debemos señalar lo siguiente:

No resulta compatible con el derecho a las libertades económicas que establece el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, comprometiendo la eficiente asignación de recursos en la economía.

La Autógrafa de Ley plantea una regulación general de carácter forzoso a las empresas de televisión por cable, en tanto supone obligar a los titulares de servicios de radiodifusión por cable a incluir en su parrilla a canales de televisión de señal abierta, sin una ponderación sobre la necesidad y la capacidad de los proveedores de cable para incluir dichos canales en su oferta.

Como se puede apreciar, la Autógrafa de Ley impone una obligación que limita la libertad económica al determinar vía norma parte de la oferta obligatoria de canales de las empresas de servicios de radiodifusión por cable o TV de paga, lo que implica obligar a dichas empresas radiodifusoras a que alteren el diseño de sus ofertas comerciales con el fin de incluir dentro de sus parrillas los canales de las empresas de TV abierta de la localidad, limitando la negociación entre ambas empresas radiodifusoras. En esa línea, al constituir medidas limitativas de la libertad sin un análisis de ponderación previo que las justifique, la Autógrafa de Ley no es compatible con los principios constitucionales de libertad de empresa y libertad de contratación, que establecen los artículos 58, 59 y 62 de la Constitución Política del Perú.

Asimismo, se debe destacar que la implicancia perjudicial para la actividad económica y los consumidores de medidas de esta naturaleza es que propuestas como la analizada restringen la libertad de elección de los agentes económicos para la asignación de recursos, lo que tiene como consecuencia desincentivos para proveer una oferta económica eficiente, competitiva y de calidad para la sociedad.

Cabe añadir, que los efectos negativos de la Autógrafa se agudizan cuando la propuesta incluye explícitamente la posibilidad de que dichos canales se realice a título gratuito, lo que supone limitar las libertades económicas y, además, obligar a que los agentes económicos obligados asuman íntegramente los costos de dicha obligación impuesta por ley, los cuales podrían ser transferidos a los consumidores, afectando a la población en su conjunto.

Impone diversos costos de cumplimiento a las empresas de televisión por cable, que podrían afectar su equilibrio económico-financiero y los precios finales a los consumidores

La Autógrafa de Ley, al obligar a las empresas de servicios de cable a incluir en su parrilla a servicios de televisión de señal abierta a su solicitud, impone diversos costos que pueden afectar la operación y sostenibilidad de los proveedores de servicios de cable, incentivándolos además a compensar estos costos mediante aumento de precios a los usuarios finales, perjudicando al consumidor.

Como muestra, entre los costos para la sociedad que genera la Autógrafa de Ley se señalan:

- **Costos de tecnología y equipamiento:** Para mantener el servicio que la propuesta demanda (señal ininterrumpida a sola petición del canal de señal abierta), los proveedores de televisión por cable deberán asumir costos en tecnología adecuada para la transmisión y recepción de señales de televisión (por ejemplo, compra y mantenimiento de equipos de transmisión, satélites, antenas y otros dispositivos necesarios para asegurar una transmisión sin alteraciones). Adicionalmente, la infraestructura física requerida para la transmisión de señales de televisión, si bien ya está construida, requiere mantenimiento regular (por ejemplo, reparación de equipos, la mejora de la red de distribución, y la modernización de tecnologías para cumplir con los estándares de calidad de servicio).

- **Costos asociados a derechos de señales y de modificación forzosa de la programación de canales:** de un lado, la propuesta no considera que existen costos asociados a la protección de derechos exclusivos de autor que deberán ser asumidos a fin de incluir señales de tv con programas protegidos bajo dichos derechos conforme la Autógrafa exige, lo cual incluye no solo el costo de los derechos de autor sino también los costos de transacción relacionados para alcanzar dichos acuerdos. De otro lado, dado que la propuesta elimina en la práctica la posibilidad de que un canal específico pueda transmitir diferentes señales en diferentes horarios del día pues se exige que todos los canales tengan señal ininterrumpida, la Autógrafa de Ley implica la obligación de expandir el número de señales por tantos canales como se estén obligados a incluir (o eliminar canales con los consecuentes costos por cancelación de contratos, a fin de incluir los canales obligados, si las capacidades de la empresa de cable no le permiten ampliar oferta); así como también, a modificar el orden de la parrilla de canales conforme a ello, generando costos tanto para los proveedores de cable como para los consumidores.

- **Costos operativos por monitoreo**: la Autógrafa de Ley, además, exige a los titulares de servicios de radiodifusión por cable a afrontar costos adicionales de monitoreo, en tanto demanda la implementación de monitoreo y aseguramiento de la calidad de la señal (que debe ser ininterrumpida en cada canal de señal abierta), así como el cumplimiento con normativas de programación y horarios (por ejemplo, de protección al menor), lo que supone costos tecnológicos, así como de personal supervisor.

- **Compensación económica por la inclusión de señales**: conforme la Autógrafa de Ley, los proveedores de cable deben obtener autorización expresa de los titulares de las señales para incluirlas en sus parrillas de programación, la cual puede implicar una compensación económica acordada entre las partes. Debido

a que la Autógrafa de Ley propone que las empresas de cable estén obligadas a dar el suministro, las televisoras tienen un poder de mercado para negociar la compensación, por lo que en la práctica los costos que implica la propuesta podrían ser reflejados en mayores precios de los planes de televisión por cable.

Carece de un análisis de impacto regulatorio que asegure que la medida es necesaria, viable y beneficiosa para la población

La Autógrafa de Ley no cuenta con una evaluación de necesidad que justifique limitar las libertades económicas en los términos planteados. Ello debido a que la intervención estatal, en términos generales, se puede justificar cuando existe una problemática pública que no se puede resolver mediante la iniciativa privada. Sin embargo, no se encuentra problemática que sustente la propuesta en atención a que no existen barreras de entrada mayores para que las señales de televisión provean sus servicios y para que los consumidores de dichos canales accedan a estos, en tanto los canales de señal abierta son de acceso público y gratuito para todo consumidor con acceso a un equipo de televisión, debiendo tenerse en consideración que el uso del Servicio de TV de paga no restringe a la población el acceso a los canales de señal abierta, en tanto un usuario puede configurar su equipo terminal (televisor) a su elección para visualizarlos cuando lo desee, sin costo alguno, además de que existen actualmente plataformas digitales alternativas para acceder al contenido de dichos canales.

Asimismo, no se sustenta la necesidad de la medida dispuesta en la Autógrafa de Ley, teniendo en consideración que actualmente las empresas operadoras de TV paga vienen incluyendo canales de señal abierta en sus parrillas, por lo que se pueden evaluar otras alternativas que promuevan la competencia de los servicios de radiodifusión en las plataformas del servicio de cable sin que ello afecte la competencia y genere ineficiencias en dicho mercado.

La implementación de la Autógrafa de Ley puede ser inviable técnicamente, ello debido que existen alrededor de 2,5 mil estaciones de televisión abierta autorizadas en todo el país, según datos del Ministerio de Transportes y Comunicaciones[2], por lo que se prevé que la expansión obligatoria de la oferta de canales de servicios de cable que la Autógrafa impone enfrentaría complejidades económicas y técnicas para su efectiva ejecución.

En esa línea, no se sustenta el alcance de "localidad", a que se refiere el texto del Art. 21-A propuesto, generando duda respecto a dicho ámbito y, en consecuencia, sobre cuáles serían los canales de señal abierta que deberían ser incluidos en la parrilla de cada operador de televisión de paga.

Además, no se sustenta el impacto de la vigencia de la Autógrafa de Ley en la calidad de los contenidos de las empresas de TV abierta, ya que al obligar a las empresas de TV paga a que incorporen dichos canales en sus parrillas a su sola solicitud, se generaría menores incentivos para la mejora de los contenidos de dichos canales de señal abierta, ya que tendrían asegurada la transmisión de sus canales, lo cual resulta adverso a la promoción de la competencia.

2 Ministerio de Transportes y Comunicaciones. "Estaciones autorizadas de radiodifusión por televisión a nivel nacional". Recuperado de https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1021245/344298-estaciones-autorizadas-de-radiodifusion-por-television.pdf?v=1707338536 el 1 de julio del 2024.

La propuesta carece de un análisis costo-beneficio, conforme a estándares internacionales como los promovidos por la OCDE, que asegure un enfoque sistemático para evaluar la efectividad, eficiencia y proporcionalidad de la intervención regulatoria planteada. Al respecto, en este caso en particular, además que no se presenta evidencia que justifique la problemática pública que la normativa intenta resolver, no se examinan alternativas regulatorias o no regulatorias que podrían ser menos intrusivas o más eficientes ni se pondera de forma adecuada costos y beneficios de la medida, tanto para los sujetos obligados como para los demás agentes económicos, como los consumidores.

En ese sentido, no se analiza el costo-beneficio ni el impacto cuantitativo y cualitativo de la vigencia de la Autógrafa de Ley respecto de las empresas de TV de paga y los usuarios del servicio, ya que podría obligar a dichas empresas a expandir la capacidad de sus parrillas, generándoles sobrecostos, que eventualmente, producirían un incremento tarifario que podría perjudicar a los usuarios, o en caso que no puedan expandir la capacidad de sus parrillas, se verían obligadas a sustituir los canales de mayor valoración por otros de menor valoración, lo cual también perjudicaría a los usuarios, al ofrecerles una programación no idónea.

Por tanto, la ausencia de un análisis de impacto regulatorio que demanda una propuesta como la analizada, provee evidencia de los desequilibrios potenciales esperados entre los costos y los beneficios que supone la Autógrafa, perjudicando a la población, con especial énfasis en el consumidor en la forma de menor calidad de oferta y/o mayores precios.

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

DINA ERCILIA BOLUARTE ZEGARRA
Presidenta de la República

GUSTAVO LINO ADRIANZÉN OLAYA
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 2844/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **JULIO** del **2024**

Habiendo sido observada la autógrafa de ley, pase a la comisión de:

1. **TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.**

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 702, POR EL QUE SE APROBARON LAS NORMAS QUE REGULAN LA PROMOCIÓN DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES

Artículo único. Incorporación de los artículos 21-A y 21-B en el Decreto Legislativo 702, por el que se aprobaron las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones

Se incorporan los artículos 21-A y 21-B en el Decreto Legislativo 702, por el que se aprobaron las normas que regulan la promoción de inversión privada en telecomunicaciones, con el siguiente texto:

*"**Artículo 21-A.***

21-A.1 Los titulares de una autorización para la prestación de servicios de radiodifusión por televisión en una determinada localidad, tienen el derecho a su sola solicitud, de ser incluidos en las parrillas de los prestadores de servicios de distribución de radiodifusión por cable de dicha localidad en el mismo canal que le ha sido otorgado en la autorización respectiva.

21-A.2 La transmisión que realice el prestador del servicio de distribución de radiodifusión por cable, debe realizarse sin alteraciones y con las mismas características y tecnología de la señal de origen.

21-A.3 Los prestadores del servicio de radiodifusión por cable deben contar con una previa y expresa autorización del titular de la autorización de radiodifusión, para la inclusión de su señal en las parrillas. Esta autorización puede ser gratuita o a cambio de una compensación económica que es pactada por las partes.

***Artículo 21-B.** Para efectos de lo señalado en el artículo 21-A, los titulares de servicios de radiodifusión por televisión deben contar con una programación ininterrumpida las veinticuatro horas del día".*

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación de normas

El Poder Ejecutivo adecuará el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 013-93-TCC; el Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 06-94-TCC; y el Texto Único Ordenado del Reglamento General de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por el Decreto Supremo 020-2007-MTC, a las incorporaciones dispuestas en la presente ley, en un plazo de ciento veinte días calendario contados a partir de su entrada en vigor.

Comuníquese a la señora Presidenta de la República para su promulgación.

En Lima, a los veintisiete días del mes de junio de dos mil veinticuatro.

ALEJANDRO SOTO REYES
Presidente del Congreso de la República

ARTURO ALEGRÍA GARCÍA
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

A LA SEÑORA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA